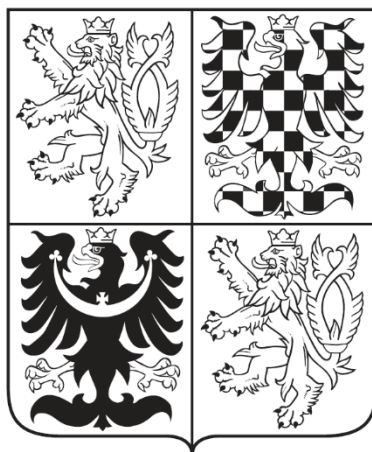


Sbírka nálezů a usnesení  
Ústavního soudu České republiky

ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

**SBÍRKA**  
NÁLEZŮ A USNESENÍ

Svazek 106 / ročník 2021 – III. díl



ÚSTAVNÍ  
SOUD

Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu  
Svazek 106, ročník 2021 – III. díl

Vydal:  
Ústavní soud  
Joštova 8  
660 83 Brno

Brno 2023  
Vydání první

© Ústavní soud České republiky

ISBN 978-80-87687-47-5

## ČASTO POUŽÍVANÉ ZKRATKY

### **Ústava**

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

### **Listina**

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

### **Úmluva**

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

### **o. s. ř.**

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

### **s. ř. s.**

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

### **tr. zák.**

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

### **tr. zákoník**

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

### **tr. ř., tr. řád**

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

### **ESLP**

Evropský soud pro lidská práva

### **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. 90	
Rozhodnutí Nejvyššího soudu založené na skutkovém stavu odlišném od skutkových zjištění nižších soudů (sp. zn. IV. ÚS 3415/20 ze dne 4. května 2021) .....	9
Č. 91	
Právo zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočnicka v souvislosti se vzdáním se odporu (sp. zn. II. ÚS 498/21 ze dne 10. května 2021) .....	18
Č. 92	
Možnost opětovného podání vylučovací žaloby podle zákona o konkurzu a vyrovnání (sp. zn. III. ÚS 1542/20 ze dne 11. května 2021) .....	29
Č. 93	
Povinnost správního soudu doručovat písemnosti do datové schránky advokáta; zastavení řízení o kasační stížnosti, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky (sp. zn. III. ÚS 3541/20 ze dne 11. května 2021) .....	42
Č. 94	
Výkon práva odpovídající zákonu v rozporu s dobrými mravy (sp. zn. IV. ÚS 3542/20 ze dne 11. května 2021) .....	49
Č. 95	
Náhrada ušlého výdělku znalce (sp. zn. II. ÚS 806/21 ze dne 11. května 2021) .....	64
Č. 96	
Právní fikce doručení písemnosti správcem daně e-mailovou zprávou (sp. zn. Pl. ÚS 23/20 ze dne 18. května 2021; 230/2021 Sb.) .....	70
Č. 97	
Daňový balíček pro rok 2020 (zvyšování příjmů veřejných rozpočtů) (sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. května 2021; 232/2021 Sb.) .....	84
Č. 98	
Daňové osvobození nemovitých věcí ve vlastnictví státu (sp. zn. Pl. ÚS 97/20 ze dne 18. května 2021; 241/2021 Sb.) .....	123
Č. 99	
Nesprávné poučení odvolacího soudu o (ne)přípustnosti podání dovolání (sp. zn. III. ÚS 642/21 ze dne 18. května 2021) .....	137
Č. 100	
Ústavně konformní interpretace § 146 odst. 2 občanského soudního řádu (sp. zn. IV. ÚS 665/21 ze dne 18. května 2021) .....	143
Č. 101	
Sjednávání judikatury a právo na zákonného soudce (sp. zn. IV. ÚS 690/21 ze dne 18. května 2021) .....	148
Č. 102	
Odměna exekutora za exekuci pohledávky z úvěrové smlouvy, která byla pravomocně skončena před 11. 5. 2011 (sp. zn. I. ÚS 2331/19 ze dne 19. května 2021) .....	155

Č. 103	Ústavnost dotváření práva při interpretaci smyslu a účelu konkurenční doložky v souvislosti s odstoupením zaměstnavatele od ní (sp. zn. II. ÚS 1889/19 ze dne 21. května 2021) .....	164
Č. 104	Ústavněprávní aspekty tzv. „ztráty šance“ a její aplikace v praxi (sp. zn. IV. ÚS 3416/20 ze dne 25. května 2021) .....	181
Č. 105	Počátek běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o vzetí obviněného do vazby (sp. zn. IV. ÚS 584/21 ze dne 25. května 2021) .....	192
Č. 106	Výkon soudního rozhodnutí jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Brusel I bis; právo vyjádřit se k věci (sp. zn. I. ÚS 1964/19 ze dne 1. června 2021) .....	195
Č. 107	Vrácení soudního poplatku při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu; změna judikatury zvláštního senátu jako okolnost neodůvodňující použití § 150 občanského soudního řádu (sp. zn. III. ÚS 3877/19 ze dne 1. června 2021).....	204
Č. 108	Posouzení námítky promlčení v rozporu s dobrými mravy (sp. zn. III. ÚS 3358/20 ze dne 1. června 2021).....	213
Č. 109	Právo osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby (sp. zn. III. ÚS 871/21 ze dne 1. června 2021).....	218
Č. 110	Včasnost podání v souvislosti s přijatými ochrannými opatřeními proti šíření koronaviru (sp. zn. IV. ÚS 1163/21 ze dne 1. června 2021) .....	224
Č. 111	Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, které nebylo formálně zrušeno (sp. zn. II. ÚS 3516/20 ze dne 3. června 2021) .....	229
Č. 112	Náklady exekuce při dobrovolnosti plnění a právo na ochranu vlastnického práva (sp. zn. I. ÚS 52/18 ze dne 7. června 2021) .....	241
Č. 113	Právo na přístup k soudu, předvídatelnost rozhodování o přípustnosti dovolání a odškodnění újmy za zdlouhavé řízení (sp. zn. I. ÚS 809/19 ze dne 7. června 2021) .....	246
Č. 114	Prolomení blokace církevního majetku (sp. zn. III. ÚS 2269/20 ze dne 9. června 2021).....	255
Č. 115	Doručování odvolání ostatním účastníkům řízení (sp. zn. III. ÚS 229/21 ze dne 9. června 2021).....	265

Č. 116	
Nahrazení souhlasu České advokátní komory dle § 85b trestního řádu (sp. zn. III. ÚS 348/21 ze dne 9. června 2021).....	272
Č. 117	
Řádné odůvodnění rozhodnutí o podmíněném propuštění z výkonu trestu (sp. zn. III. ÚS 688/21 ze dne 9. června 2021).....	280
Č. 118	
Nesprávné odmítnutí stížnosti (§ 141 trestního řádu) jako opožděně podané (sp. zn. I. ÚS 2160/20 ze dne 15. června 2021) .....	288
Č. 119	
Specifika odškodňování nemajetkové újmy způsobené veřejně činné osobě nezákonným trestním stíháním (sp. zn. II. ÚS 417/21 ze dne 21. června 2021) .....	290
Č. 120	
Role školských poradenských zařízení při doporučování podpůrných opatření dle školského zákona (sp. zn. Pl. ÚS 93/20 ze dne 22. června 2021; 288/2021 Sb.).....	300
Č. 121	
Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta (sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. června 2021; 301/2021 Sb.).....	312
Č. 122	
Porušení práva na přístup k soudu v důsledku svévolné interpretace § 138 odst. 1 občanského soudního řádu (sp. zn. I. ÚS 444/18 ze dne 22. června 2021) .....	326
Č. 123	
Právo na přístup k soudu a elektronický podpis, jehož platnost nelze ověřit (sp. zn. II. ÚS 671/21 ze dne 28. června 2021) .....	334
Č. 124	
Překážka věci rozhodnuté v řízení před Ústavním soudem; porušení zásady kontradiktornosti řízení při rozhodování o přeměně podmíněného trestu na nepodmíněný trest (sp. zn. I. ÚS 2959/20 ze dne 29. června 2021) .....	339
Č. 125	
Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací jako umělá bariéra znemožňující přístup k informacím (sp. zn. III. ÚS 3339/20 ze dne 29. června 2021).....	344
Usn. č. 10	
Zproštění obžaloby a trestněprávní ochrana vlastnického práva poškozených (sp. zn. II. ÚS 2972/20 ze dne 18. května 2021) .....	365
Usn. č. 11	
Aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti; dotčení základních práv stěžovatele (sp. zn. IV. ÚS 1102/21 ze dne 29. června 2021) .....	375

# I

I. Nálezy



**Č. 90****Rozhodnutí Nejvyššího soudu založené na skutkovém stavu odlišném od skutkových zjištění nižších soudů  
(sp. zn. IV. ÚS 3415/20 ze dne 4. května 2021)**

**I. Založí-li Nejvyšší soud své rozhodnutí o dovolání, které vyznívá pro určitého účastníka nepříznivě, na skutkovém stavu, který je rozdílný od skutkových zjištění nižších soudů, poruší právo takového účastníka na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).**

**II. Nejvyšší soud poruší právo dovolatele na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) tím, že v odůvodnění svého rozhodnutí neobjasní, jak posoudil jeho námítky v dovolání.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaj) a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelky České republiky – Státního pozemkového úřadu, sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3 – Žižkov, zastoupené Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Nové Město, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 28 Cdo 1670/2020-845, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 17. prosince 2019 č. j. 19 Co 341/2019-816 a rozsudku Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou ze dne 31. července 2019 č. j. 12 C 196/2018-711, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Hradci Králové a Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou jako účastníků řízení a Michaely Plačkové, zastoupené JUDr. Martinem Purkytem, advokátem, sídlem náměstí 14. října 496/13, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 28 Cdo 1670/2020-845 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2020 č. j. 28 Cdo 1670/2020-845 se ruší.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (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 byly porušeny její základní práva a svobody zaručené v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Okresního soudu v Rychnově nad Kněžnou (dále jen „okresní soud“) sp. zn. 12 C 196/2018 se podává, že okresní soud napadeným rozsudkem k žalobě vedlejší účastnice nahradil projev vůle stěžovatelky s převodem

specifikovaných pozemků z jejího vlastnictví, jímž se uspokojuje nárok vedlejší účastnice na bezúplatný převod pozemků podle § 11a zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“). Okresní soud zjistil, že předchůdkyně vedlejší účastnice uplatnila nárok na vydání odňatých pozemků v roce 1992 a o části nároku rozhodl Magistrát hlavního města Prahy rozhodnutími ze dne 30. 9. 1993 č. j. PÚ 9953/93 a ze dne 27. 10. 1993 č. j. PÚ 3515/92 a Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05. Z nesporných tvrzení účastníků vyplynulo, že rozhodnutí, od něž vedlejší účastnice odvozuje svůj nevypořádaný nárok, vydal Státní pozemkový úřad až dne 30. 10. 2017 pod č. j. PÚ 3515/92/1, a to v návaznosti na interní šetření, jímž zjistil, že o nároku uplatněném v roce 1992 nebylo rozhodnuto úplně, což uvedeným rozhodnutím napravil. Stěžovatelce tak lze připsat k tíži nečinnost v období od roku 2005 do roku 2017, čímž způsobila, že nárok vedlejší účastnice byl přiznán až po 12 letech od posledního rozhodnutí. Šlo o liknavost stěžovatelky takového rozsahu, že vedlejší účastnice se mohla úspěšně domáhat vydání náhradních pozemků žalobou. Okresní soud shledal, že vedlejší účastnicí označené pozemky byly způsobilé k vydání, a proto žalobě vyhověl.

3. Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ke stěžovatelčinu odvolání rozsudek okresního soudu potvrdil. Uvedl, že okresní soud správně zjistil skutkový stav a nepochybil ani při právním hodnocení, na odůvodnění okresního soudu plně odkázal. Dále připomněl závěry judikatury, podle níž při liknavém či svévolném postupu stěžovatelky při uspokojování nároku na převod náhradního pozemku se může oprávněná osoba domáhat žalobou vydání konkrétních pozemků, aniž by před tím byly zahrnuty do veřejné nabídky. Rozhodnutím ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05 bylo deklarováno, že vedlejší účastnice není spoluvlastnicí dvou pozemků v katastrálním území Radotín, a restituční nárok byl stanoven ve výši 1 988,20 Kč. Až dne 30. 10. 2017 bylo pod č. j. PÚ 3515/92/1 rozhodnuto, že vedlejší účastnice není spoluvlastnicí dalších čtyř pozemků a restituční nárok činí 557 135,85 Kč. Vedlejší účastnice podle názoru krajského soudu neměla důvod vstupovat do veřejných nabídek, když její restituční nárok byl oceněn na 1 988,20 Kč (rozhodnutí č. j. PÚ 682/05), zatímco ve skutečnosti její nevypořádaný nárok činil 559 123,85 Kč, o čemž bylo rozhodnuto až v roce 2017, tj. po 25 letech od uplatnění restituční žádosti. Podle krajského soudu však nebyla podstatná skutečnost, kolika nabídek se vedlejší účastnice zúčastnila po 8. 11. 2017 (tehdy rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1 nabylo právní moci). Podstatné bylo jen to, že až dne 8. 11. 2017 byla informována o správném ocenění jejího nároku, čímž byl nastolen stav, který jí umožnil účastnit se nabídek s řádně vyčísleným nárokem. Relevantní bylo i to, že se tak stalo po vydání zákona č. 185/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jímž byla s účinností od 1. 7. 2018 přijata tzv. druhá restituční tečka, kterou se zákonodárce pokusil omezit uspokojení restitučních nároků jen na finanční náhradu, nikoli již převodem jiných pozemků. Vedlejší účastnice svou žalobou soudní řízení zahájila pouhé tři dny před tím, než měla tzv. druhá restituční tečka nastat. V postupu stěžovatelky krajský soud shledal liknavost, pro niž se mohla vedlejší účastnice domoci vydání konkrétních pozemků.

4. Ústavní stížností napadeným usnesením Nejvyšší soud odmítl stěžovatelčino dovolání, neboť je neshledal přípustným. Připomněl závěry své judikatury, podle níž lze za liknavý považovat takový přístup stěžovatelky (a jejího právního předchůdce Pozemkového fondu České republiky), jímž se bez ospravedlnitelného důvodu ztěžuje uspokojení nároku oprávněné osoby zásadně předpokládaným způsobem (tj. prostřednictvím veřejné nabídky pozemků). Takovým ztěžováním uspokojení nároku je i nesprávné určení ceny odňatých a nevydaných pozemků. Zdůraznil, že zjišťování a hodnocení rozhodujících skutečností o postupu oprávněné osoby a státu je otázkou skutkových zjištění, která nelze podrobit přezkumu dovolacím soudem.

Hodnotící závěry krajského soudu o liknavém postupu stěžovatelky při uspokojování restitučního nároku nebyly nepřiměřené skutkovým zjištěním. Krajský soud totiž vyšel z toho, že restituční nárok byl uplatněn již v roce 1992, rozhodováno o něm bylo postupně a až v roce 2017 byl nárok přeceněn z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,60 Kč. Liknavost stěžovatelky se tak podává nejen z mimořádně dlouhé doby, jež uplynula od uplatnění restitučního nároku, ale též z dlouhodobého bezdůvodného lpění na jeho nesprávném ocenění.

## II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka namítá, že se Nejvyšší soud nevypořádal s její argumentací založenou na jeho rozsudku ze dne 26. 2. 2020 sp. zn. 28 Cdo 71/2020. V dovolání na základě tohoto rozsudku zdůraznila rozdíl mezi vrchnostenským působením státu při rozhodování o uplatněném restitučním nároku správním rozhodnutím vydaným ve správním řízení a mezi jeho následným soukromoprávním vystupováním při uspokojení restitučního nároku. Namítala, že při posuzování otázky, zda byla liknavá, nelze zohlednit délku správního řízení, které se vedlo o uplatněném restitučním nároku (tj. nelze zohlednit dobu do 8. 11. 2017, kdy bylo ve správním řízení o nároku pravomocně rozhodnuto), nýbrž jen dobu následující po skončení tohoto řízení. S danou argumentací se pak podle jejího názoru Nejvyšší soud v napadeném usnesení nevyrovnal.

6. Krajský soud podle stěžovatelky bez podkladu v provedeném dokazování nepřipustně pozměnil skutkový stav zjištěný okresním soudem. Na jednu stranu krajský soud výslovně označil skutkové závěry okresního soudu za správné, na druhou stranu ovšem jeho skutková zjištění deformoval, neboť se zmiňoval o nesprávné evidenci výše restitučního nároku, na základě čehož činil závěry o tom, že vedlejší účastnice 12 let trpěla tím, že měla svůj restituční nárok nesprávně oceněn. Nejvyšší soud pak podle stěžovatelky úvahám krajského soudu zřejmě neporozuměl, neboť ve svém usnesení zmiňoval přecenění nároku na 557 135,60 Kč a ve výčtu rozhodnutí vůbec nezmínil rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1.

7. Stěžovatelka rovněž namítá, že krajský soud a Nejvyšší soud nevysvětlily, proč si případ vedlejší účastnice zaslouží jiné posouzení než případ jejího bratra, který odvozoval právo na vydání náhradního pozemku ze stejného správního rozhodnutí a jehož žaloba byla zamítnuta.

## III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům a vedlejší účastnici.

9. Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvedl, že stěžovatelka zpochybňuje skutkové závěry okresního soudu a krajského soudu, přitom taková polemika s účinností od 1. 1. 2013 nepředstavuje způsobilý dovolací důvod a Nejvyšší soud byl při posuzování dovolání vázán skutkovými zjištěními nižších soudů. Podle svého přesvědčení se vypořádal se stěžovatelčinou argumentací. Povinnost soudu odůvodnit své rozhodnutí neznámá požadavek na podání podrobné odpovědi na každý uplatněný argument. Závěry vyjádřené v napadeném usnesení korespondují i s rozsudkem sp. zn. 28 Cdo 71/2020, na který v ústavní stížnosti poukazuje stěžovatelka. Daný rozsudek je založen na závěru, že ze samotné délky správního řízení o restitučním nároku oprávněné osoby nelze dovozovat liknavý postup státu s uspokojením tohoto nároku. V posuzované věci však v souladu se skutkovými zjištěními odvolacího soudu byla liknavost spatřována nejen v dlouhé době, která uplynula od uplatnění restitučního nároku, nýbrž též v dlouhodobém lpění na nesprávném ocenění nároku. Státní orgány bez zjevného důvodu po dlouhou dobu od uplatnění nároku (uplatněn v roce 1992) o jeho části nerozhodly, což napravily až v roce 2017. Za tohoto stavu Nejvyšší soud nespátřuje porušení základních práv či svobod stěžovatelky.

10. Krajský soud ve svém vyjádření připomenul, že vedlejší účastnice uplatnila restituční nárok v roce 1992. Státní orgány sice o některých pozemcích, jichž se nárok týkal, vydaly

rozhodnutí v letech 1993 a 2005, o podstatné části nároku však rozhodly až v roce 2017 (rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1). Až po 25 letech tak bylo s konečnou platností rozhodnuto, že vedlejší účastnice není vlastnící pozemků uvedených v rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1, a o tom, že restituční nárok z tohoto rozhodnutí vyplývající činí 557 135,85 Kč. O restitučním nároku mělo být rozhodnuto bez zbytečného odkladu. Tím, že stát v letech 2005 až 2017 neproověřil, zda bylo o nároku vedlejší účastnice rozhodnuto v celém rozsahu, způsobil, že její restituční nárok mohl být uspokojen až po 12 letech od vydání předchozího rozhodnutí (tj. rozhodnutí ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05), v čemž tkvěla liknavost při uspokojení nároku.

11. Okresní soud ve svém vyjádření zmínil, že v ústavní stížnosti je uplatněna především polemika se skutkovými zjištěními obecných soudů. Dále uvedl, že své rozhodnutí pečlivě, logicky a přesvědčivě odůvodnil, v jeho postupu proto nelze shledat porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu.

12. Vedlejší účastnice je přesvědčena, že obecné soudy aplikovaly podústavní právo ústavně souladným způsobem a dostatečně vysvětlily důvody svých rozhodnutí. Domnívá se, že stěžovatelka se snaží Ústavnímu soudu vnutit roli další soudní instance, neboť ve své ústavní stížnosti polemizuje se skutkovými zjištěními obecných soudů a s výkladem podústavního práva. Je přesvědčena, že při hodnocení, zda byl či nebyl stát liknavý při uspokojení restitučního nároku, je třeba posuzovat i jeho vystupování ve vrchnostenské roli, neboť i při vydání správních rozhodnutí je vázán zákonnými lhůtami. Nárok vedlejší účastnice byl v úplnosti oceněn až v roce 2017, do té doby po ní nebylo možno spravedlivě požadovat, aby se účastnila veřejných nabídek pozemků. Do roku 2017 byl její restituční nárok vyčíslen na 1 988,20 Kč a až v roce 2017 byla informována o ocenění na 557 135,85 Kč. Vedlejší účastnice nesouhlasí s námitkami stěžovatelky, že by krajský soud pozměňoval zjištěný skutkový stav.

13. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice zaslal Ústavní soud stěžovatelce, ostatním účastníkům i vedlejší účastnici na vědomí.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího soudu**

14. Ústavní soud se nejprve zabýval tou částí ústavní stížnosti, která směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu. V tomto jejím rozsahu byly splněny procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem. Ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž bylo vydáno napadené usnesení Nejvyššího soudu, proti němuž se nenabízí další zákonné procesní prostředky k ochraně práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti proti usnesení Nejvyššího soudu**

15. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatele a zda řízení jako celek bylo řádně vedené.

#### **V. A. Námitka, že Nejvyšší soud vycházel z jiného skutkového stavu, než který zjistily krajský soud a okresní soud**

16. Nejvyšší soud v napadeném usnesení ke skutkovému základu zmínil, že restituční nárok vedlejší účastnice uplatnila v roce 1992, státní orgány o něm rozhodovaly postupně s tím, že až v roce 2017 byl restituční nárok přeceněn z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,60 Kč. Liknavost státu při uspokojení restitučního nároku pak spatřoval nejen v dlouhé době, která uplynula od uplatnění restitučního nároku, ale též v dlouhodobém bezdůvodném lpění státu na jeho nesprávném ocenění.

17. Ústavní soud souhlasí s námitkou stěžovatelky, že Nejvyšší soud neporozuměl úvahám krajského soudu týkajícím se skutkového stavu. Podle hodnocení Ústavního soudu krajský soud ani okresní soud neučinily skutkové zjištění, že by restituční nárok byl přeceněn z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,60 Kč, jak uvádí Nejvyšší soud. Ani zmínka o dlouhodobém lpění na jeho nesprávném ocenění nereflexuje skutkový stav zjištěný nižšími soudy.

18. Ústavní soud konstatuje, že z rozsudků okresního soudu a krajského soudu lze dovodit následující závěr o skutkovém stavu: Právní předchůdkyně vedlejší účastnice v roce 1992 uplatnila nárok na vydání nemovitostí. Následovala správní rozhodnutí, která lze z časového hlediska rozdělit do tří skupin. Zprvce, správními rozhodnutími z roku 1993 (č. j. PÚ 9953/93 a č. j. PÚ 3515/92) byly podle § 9 odst. 2 zákona o půdě schváleny dohody o vydání nemovitostí mezi předchůdkyní vedlejší účastnice a povinnými osobami. Peněžní výše restitučního nároku pojícího se s takto vydanými nemovitostmi se nestanovovala, protože se vydávaly přímo nemovitosti. Zadruhé, rozhodnutím ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05 Ministerstvo zemědělství rozhodlo, že vedlejší účastnice a její bratr nejsou vlastníky částí dvou specifikovaných pozemků v katastrálním území Radotín. Tyto dva nevydané pozemky (resp. spoluvlastnické podíly stěžovatelky na nich) byly oceněny na 1 988,20 Kč (po zaokrouhlení 1 988 Kč). Zatřetí, rozhodnutím ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1 Státní pozemkový úřad – Krajský pozemkový úřad pro Středočeský kraj a hlavní město Prahu rozhodl, že vedlejší účastnice a její bratr nejsou spoluvlastníky (každý s podílem 1/8) ještě dalších čtyř pozemků v katastrálním území Radotín. Rozhodnutí bylo vydáno k návrhu z roku 1992 poté, co správní orgán interním šetřením zjistil, že dosud nebylo rozhodnuto o celém předmětu tohoto návrhu. Spoluvlastnické podíly stěžovatelky na zmíněných čtyřech pozemcích byly oceněny na částku 557 135,65 Kč.

19. Krajský soud však neučinil skutkový závěr o přecenění nároku z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,65 Kč, neučinil tak ani okresní soud. Krajský soud totiž ve svém rozsudku rozlišoval, že každá z částek 1 988,20 Kč a 557 135,65 Kč se týká jiných pozemků (částka 1 988,20 Kč dvou pozemků zmíněných v rozhodnutí č. j. PÚ 682/05, kdežto částka 557 135,65 Kč jiných čtyř pozemků zmíněných v rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1). V návaznosti na rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1 tak v roce 2017 nedošlo k přecenění pozemků z částky 1 988,20 Kč na 557 135,65 Kč, nýbrž k tomu, že k ocenění jedné skupiny (dvou) pozemků (1 988,20 Kč) přibýlo ocenění jiné skupiny (čtyř) pozemků (557 135,65 Kč). Obě ocenění přitom existují vedle sebe, neboť se vztahují k jiným pozemkům, což z rozsudku krajského soudu vyplývá. O tom, že částka 557 135,65 Kč nemá nahrazovat částku 1 988,20 Kč, ale že figurují vedle sebe, ostatně svědčí i to, že při stanovení celkové výše nároku krajský soud obě tyto částky sčítal s výsledkem 559 123,85 Kč. Závěr Nejvyššího soudu o přecenění z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,65 Kč (resp. 557 135,60 Kč, jak uvádí Nejvyšší soud) jde tudíž mimo skutková zjištění nižších soudů.

20. K uvedenému lze zmínit, že okresní soud při jednání dne 14. 5. 2019 provedl důkaz mimo jiné přehledem výše nároků založeným na č. l. 92 jeho spisu, kde je v souvislosti s rozhodnutím č. j. PÚ 682/05 evidován nárok ve výši 1 988,20 Kč (haléřově vyrovnán na 1 988 Kč), který byl již uspokojen, a v souvislosti s rozhodnutím č. j. 3515/92/1 nárok ve výši 557 135,65 Kč, dosud neuspokojený. Jako nesporné (§ 120 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů) při tomto jednání stěžovatelka a vedlejší účastnice označily výši těchto nároků (1 988 Kč a 557 135,65 Kč) a skutečnost, že nárok ve výši 1 988 Kč byl již vypořádán, kdežto nárok ve výši 557 135,65 Kč vypořádán nebyl (viz protokol o jednání na č. l. 339 spisu okresního soudu).

21. Rovněž argumentaci Nejvyššího soudu o dlouhodobém lpění stěžovatelky na nesprávném ocenění restitučního nároku Ústavní soud nemůže akceptovat. Ocenění první skupiny pozemků (1 988 Kč) a ocenění druhé skupiny pozemků (557 135,65 Kč) bylo mezi

vedlejší účastníci a stěžovatelkou nespornou skutečností. Ústavní soud shledal, že ve své judikatuře se Nejvyšší soud o dlouhodobém lpění na nesprávném ocenění restitučního nároku zmiňuje např. v situaci, kdy se po delší časový úsek stát a oprávněná osoba nedokázaly ujednotit v otázce, zda se má konkrétní nevydaný pozemek oceňovat nižší částkou jako pozemek zemědělský, na čemž zpravidla trvá stát, či vyšší částkou jako pozemek stavební (určený k výstavbě), na čemž naopak zpravidla trvá oprávněná osoba. Je-li v takovém případě náhled státu na ocenění chybný, pak jde o překážku, která brání oprávněné osobě v účasti ve veřejných nabídkách pozemků v rozsahu rozdílu mezi správným a nesprávným oceněním nevydaného pozemku, na základě čehož pak Nejvyšší soud pojednává o liknavosti s uspokojením nároku z důvodu dlouhodobého lpění na jeho nesprávném ocenění (k tomu srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2016 sp. zn. 28 Cdo 155/2016, ze dne 11. 12. 2019 sp. zn. 28 Cdo 3844/2019, ze dne 19. 2. 2020 sp. zn. 28 Cdo 100/2020). V posuzované věci však výše ocenění pozemků byla nespornou záležitostí. Ze skutkových zjištění okresního soudu ani krajského soudu se nikde nepodává, že by spoluvlastnický podíl stěžovatelky na čtyřech nevydaných pozemcích, jichž se týká rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1, byl někdy oceněn na jinou částku než právě na 557 135,65 Kč.

22. Nejvyšší soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že je při posuzování dovolání vázán skutkovými zjištěními nižších soudů (srov. např. usnesení ze dne 29. 10. 2019 sp. zn. 22 Cdo 3411/2019 a ze dne 28. 1. 2020 sp. zn. 33 Cdo 4316/19), což zmínil i v napadeném usnesení. Dodat lze, že při splnění všech náležitostí dovolání je možné Nejvyššímu soudu předložit otázku procesního práva, zda soudy při zjišťování skutkového stavu respektovaly příslušná procesní pravidla a zásady [stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.), bod 55]. Shledá-li pak Nejvyšší soud, že se odvolací soud dopustil při zjišťování skutkového stavu porušení procesních předpisů, nenahrazuje jeho skutková zjištění vlastními skutkovými zjištěními, nýbrž ruší rozhodnutí o odvolání (a případně rozhodnutí soudu prvního stupně), čímž nižším soudům umožní vytknutá procesní pochybení napravit a dospět případně k odlišným skutkovým zjištěním. V posuzované věci však Nejvyšší soud žádné porušení procesních předpisů při zjišťování skutkového stavu neuvedl a ve svém usnesení vycházel ze skutkového stavu, který byl odlišný od stavu zjištěného nižšími soudy. Nejvyšší soud závěr o liknavosti s uspokojením restitučního nároku založil na skutkových zjištěních (přecenění nároku z částky 1 988,20 Kč na částku 557 135,65 Kč, lpění na nesprávné výši nároku), která nižší soudy neučinily, čímž porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny), neboť Nejvyššímu soudu nepřisluší v dovolacím řízení utvářet vlastní skutková zjištění odchylná od skutkových zjištění nižších soudů.

23. Ústavní soud připouští, že rozsudek krajského soudu trpí řadou nepřesností, které se týkají i skutkového popisu. Za nepřesné považuje Ústavní soud zmínky krajského soudu o tom, že by správnými rozhodnutími ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05 a ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1 měl být restituční nárok vedlejší účastnice oceňován či vyčíslován (krajský soud ve svém rozsudku zmiňoval, že „rozhodnutím SPÚ ze dne 30. 10. 2017 byl řádně vyčíslen nárok žalobkyně“, že „její restituční nárok byl oceněn částkou 1 988 Kč (viz PÚ 682/05)“ a že „až 8. 11. 2017 (tehdy rozhodnutí SPÚ nabylo právní moci) byla žalobkyně žalovaným informována o správném ocenění jejího nároku“. Jde o nepřesnosti na úrovni excesu při utváření skutkových zjištění, neboť k závěru, že by danými správnými rozhodnutími byly restituční nárok či pozemky oceněny, nelze dospět žádnou korektní metodou uvažování a ani krajský soud blíže neobjasnil, jak k danému závěru došel. Ve správních rozhodnutích č. j. PÚ 682/05 a č. j. PÚ 3515/92/1 není žádná zmínka o tom, že by pozemky, jichž se týkají výroky těchto rozhodnutí, byly pro účely daných rozhodnutí oceňovány, není zde ani žádný údaj, na jakou částku by měly být oceněny. Ve výrocích těchto správních rozhodnutí se toliko uvádí, že vedlejší účastnice a její bratr nejsou vlastníky specifikovaných pozemků (srov. § 9 odst. 4

zákonu o půdě), v jejich odůvodnění se rozebírá překážka pro vydání podle § 11 odst. 1 zákona o půdě. Dále se v jejich odůvodněních stručně zmiňuje, že za nevydané pozemky má vedlejší účastnice a její bratr nárok na převod náhradního pozemku nebo na finanční náhradu, aniž by zde však bylo cokoli uvedeno ke konkrétní výši finanční náhrady. Protože v rozhodnutích č. j. PÚ 682/05 a č. j. PÚ 3515/92/1 není žádná informace o tom, na jakou částku byly pozemky zmíněné ve výrocích těchto rozhodnutí oceněny, nelze žádným logicky korektním způsobem dovozovat, že by těmito rozhodnutími byl nárok finančně vyčíslen (pozemky oceněny). Výši ocenění nevydaných pozemků se však okresní soud ani krajský soud nemusely hlouběji zabývat, neboť šlo mezi vedlejší účastnicí a stěžovatelkou o nespornou skutečnost (viz bod 20). Protože výše ocenění pozemků byla nesporná, nebylo třeba, aby se okresní soud či krajský soud zabývaly otázkou, kdy a na základě čeho došlo k jejich ocenění. Liknavost s uspokojením nároku vedlejší účastnice neodvozovala z toho, že by samotné ocenění pozemků, jichž se týká rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1 zabralo dlouhou dobu. Ani z tohoto pohledu se tak okresní soud ani krajský soud nemusely zabývat tím, kdy a na základě jakého podkladu došlo k ocenění pozemků. Liknavost vedlejší účastnice spatřovala v tom, že dané správní rozhodnutí bylo vydáno až 25 let od podání návrhu. Je sice možno zmínit, že okresní soud provedl důkaz objednávkou ze dne 8. 12. 2017, kterou stěžovatelka u znalce po vydání rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1 vyžádala ocenění tří ze čtyř pozemků, jichž se dané rozhodnutí týkalo (č. l. 106 spisu okresního soudu), a následným znaleckým posudkem ze dne 20. 12. 2017, jímž byly tyto tři pozemky oceněny (č. l. 103 spisu okresního soudu). K otázce, kdy a na základě jakého podkladu došlo k ocenění pozemků, však okresní soud neučinil žádný skutkový závěr. Vyjma zjevně neudržitelné zmínky, že pozemky měly být oceněny výše zmíněnými správními rozhodnutími, ani krajský soud neučinil skutkové zjištění, kdy a na základě jakého podkladu byly pozemky oceněny.

24. Popsané nepřesnosti se však netýkají skutečnosti, že každé z ocenění 1 988,20 Kč a 557 135,65 Kč se týká jiných pozemků, že tedy nedošlo k přecenění nároku z 1 988,20 Kč na 557 135,65 Kč a že nebylo zjištěno, že by spoluvlastnický podíl stěžovatelky na čtyřech nevydaných pozemcích, jichž se týká rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1, byl někdy oceněn na jinou částku než na 557 135,65 Kč. Dané nepřesnosti tak nemají vztah k tomu, co Nejvyšší soud odchylně od nižších soudů označil za skutkový stav, který pak právně hodnotil. Dále tyto nepřesnosti nepřekážejí tomu, že z rozsudku krajského soudu je patrný závěr, že vedlejší účastnice neměla až do vydání (právní moci) rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1 důvod vstupovat do veřejných nabídek. Z jeho rozsudku tak plyne, že liknavost stěžovatelky s uspokojením nároku se odvíjí od dlouhé doby 25 let, která uplynula od podání návrhu na vydání pozemků v roce 1992 do vydání zmíněného rozhodnutí, jímž bylo o poslední části předmětu tohoto návrhu rozhodnuto. Krajský soud ostatně v bodě 7 napadeného rozsudku výslovně označil za správné právní posouzení okresního soudu. Okresní soud přitom zmínil, že se neztotožňuje s argumentací stěžovatelky, že liknavost při uspokojení restitučního nároku má být posuzována toliko v období po 30. 10. 2017, a její liknavost spatřoval v tom, že po 12 let (od vydání rozhodnutí ze dne 9. 3. 2005 č. j. PÚ 682/05) správní orgány nezjistily, že rozhodnutím z roku 2005 nebylo o návrhu z roku 1992 rozhodnuto v celém rozsahu, což napravily až v roce 2017. Jádrem sporu mezi stěžovatelkou a vedlejší účastnicí byla otázka, zda délka řízení (25 let od roku 1992 do roku 2017) završeného rozhodnutím č. j. PÚ 3515/92/1 může či nemůže být podkladem pro posouzení liknavosti s uspokojením restitučního nároku. Stěžovatelka setrvale tvrdila, že jím být nemůže, což namítala i v odvolání. Za tohoto stavu nelze odůvodnění krajského soudu vnímat jinak, než že krajský soud se s danou odvolací námitkou neztotožnil a nespatořoval překážku pro to, aby liknavost s uspokojením nároku byla spojena i s dobou před vydáním či právní mocí rozhodnutí ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1. Výslovně pak za nepodstatné krajský soud označil to, kolika veřejných nabídek se vedlejší účastnice zúčastnila po právní moci rozhodnutí č. j. PÚ 3515/92/1.

### **V. B. Námitka, že se Nejvyšší soud nevypořádal se stěžovatelčinou argumentací k posuzování liknavosti při uspokojení restitučního nároku**

25. Stěžovatelka namítá, že Nejvyšší soud se nevyjádřil k její námitce v dovolání, podle níž délku trvání správního řízení vedeného o nároku na vydání odňatých pozemků (tj. délku řízení zakončeného rozhodnutím ze dne 30. 10. 2017 č. j. PÚ 3515/92/1) nelze užít jako argument pro závěr o liknavosti stěžovatelky.

26. Jde o důvodnou námitku, neboť vypořádání této otázky v napadeném usnesení Nejvyššího soudu absentuje. Stěžovatelka přitom podala dovolání se všemi zákonem vyžadovanými náležitostmi. V dovolání vznesla právní otázku, zda jako jediné kritérium pro posouzení liknavosti a svévole může být brána výlučně délka správního řízení vedeného o návrhu na vydání nemovitosti. V dovolání tvrdila, že krajský soud tuto otázku posoudil v rozporu se závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 71/2020. V řízení o dovolání namítala, že podle daného rozsudku se má rozlišovat, že v průběhu správního řízení vedeného o návrhu na vydání odňatých pozemků stát vystupuje v postavení správního orgánu rozhodujícího podle správního řádu, a nikoli v postavení subjektu povinného k uspokojení nároku na převod náhradního pozemku. Zdůrazňovala, že až po právní moci takového správního rozhodnutí vystupuje stát v procesu převodu náhradních pozemků v soukromoprávním vztahu s oprávněnou osobou a až v této jeho roli lze zkoumat liknavost při uspokojení restitučního nároku. V dovolání zdůrazňovala tuto část rozsudku sp. zn. 28 Cdo 71/2020: „Vznikl-li žalobcům nárok na bezúplatný převod náhradního pozemku (náhradních pozemků) na základě rozhodnutí Státního pozemkového úřadu [...] vydaného ve správním řízení [...], jímž jim nárokované pozemky nebyly pro zákonnou překážku uvedenu v § 11 odst. 1 zákona o půdě vydány, pak v souladu s ustálenou rozhodovací praxí dovolacího soudu jest mezi účastníky spornou otázkou, zda žalovaná postupovala při uspokojování restitučního nároku žalobců liknavě či nikoliv, posuzovat zejména za dobu od vzniku nároku žalobců na bezúplatný převod náhradního pozemku (náhradních pozemků), tj. od právní moci rozhodnutí pozemkového úřadu [...]. Teprve od tohoto data se žalobci mohli přihlásit do veřejné nabídky pozemků (§ 11a zákona o půdě).“

27. Protože z napadeného usnesení Nejvyššího soudu nelze seznat, jak dovolací soud nahlížel na položenou otázku liknavosti a délky správního řízení ani jak ve spojení s ní vyhodnotil přípustnost dovolání, porušil Nejvyšší soud právo stěžovatelky na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

28. Z usnesení Nejvyššího soudu dále není patrné posouzení stěžovatelčiny argumentace proti závěrům krajského soudu, který závěr o liknavosti státu s uspokojením restitučního nároku opřel též o úvahy o tzv. restituční teče. Ani zde Nejvyšší soud neuvedl, jak na danou argumentaci nahlíží, včetně hodnocení přípustnosti dovolání k ní. I tato okolnost zakládá porušení stěžovatelčina práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny).

29. Nejvyšší soud a vedlejší účastnice ve svých vyjádřeních poukazovaly na judikaturu, podle níž není porušením práva na soudní ochranu, nepodá-li soud podrobnou odpověď na každý argument [např. nález ze dne 5. 1. 2005 sp. zn. IV. ÚS 201/04 (N 3/36 SbNU 19), nález ze dne 29. 1. 2007 sp. zn. IV. ÚS 787/06 (N 16/44 SbNU 201), bod 41]. Tato judikatura je pro posuzovanou věc nepřiléhavá, neboť Nejvyšší soud neposkytl odpověď na argumentaci, která tvořila samotné jádro sporu.

30. Nedůvodně ovšem stěžovatelka Nejvyššímu soudu vytýká, že nevysvětlil, proč si případ vedlejší účastnice zaslouží jiné posouzení než případ jejího bratra, který odvozoval právo na vydání náhradního pozemku ze stejného správního rozhodnutí. Žalobu bratra vedlejší účastnice podle tvrzení stěžovatelky okresní soud a Okresní soud Praha-východ zamítly. Danou argumentaci stěžovatelka v dovolání neuplatnila. Není žádným pochybením Nejvyššího soudu, že na neuplatněnou argumentaci nereagoval.



## **VI. Procesní předpoklady řízení o ústavní stížnosti proti rozsudkům krajského soudu a okresního soudu**

31. Výše popsaná pochybení Nejvyššího soudu založila důvod pro zrušení jeho usnesení. Nejvyšší soud dosud neposoudil stěžovatelčinu argumentaci k liknavosti při uspokojování restitučního nároku, čemuž se po kasaci jeho usnesení Ústavním soudem bude věnovat v dalším řízení, kam se mu věc vrací. Protože doposud nebylo dovolání plně posouzeno, což bude Nejvyšší soud ještě napravovat, je v souladu se zásadou subsidiarity (jejímž výrazem je § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu) ústavní stížnost nepřipustná v části, v níž směřuje proti rozsudkům krajského soudu a okresního soudu [viz shodně nálezy ze dne 15. 3. 2017 sp. zn. II. ÚS 1966/16 (N 45/84 SbNU 527), bod 37; nálezy ze dne 20. 2. 2018 sp. zn. II. ÚS 1226/17 (N 28/88 SbNU 411), bod 29].

## **VII. Závěr**

32. Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší soud porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) tím, že při posuzování dovolání vycházel ze skutkového stavu odlišného od toho, který zjistily nižší soudy (body 16 až 22), a tím, že se nevypořádal s argumentací v dovolání uplatněnou k otázce liknavosti státu s uspokojením restitučního nároku (body 25 až 29). Ústavní stížnost je tedy v části, v níž směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu, důvodná, a proto rozhodnutí Nejvyššího soudu Ústavní soud zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V důsledku toho se věc vrací Nejvyššímu soudu k dalšímu řízení, v němž bude Nejvyšší soud vycházet ze skutkových zjištění nižších soudů, jak byla z jejich rozhodnutí shrnuta Ústavním soudem (zejména v bodech 18 až 21). Dále se zde Nejvyšší soud vypořádá s argumentací k otázce liknavosti, již stěžovatelka uplatnila v dovolání. Ústavní soud svým nálezem v žádném ohledu nepředjímá, jak má tuto argumentaci Nejvyšší soud vypořádat, a to ani z hlediska přípustnosti dovolání ani jeho důvodnosti.

33. V části, v níž ústavní stížnost směřuje proti rozsudkům krajského soudu a okresního soudu, byla pro nepřipustnost odmítnuta podle § 43 odst. 1 písm. e) ve spojení s § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu (bod 31). 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. 91

### **Právo zranitelné osoby na právní pomoc a tlumočnicka v souvislosti se vzdáním se odporu (sp. zn. II. ÚS 498/21 ze dne 10. května 2021)**

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 [nález sp. zn. I. ÚS 469/16 ze dne 22. března 2016 (N 49/80 SbNU 605)].

Jestliže cizinci nebyl v řízení před soudem přetlumočen trestní příkaz a poučení o opravném prostředku a opak nelze jednoznačně dovést dostupnými prostředky, je při existenci takových pochybností třeba mít za to, že se cizinec řádným způsobem nevzdal svého práva na odpor proti trestnímu příkazu. Opačný postup je porušením práva cizince na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

## Nález

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání a bez přítomnosti účastníků v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce zpravodaje Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele I. O., zastoupeného Mgr. Bc. Martinem Kůsem, advokátem, se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, proti zásahu spočívajícím v nenařizení hlavního líčení ve věci vedené u Okresního soudu Praha-východ pod sp. zn. 16 T 142/2020, za účasti Okresního soudu Praha-východ jako účastníka řízení a Okresního státního zastupitelství Praha-východ jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Postupem Okresního soudu Praha-východ spočívajícím v nenařizení hlavního líčení ve věci vedené u Okresního soudu Praha-východ pod sp. zn. 16 T 142/2020 byla porušena ústavně zaručená základní práva stěžovatele na spravedlivý proces, na právní pomoc v řízení před soudy a na obhajobu a tlumočnicka dle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Okresnímu soudu Praha-východ se zakazuje v tomto zásahu pokračovat.**

## Odůvodnění

### **I. Vymezení předmětu řízení**

1. Stěžovatel se domáhá zásahu Ústavního soudu spočívajícího v tom, aby zakázal Okresnímu soudu Praha-východ (dále též jen „nalézací soud“) pokračovat v porušování jeho ústavně zaručených práv podle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2, čl. 38 odst. 2 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Zasahovat do práv stěžovatele má nalézací soud nenařizením hlavního líčení ve věci vedené u něj pod sp. zn. 16 T 142/2020 poté, co stěžovatel

podal odpor proti trestnímu příkazu nalézacího soudu ze dne 25. 12. 2020 sp. zn. 16 T 142/2020 (dále jen „trestní příkaz“). Stěžovatel se před podáním odporu práva podat odpor vzdal, měl tak však údajně učinit, aniž by byl dostatečně poučen o významu práva podat odpor a aniž by mu byl trestní příkaz přetlumočen.

## II. Posouzení splnění procesních předpokladů řízení

2. Ústavní stížnost byla podána v zákonné lhůtě, osobou k tomu oprávněnou a zastoupenou advokátem na základě speciální plné moci pro zastupování v tomto řízení před Ústavním soudem. Jelikož stěžovatel tvrdí tzv. jiný zásah spočívající v nakládání s trestním příkazem jakožto s pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, neboť stěžovatel se práva odporu proti němu vzdal, byť k tomu podle jeho tvrzení došlo bez řádného poučení o významu a důsledcích takového vyjádření, tak z pohledu obecných soudů žádný další procesní úkon na obranu práv stěžovatele není přípustný. Ústavní soud tedy konstatuje, že jsou splněny předpoklady stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) k tomu, aby se ústavní stížností mohl zabývat po věcné stránce.

## III. Rekapitulace skutkového stavu a procesního vývoje

3. Z vyžádaného spisového materiálu vyplývá, že stěžovatel byl dne 23. 12. 2020 v 18:30 hodin podle § 76 odst. 1 trestního řádu zadržen policií poté, co měl (zkráceně řečeno) způsobit dopravní nehodu tím, že měl řídit osobní automobil a narazit do před ním jedoucího osobního automobilu, přičemž stěžovateli měla být dechovou zkouškou provedenou policií v 18:11 hodin téhož dne zjištěna hladina 3,22 ‰ alkoholu v krvi. Důvodem zadržení bylo podezření, že uprchne nebo se bude skrývat, aby se tak vyhnul trestnímu stíhání nebo trestu. Stěžovateli bylo dne 24. 12. 2020 sděleno podezření, byl k věci vyslechnut a dne 25. 12. 2020 státní zástupce Okresního státního zastupitelství Praha-východ podal návrh na potrestání stěžovatele. Dne 25. 12. 2020 se od 14:15 hodin konalo u nalézacího soudu vazební zasedání. Při vazebním zasedání stěžovatel nebyl obhajován obhájcem, byla však přítomna tlumočnice z ukrajinského jazyka. Tlumočnice stěžovateli přetlumočila návrh na potrestání. Stěžovatel v rámci svého výslechu uvedl, že českému jazyku nerozumí a že žádá o tlumočení do ukrajinského jazyka. Následně uvedl, že ukrajinštině rozumí, ale vypovídat bude rusky. Nalézací soud následně vyhlásil opatření, že přibírá tlumočnici z jazyka ruského. Po výslechu stěžovatele a krátkém přerušení zasedání je v protokolu o vazebním zasedání uvedeno, že se stěžovateli doručuje trestní příkaz, jímž nalézací soud stěžovatele uznal vinným přechínem ohrožení pod vlivem návykové látky podle § 274 odst. 1 a odst. 2 písm. a) trestního zákoníku, za nějž jej podle § 274 odst. 1 trestního zákoníku odsoudil k trestu vyhoštění v trvání čtyřiceti dvou měsíců a trestu zákazu činnosti spočívajícímu v zákazu řízení motorových vozidel v trvání čtyřiceti dvou měsíců.

4. Následně je v protokolu uvedeno, že je dáno poučení. Následuje přípis „Po poučení o opravných prostředcích uvádí obviněný: vzdávám se práva podání odporu, za osoby oprávněné. Nežádám písemný překlad trestního příkazu ani výzvy k vycestování, postačí mi přetlumočení.“

5. Poté je uvedeno, že je obviněnému předána výzva k vycestování z České republiky neprodleně nejpozději do 30. 12. 2020 do 23:59 hodin. Následuje přípis o vyhlášení usnesení podle § 77 odst. 2 tr. řádu o tom, že se stěžovatel propouští ze zadržení na svobodu s poučením o nepřipustnosti práva stížnosti proti němu. Po zmínce o tom, že tlumočnice účtuje tlumočné, následuje přípis, že vazební zasedání končí v 15:35 hodin bez námitek k protokolaci s podpisy osob, které byly zasedání přítomny, včetně stěžovatele. Dne 31. 12. 2020 stěžovatel doručil soudu odpor proti trestnímu příkazu. Přípisem ze dne 4. 1. 2021 mu však nalézací soud sdělil, že poté, co se stěžovatel výslovně vzdal práva podat odpor, nabyl trestní příkaz právní moci,

neboť se téhož práva vzdal i státní zástupce. K podanému odporu proto soud nemůže přihlížet. Soud jej dále upozornil, že pokud se nachází i nadále na území České republiky v rozporu s pravomocně uloženým trestem vyhoštění, dopouští se další trestné činnosti, a to přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.

#### IV. Argumentace stěžovatele a ostatních účastníků řízení

6. Stěžovatel podal proti jinému zásahu specifikovanému výše v části I tohoto nálezu ústavní stížnost. Tvrdí v ní, že mu nebyl přetlumočen ani přeložen trestní příkaz a poučení o opravných prostředcích ani výzva k vycestování. Z protokolu navíc vyplývá, že výzva k vycestování mu byla doručena až poté, co prohlásil, že netrvá na písemném překladu trestního příkazu ani výzvy k vycestování. Stěžovatel se tak vzdal práva podání odporu zcela neinformovaně bez znalosti rozhodnutí, vůči němuž se práva na podání odporu vzdává, stejně jako bez znalosti důsledků, které tento krok pro něj má. Uvádí, že je cizinec, nehovoří česky a neorientuje se v místních poměrech ani v právním řádu. Nemá zde žádné zázemí. Z protokolu o vazebním zasedání vyplývá, že o něm nebyl pořizován zvukový záznam z důvodu urychlení vyhotovení protokolu. Stěžovatel tvrdí, že tlumočnice překládala jen vlastní průběh vazebního zasedání, nikoli však již trestní příkaz a poučení o důsledcích a významu vzdání se práva na podání odporu. Soud jej navíc neinformoval ani o jeho právu poradit se s obhájcem a o možnosti požádat o jeho ustanovení. Podle judikatury Ústavního soudu by se v situaci, kdy je trestní příkaz předán cizinci omezenému na svobodě, mělo jednat o případ nutné obhajoby [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015 (N 59/76 SbNU 795), sp. zn. I. ÚS 1688/19 ze dne 3. 9. 2019 (N 157/96 SbNU 42) a další].

7. Ústavní soud vyzval nalézací soud jako účastníka řízení a Okresní státní zastupitelství Praha-východ jako vedlejšího účastníka řízení (dále jen „vedlejší účastník“) k vyjádření k ústavní stížnosti.

8. Nalézací soud se vyjádřil v tom smyslu, že trestní příkaz nabyl právní moci poté, co se stěžovatel a státní zástupce vzdali práva podat proti němu odpor. Projednání věci v hlavním líčení tak brání překážka věci rozhodnuté. Věc stěžovatele se soudce snažil projednat s co největším urychlením, jak mu to ukládá trestní řád, navíc při vědomí, že stěžovatel byl již dvě noci omezen na osobní svobodě mimo svoji domovskou zemi. Při jeho konání však důsledně postupoval tak, aby všechna jemu náležející práva mohl v plné šíři realizovat. Podle § 55b odst. 1 tr. řádu soudce rozhodl o tom, že o vazebním zasedání nebude pořizován zvukový záznam, neboť v danou chvíli bylo namístež očekávat, že prepis zvukového záznamu by byl vyhotoven až se značným časovým odstupem od konání vazebního zasedání. To bylo konáno v období vánočních svátků a čerpání dovolených navíc v době trvání protiepidemických opatření, která dopadla i na personál soudu. Bylo-li by vazební zasedání nahráváno, byl by zvukový záznam přepsán v řádu dnů či spíše týdnů.

9. Soudce uvádí, že neovládá ukrajinský jazyk, ale spoléhal plně na splnění povinnosti tlumočnice vyplývající z jejího postavení v tom smyslu, že po doručení trestního příkazu byl tento stěžovateli přetlumočen v plném znění. Pochybení spatřuje v tom, že tato skutečnost nebyla výslovně zachycena v protokolu o vazebním zasedání. To však podle názoru soudce nic nemění na skutečnosti, že se stěžovateli přetlumočení trestního příkazu, poučení o opravném prostředku a o důsledcích vzdání se odporu dostalo. Poukazuje i na časový sled skončení zasedání cca dvacet minut poté, co bylo přerušeno za účelem přípravy rozhodnutí. Stěžovatel si na nedostatky v překladu v průběhu vazebního zasedání nestěžoval. Stran písemného vyhotovení překladu trestního příkazu soudce vycházel z vyjádření stěžovatele, který už ve zkráceném přípravném řízení (na č. 1. 14 spisu) uvedl, že nežádá překlad listin uvedených v § 28 odst. 2 tr. řádu a toto své vyjádření zopakoval znovu při vazebním zasedání.

10. Stěžovatel nevyužil práva zvolit si obhájce v rámci svého výslechu (č. 1. 11 spisu) a o možnost konzultace s obhájcem nežádal ani v průběhu vazebního zasedání. O svých právech

byl v jeho průběhu detailně informován i o tom, že je možné ve věci rozhodnout trestním příkazem. Při svém následném výslechu se k jednání, které je mu kladeno za vinu, doznal, zevrubně popsal, jak k dopravní nehodě došlo a že před jízdou požil alkohol. Soudce jej poučil o trestnosti jeho jednání i o povaze obou uložených trestů, které jsou mu ukládány. Stěžovatel nedal jakkoli najevo, že by potřeboval další vysvětlení. Za těchto okolností soudce důvody pro nutnou obhajobu neshledal.

11. Vedlejší účastník označuje řadu stěžovatelem uváděných údajů za nepravdivé či zavádějící. O právu zvolit si obhájce byl stěžovatel poučen již před započítím svého výslechu v pozici podezřelého dne 24. 12. 2020. Text poučení je inkorporován v protokolu o výslechu. Po celou dobu výslechu byla přítomna tlumočnice a stěžovatel měl možnost si text protokolu i s poučením přečíst a nechat si jej tlumočnicí přeložit. Stěžovatel žádný požadavek na zvolení obhájce nevnesl. Stěžovateli byl přetlumočen i dokument na č. 1. 14 označený jako poučení cizího státního příslušníka, podle kterého stěžovatel prohlásil, že nepožaduje písemný překlad dokumentů uvedených v ustanovení § 28 odst. 2 tr. řádu a nepožaduje vyrozumění zastupitelského úřadu. Trestní příkaz dostatečně vyjadřuje skutečnosti zakládající znaky trestného činu a právní kvalifikaci jednání stěžovatele, kterým se jej dopustil. Zásadně se ohrazuje proti tvrzení stěžovatele, že mu nebyl přetlumočen trestní příkaz a poučení o opravných prostředcích. Stěžovatelovo tvrzení nelze dokládat jen tím, že v protokolu o vazebním zasedání není na rozdíl od tlumočení návrhu na potrestání výslovně uvedeno, že tlumočnice tlumočí i trestní příkaz. Z protokolu vyplývá, že tlumočnice do ukrajinského (byť je údajně v protokolu chybně uvedeno „ruského“) jazyka byla po celou dobu vazebního zasedání přítomna. Stěžovatel o tlumočení do ukrajinského jazyka výslovně požádal, tlumočnice byla opatřením přibrána a v závěru vazebního zasedání účtovala tlumočné. Je tak zřejmé, že tlumočnice byla přibrána pro celý úkon vazebního zasedání a celý tento úkon také tlumočila. Po doručení trestního příkazu je v protokolu uvedeno, že bylo dáno poučení s podstatnými důvody, což znamená, že soud své rozhodnutí trestním příkazem nad rámec svých povinností odůvodnil a jeho odůvodnění bylo přetlumočeno. Poté stěžovatel uvedl, že nežádá písemný překlad trestního příkazu ani výzvy k vycestování, postačí mu přetlumočení, což nelze vykládat jinak, než že mu trestní příkaz přetlumočen byl. Stěžovatel přitom nevnesl námitku, že by projednávané skutečnosti nerozuměl. Stěžovatel se pak do protokolu o vazebním zasedání vzdal odporu proti trestnímu příkazu. Vzdání se práva nebylo nijak neinformované. Jestliže odpor následně podal, byl podán osobou neoprávněnou. V pojednání stěžovatele o pořizování zvukového záznamu je nutno jej opravit v tom, že citované ustanovení § 55b odst. 1 tr. řádu se týká pouze hlavního líčení, které se v předmětné věci nekonalo. Ze stěžovatelem citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3816/16 ze dne 21. 3. 2017 (N 49/84 SbNU 579) pak vyplývá, že z jednání, ať je jeho forma jakákoliv, má být zásadně pořizován zvukový záznam nebo písemný protokol. Spojka nebo vyjadřuje, že postačí jakékoliv z obou zachycení jednání. Tento požadavek tak byl vyhotovením protokolu splněn. Státní zástupce při respektu k ustanovení § 36 odst. 2 tr. řádu již v přípravném řízení zvažoval vhodnost ustanovení obhájce, ale s ohledem na skutkovou, důkazní i právní jednoduchost a jednoznačnost věci jej neshledal za nutné. K obdobnému závěru dospěl i soud ve vazebním zasedání, při němž se stěžovatel ke svému jednání doznal.

12. V daném případě není možné spatřovat důvod nutné obhajoby tak, jak je popisován v nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3464/17 ze dne 12. 3. 2019 (N 38/93 SbNU 41), neboť se případy liší v procesních okolnostech, zejména v podstatně delším vazebním zasedání (1 hodina a 20 minut), kdy stěžovatel měl i delší dobu na rozmyšlenou, soud přetlumočení trestního příkazu i odůvodnění svého postupu zajistil, stěžovatel se ke svému jednání doznal a soud od počátku projevil záměr vydat trestní příkaz a nepředpokládal nařízení hlavního líčení ihned poté. Státní zástupce pak ani nepředpokládá, že s ohledem na charakter trestné činnosti by v případě podání odporu proti trestnímu příkazu byl stěžovatel skutečně vzat do vazby.

Zkrácené řízení se zadržením se v obdobných případech koná zejména proto, aby mohly být se zadrženým cizincem, který se trvale na území České republiky nezdržuje, provedeny všechny nezbytné úkony včetně doručení trestního příkazu či alespoň předvolání k hlavnímu líčení (které již může být provedeno bez jeho přítomnosti), aby případná nedosažitelnost cizince následně příliš nekomplikovala či neznemožňovala provedení trestního řízení. Stěžovatel si navíc uvědomoval význam trestního příkazu jak z hlediska uznání viny, když se ke svému jednání doznal, tak z hlediska sankce, když současně s doručením trestního příkazu byl poučen i o následném vydání výzvy k vycestování. Vedlejší účastník dodává, že sankce v podobě vyhoštění ani neměla podstatný vliv na život stěžovatele, neboť s ohledem na epidemiologická opatření nebyl jeho pobyt na území České republiky oprávněný a bylo nutno v případě vyslovení jiné než uložené sankce předpokládat jeho správné vyhoštění. Stěžovatel tak nebyl znevýhodněnou (zranitelnou) osobou ve smyslu dřívějších závěrů Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

13. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka řízení na vědomí stěžovateli. Ten k nim zaslal repliku. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem Okresního soudu Praha-východ o tom, že trestní příkaz nabytí právní moci poté, co se stěžovatel a státní zástupce vzdali práva podat odpor. K tomu znovu odkazuje na stanovisko pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 49/18 ze dne 29. 1. 2019 (ST 49/92 SbNU 377; 61/2019 Sb.). Trvá na tom, že trestní příkaz přetlumočen ani přeložen nebyl, stejně jako poučení o opravných prostředcích. Podle názoru stěžovatele trestní příkaz nenabyl právní moci. Dodává, že neměl v úmyslu vzdát se práva na to, aby mu byl trestní příkaz a poučení o opravných prostředcích alespoň přetlumočeny. Tvzení, které soudce Okresního soudu Praha-východ uvedl až do vyjádření k ústavní stížnosti, že zvukový záznam nepořizoval z důvodu protiepidemických opatření, není zachyceno v protokolu o vazebním zasedání. V možné časové prodlevě způsobené vyhotovováním přepisu zvukového záznamu navíc stěžovatel nespatřuje žádné zdržení důležitých momentů řízení (jako např. nabytí právní moci). Stěžovatel připomíná judikaturu Ústavního soudu, podle níž k pořizování zvukového záznamu i z vazebního zasedání má docházet právě proto, aby bylo možné vyvrátit pochybnosti o spravedlivém vedení procesu. Pokud zvukový záznam pořizován není, měl by písemný protokol zachycovat minimálně nejdůležitější okamžiky jednání, mezi které nepochybně patří i otázka doručení a přetlumočení či překladu trestního příkazu. K úvaze soudu o časové prodlevě dvacet minut mezi začátkem a koncem pokračování vazebního zasedání stěžovatel uvádí, že z ní nelze nic konkrétního dovozovat. S ohledem na další nepřesnosti v protokolu mohlo i při zápisu údaje o konci vazebního zasedání dojít k překlepu. K vyjádření vedlejšího účastníka stěžovatel zdůrazňuje, že státní zástupce se vazebního zasedání nezúčastnil. Jeho konstatování o tom, že soud své rozhodnutí nad rámec svých povinností odůvodnil a že trestní příkaz byl přetlumočen, je založeno pouze na domněnkách. Stěžovatel doplňuje i citaci nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3816/16. Dovojuje z něj požadavky, které jsou z judikatury Ústavního soudu kladeny na pořizování protokolu o vazebním zasedání, v posuzovaném případě nebyly splněny.

#### **V. Právo na právní pomoc a tlumočnicka – obecná východiska**

14. Věc stěžovatele je skutkově a právně obdobná věcem, kterými se Ústavní soud již dříve zabýval, zejména pak věci rozhodnuté nálezem sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015 [obdobně pak nálezem sp. zn. I. ÚS 469/16 ze dne 22. 3. 2016 (N 49/80 SbNU 605)]. Platí přitom, že právní názor vyjádřený v nosné části odůvodnění nálezu Ústavního soudu je podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazný pro všechny orgány a osoby, tedy i pro Ústavní soud [srov. náleží sp. zn. III. ÚS 561/04 ze dne 10. 3. 2005 (N 54/36 SbNU 575)], který jej může změnit pouze postupem podle § 23 zákona o Ústavním soudu, tedy předložením věci plénu. V projednávané věci soud neshledal důvod, proč se od svého dříve vyjádřeného názoru odchýlit; naopak lze pro stručnost na náleží sp. zn. IV. ÚS 2443/14 v mnohém odkázat.

15. Právo na veřejné projednání věci a přítomnost u jednání je imanentní součástí práva na spravedlivý proces. Tohoto práva se lze vzdát, avšak pouze pokud vzdání se je vědomé a jednoznačné [např. nález sp. zn. I. ÚS 892/14 ze dne 20. srpna 2014 (N 157/74 SbNU 349), rozsudek ESLP ve věci *Hakansson a Sturesson proti Švédsku* č. 11855/85 ze dne 21. 2. 1990, § 66]. Institut trestního příkazu, jež dle § 314e tr. řádu může samosoudce vydat bez projednání věci v hlavním líčení, je-li skutkový stav spolehlivě prokázán opatřenými důkazy, není v rozporu s ústavním právem na veřejné projednání věci v přítomnosti účastníka pouze za podmínky, že obviněný má právo se domoci projednání své věci v řádném procesu splňujícím všechny záruky práva na spravedlivý proces [srov. přiměřeně nález sp. zn. I. ÚS 2733/13 ze dne 26. 2. 2014 (N 23/72 SbNU 267) a nález sp. zn. IV. ÚS 4787/12 ze dne 13. 5. 2013 (N 82/69 SbNU 347)]. K tomu slouží možnost podání odporu proti trestnímu příkazu, kterým se příkaz ze zákona ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení (§ 314g odst. 2 tr. řádu). Podle § 314f odst. 1 písm. f) tr. řádu musí být obviněný poučen o právu podat odpor, včetně upozornění, že v případě, kdy obviněný odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení. Obviněný musí mít tedy reálně možnost se veřejného projednání své trestní věci domoci, a pouze pokud tak prokazatelně neučiní, lze dovodit, že se tohoto práva vzdal.

16. Možnost vzdát se práva na odpor ihned po doručení trestního příkazu, která je upravena v § 314g odst. 1 tr. řádu, není sama o sobě problematická [nález sp. zn. I. ÚS 291/96 ze dne 23. 9. 1997 (N 105/9 SbNU 15)]. Zmiňovaným nálezem Ústavní soud na druhou stranu vyhověl stížnosti navrhovatelky, v jejímž případě nebylo z provedených důkazů možné najisto zjistit, zda úkon – vzdání se práva odporu i za osoby blízké – učinila stěžovatelka skutečně svobodně a zda jako cizinka plně pochopila, co tento právní úkon znamená a jaké vyvolá následky.

17. Obecné soudy mají povinnost bedlivě zkoumat okolnosti, za nichž se obviněný či jiná oprávněná osoba svého práva na odpor proti trestnímu příkazu vzdává. Zda za situace, kdy je důkladně obeznána s veškerými důsledky takového rozhodnutí, anebo za situace, kdy takové rozhodování je dotčeno okolností způsobilou omezit její jiná práva. Nepříjemné přitom je, pokud ji do takového omezujícího postavení uvede přímo soud, který má jako nezávislý arbitr posuzovat otázky viny a trestu [nález sp. zn. IV. ÚS 1320/07 ze dne 5. 11. 2007 (N 183/47 SbNU 411)].

18. Okolnosti, za nichž se obviněný či jiná oprávněná osoba vzdává svého práva na odpor proti trestnímu příkazu, souvisí též s jedním z nejdůležitějších základních práv osob, proti nimž je trestní řízení vedeno: řádným a efektivním výkonem práva na obhajobu podle čl. 37 odst. 2, čl. 40 odst. 3 Listiny a čl. 6 odst. 3 písm. b) a c) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Podle těchto ustanovení patří mezi minimální práva každého, kdo je obviněn z trestného činu, také právo mít přiměřený čas a možnost k přípravě obhajoby a obhajovat se osobně nebo za pomoci obhájce.

19. V čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy jsou tedy obsažena tři dílčí práva. Prvním a základním právem obviněného je právo obhajovat se sám. Další dvě alternativy uvedené v citovaném článku zaručují právo být účinně obhajován obhájcem, je-li to třeba, ustanoveným z úřední moci. ESLP v tomto směru shledal podstatným, aby obviněný byl schopen uplatnit svoji obhajobu náležitým způsobem a v souladu s požadavky spravedlivého procesu. Rozhodnutí, zda povolit obviněnému hájit se osobně nebo mu ustanovit obhájce, ponechává vlastnímu uvážení jednotlivých států, které ze své pozice lépe než ESLP zvolí vhodné prostředky k zajištění práva obhajoby (srov. rozsudek ve věci *Correia de Matos proti Portugalsku* ze dne 15. 11. 2001 č. 48188/99, oddíl C). Dodal, že právo na obhajobu prostřednictvím obhájce, které je právem zásadním mezi právy utvářejícími pojem spravedlivého procesu a které zabezpečuje účinnost ostatních záruk předvídaných čl. 6 Úmluvy, představuje klasický příklad takových práv, u nichž se vyžaduje zvláštní ochrana standardu „vědomého a rozumného vzdání se práva“. Před tím, než z chování účastníka může být vyvozeno, že se takového práva vzdal, musí být

zřejmě, že mohl rozumně předvídat, jaké důsledky jeho jednání může mít (srov. rozsudek ve věci *Pischalnikov proti Rusku* ze dne 24. 9. 2009 č. 7025/04). Je třeba též zohlednit, zda se obviněný vzhledem k okolnostem nebo svým osobním charakteristikám nenacházel ve zranitelném postavení (např. z důvodu svého tělesného postižení, alkoholismu a příslušnosti k sociálně znevýhodněné skupině – rozsudek ve věci *Bortnik proti Ukrajině* ze dne 27. 1. 2011 č. 39582/04; z důvodu negramotnosti a neznalosti úředního jazyka – rozsudek ve věci *Panovits proti Kypru* ze dne 11. 12. 2008 č. 4268/04 a jiné). Jistou míru zranitelnosti ESLP spojil již se samotnou skutečností, že je obviněný zadržen (rozsudek ve věci *Yoldaş proti Turecku* ze dne 23. 2. 2010 č. 27503/04). V případech pochybností, které nejsou zjevně nepodložené, jsou obecné soudy dokonce povinny si ověřit, zda obviněný měl v době, kdy byl nějakým způsobem omezen na svobodě (zadržení, vazba), možnost přístupu k obhájci a zda jeho volba vzdát se práva na pomoc obhájce může být považována za svobodnou a dobrovolnou (rozsudek ve věci *Yunus Aktaş a další proti Turecku* ze dne 20. 10. 2009 č. 24744/03; rozsudek ve věci *Borotyuk proti Ukrajině* ze dne 16. 12. 2010 č. 33579/04). ESLP například nebyl přesvědčen o jednoznačném vzdání se práva, jestliže jeho důkazem bylo pouhé zaškrtnutí políčka „nežádá pomoc obhájce“ na formuláři o výsledku obviněného (viz vzpomínaný rozsudek ve věci *Yunus Aktaş a další proti Turecku*).

20. Zranitelnost osoby, proti níž se trestní řízení vede, je pak nutno kompenzovat prostřednictvím pomoci obhájce (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Salduz proti Turecku* č. 36391/02 ze dne 27. 11. 2008). Obecné soudy jsou tak povinny přistoupit k ustanovení obhájce *ex officio* nikoliv toliko v závislosti na splnění podmínek nutné obhajoby podle vnitrostátního práva, nýbrž kdykoliv, vyžadují-li si pomoc obhájce zájmy spravedlnosti ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. c) Úmluvy. Otázka, zda si zájmy spravedlnosti vyžadují, aby byl obviněnému poskytnut obhájce, je posuzována s ohledem na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu a průběhu řízení jako celku. Mezi kritéria, která je třeba vzít v úvahu, patří zejména složitost věci z právního hlediska (rozsudek ESLP ve věci *Pham Hoang proti Francii* č. 13191/87 ze dne 25. 9. 1992), závažnost trestného činu nebo hrozícího trestu pro obviněného (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Benham proti Spojenému království* č. 19380/92 ze dne 10. 6. 1996) a osobnost obviněného z hlediska jeho schopnosti obhajovat se sám. Je-li obviněným například cizinec, který neovládá jazyk země a jejíž právní systém je mu cizí, pomoc obhájce by měla být pravidlem (rozsudek ESLP ve věci *Twalib proti Řecku* č. 24294/94 ze dne 9. 6. 1998, § 53–54). Přístup k advokátu přispívá k rovnosti zbraní mezi vyšetřujícími a stíhajícími státními orgány a obviněným a je důležitou protiváhou ke zranitelnosti zadržených podezřelých; jejich zranitelnost přitom prohlubuje i složitost právní úpravy trestního procesu (rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Beuze proti Belgii* ze dne 9. 11. 2018 č. 71409/10, § 125–127).

21. Účel ústavně zaručeného práva na právní pomoc v oblasti trestního soudnictví spočívá v záměru poskytnout jedinci vystavenému trestnímu stíhání dostatek času k obraně (obhajobě) a také zajistit, že vůči němu budou orgány činné v trestním řízení vystupovat v mezích zákona a při respektu k jeho ústavně zaručeným právům. To platí tím spíše, pokud procesní úkony orgánů veřejné moci směřují vůči někomu, kdo je zbaven osobní svobody, a kdy jeho rozhodovací schopnosti jsou v důsledku toho *eo ipso* sníženy či omezeny. Trestním řádem příkladmo vyjmenované podmínky nutné obhajoby (§ 36 odst. 2) je proto 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 [nález sp. zn. III. ÚS 200/2000 ze dne 14. 10. 2000 (N 151/20 SbNU 71)].

22. 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 (nález sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015).

23. Specificky se Ústavní soud vyjádřil již i k situacím, kdy je od cizince, jemuž byl trestní příkaz právě předán, požadováno vyjádření, zda se vzdává práva odporu. V nálezu sp. zn. I. ÚS 469/16 ze dne 22. 3. 2016 (N 49/80 SbNU 605) Ústavní soud vyložil, že výzvě k takovému procesnímu vyjádření, které má pro zatčenou osobu, již je adresováno, zásadní význam, musí předcházet poučení o významu a důsledcích takového vyjádření a o právu poradit se předtím s obhájcem, přičemž v těchto případech jí musí být obhájce ustanoven, nevyžádá-li si jej sama. K obdobnému závěru dospěl Ústavní soud i v nálezu sp. zn. IV. ÚS 2443/14 ze dne 18. 3. 2015 (N 59/76 SbNU 795). V nálezu sp. zn. IV. ÚS 1320/07 ze dne 5. 11. 2007 (N 183/47 SbNU 411) Ústavní soud konstatoval, že je v rozporu s požadavky na zajištění dostatečného času na přípravu obhajoby a na právní pomoc, jestliže je cizinci dána na výběr volba mezi vazebním stíháním a vzdáním se práva odporu proti trestnímu příkazu.

24. Právo na tlumočnicka je zakotveno jako ústavně zaručené základní právo v čl. 37 odst. 4 Listiny, jakož i v čl. 6 odst. 3 písm. e) Úmluvy a v čl. 14 odst. 3 písm. f) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Jeho naplnění představuje *condicio sine qua non* uplatnění všech ostatních procedurálních práv osoby, která neovládá jazyk, v němž je řízení vedeno. Právo na obhajobu je zakotveno v čl. 40 odst. 3 Listiny, v čl. 6 odst. 3 Úmluvy a v čl. 14 odst. 3 Paktu. Obě tato práva představují jak na úrovni vnitrostátní, tak mezinárodní významné garance spravedlivého průběhu soudního řízení.

25. ESLP ve své judikatuře zastává názor, že určení situací, v nichž je nezbytné tlumočení zajistit, je povinností soudu (srov. rozsudek ESLP ze dne 24. 9. 2002 ve věci *Cuscani proti Spojenému království*, stížnost č. 32771/96, § 39). Povinností soudu je ve specifických případech i kontrola kvality tlumočení (srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 18. 10. 2006 ve věci *Hermi proti Itálii*, stížnost č. 18114/02, § 70).

26. Povinnost zajistit tlumočení se týká nejen tlumočení průběhu zasedání soudu, ale i překladu všech dokumentů vydaných v řízení, u nichž je to nezbytné pro zajištění spravedlivého procesu obviněného (srov. rozsudek ESLP ze dne 28. 11. 1978 ve věci *Luedicke, Belkacem a Koç proti Německu*, č. stížností 6210/73, 6877/75 a 7132/75, § 48). Ačkoliv tak není nezbytné, aby byl přeložen každý jeden dokument vyprodukovaný v rámci trestního řízení ve své úplnosti, právo na tlumočnicka pro své zachování vyžaduje, aby obviněnému bylo umožněno získat relevantní informace o svém případě a hájit se (srov. rozsudek ESLP ze dne 19. 12. 1989 ve věci *Kamasinski proti Rakousku*, stížnost č. 9783/82, § 74; či usnesení ESLP ze dne 17. 5. 2001 ve věci *Güngör proti Německu*, stížnost č. 31540/96), a to případně i ústním přetlumočením obsahu listin (srov. např. usnesení ESLP ze dne 24. 2. 2005 ve věci *Husain proti Itálii*, stížnost č. 18913/03).

27. Těmto východiskům odpovídá i rozhodovací praxe Ústavního soudu, zejména nález sp. zn. III. ÚS 3816/16 ze dne 21. 3. 2017, jehož závěrů se stěžovatel dovolával. Podle něj, pokud panuje pochybnost o tom, zda byl cizinci v řízení před soudem přeložen (tlumočen) trestní příkaz a poučení o opravném prostředku, a tuto pochybnost nelze odstranit, je třeba presumovat, že se cizinec práva podat odpor proti trestnímu příkazu nevzdal.

28. Ustanovení čl. 37 odst. 4 Listiny je na zákonné úrovni pro trestní řízení konkretizováno ustanovením § 2 odst. 14 ve spojení s § 28 tr. řádu. Pro nynější věc je relevantní zejména § 28 odst. 2 trestního řádu, který stanoví: „Za podmínek uvedených v odstavci 1 je třeba obviněnému písemně přeložit usnesení o zahájení trestního stíhání, usnesení o vazbě, usnesení o nařízení pozorování obviněného ve zdravotnickém ústavu, obžalobu, dohodu o vině a trestu a návrh na její schválení, návrh na potrestání, rozsudek, trestní příkaz, rozhodnutí

o odvolání a o podmíněném zastavení trestního stíhání; to neplatí, jestliže obviněný po poučení prohlásí, že pořízení překladu takového rozhodnutí nepožaduje. Týká-li se takové rozhodnutí více obviněných, přeloží se obviněnému jen ta část rozhodnutí, která se jej týká, pokud ji lze oddělit od ostatních výroků rozhodnutí a jejich odůvodnění. Pořízení překladu rozhodnutí a jeho doručení zajišťuje orgán činný v trestním řízení, o jehož rozhodnutí se jedná.“ A dále § 28 odst. 3 tr. řádu, který zní: „Jestliže s doručením rozhodnutí uvedeného v odstavci 2 je spojen počátek běhu lhůty a je třeba pořídit písemný překlad takového rozhodnutí, považuje se rozhodnutí za doručené až doručením písemného překladu.“

29. Ze spisového materiálu vyplývá, že písemný překlad trestního příkazu vyhotovován nebyl, neboť stěžovatel prohlásil, že na něm netrvá (učinil tak opakovaně – jednak v době zadržení dne 24. 12. 2020 za přítomnosti tlumočnice před policejním orgánem, viz č. 1. 14 spisu, jednak na vazebním zasedání před soudem dne 25. 12. 2020, viz č. 1. 45 spisu). Ústavní soud se proto zaměřil na otázku zachování ústavněprávních požadavků na vzdání se práva opravného prostředku.

30. Ustanovení § 314g odst. 1 a 2 tr. řádu stanoví, že obviněný, osoby, které jsou oprávněny podat v jeho prospěch odvolání, a státní zástupce mohou podat proti trestnímu příkazu odpor. Odpor se podává u soudu, který trestní příkaz vydal, a to do osmi dnů od jeho doručení. Osobám, které mohou podat odvolání ve prospěch obviněného, s výjimkou státního zástupce, končí lhůta tímž dnem jako obviněnému. Jestliže se trestní příkaz doručuje jak obviněnému, tak i jeho obhájci, běží lhůta od toho doručení, které bylo provedeno později. Po doručení trestního příkazu se může oprávněná osoba odporu výslovně vzdát. Byl-li podán proti trestnímu příkazu oprávněnou osobou ve lhůtě odpor, trestní příkaz se tím ruší a samosoudce nařídí ve věci hlavní líčení; při projednání věci v hlavním líčení není samosoudce vázán právní kvalifikací ani druhem a výměrou trestu obsaženými v trestním příkazu. Jinak se trestní příkaz stane pravomocným a vykonatelným.

## **VI. Aplikace obecných východisek na případ stěžovatele**

31. Z výše uvedeného shrnutí skutečností zaznamenaných v trestním spisu plyne, že stěžovatel neměl v řízení před soudem obhájce a nebyl o takové možnosti soudem poučen. Jedná se přitom o cizince, který neumí česky a byl soudu předveden ze zadržení. Je nesporné, že stěžovatel byl znevýhodněnou (zranitelnou) osobou ve smyslu dřívějších závěrů Ústavního soudu a ESLP a povahu a důsledky vzdání se práva odporu měl možnost pochopit toliko z poučení soudu, nikoli z vysvětlení jím zvoleného či soudem ustanoveného obhájce. Věc nespádala pod výslovně vyjmenované případy nutné obhajoby podle § 36 tr. řádu (k tomu by zřejmě došlo, pokud by se soud namísto vydání trestního příkazu rozhodl věc projednat v hlavním líčení podle § 314b odst. 2 tr. řádu, případně pokud by stěžovatel podal proti trestnímu příkazu odpor). S ohledem na postavení stěžovatele bylo namístě jej řádně poučit o významu a důsledcích vyjádření a také o tom, že má před takovým vyjádřením právo poradit se s obhájcem, který, nevyžádá-li si ho sám, mu musí být z moci úřední ustanoven.

32. Situace stěžovatele je po skutkové stránce obdobná okolnostem popsáním v nálezu sp. zn. III. ÚS 3464/17, neboť i tam stálo proti sobě tvrzení stěžovatelky (zde stěžovatele) o tom, že jí (mu) trestní příkaz s přiměřeným poučením o následcích přetlumočen nebyl, proti tvrzení nalézacího soudu (a vedlejšího účastníka, který zde vazebnímu zasedání nebyl přítomen) o tom, že se tak řádně stalo. Všichni přitom uvádějí na podporu svých stanovisek toliko nepřímé indicie, na jejichž základě nelze bezpečně druhou verzi vyloučit. V odkazovaném i nynějším případě nebyl o vazebním zasedání pořizován zvukový záznam, což samosoudce odůvodnil vytížeností soudního aparátu.

33. Soud má v podmínkách českého trestního řízení rovněž odpovědnost za volbu způsobu, jakým bude průběh jeho zasedání zaznamenáván. Zvukový záznam z předmětného veřejného zasedání, který je ze zákona pravidlem toliko připouštějícím výjimky, nebyl

pořizován z rozhodnutí předsedy senátu (resp. samosoudce) nalézacího soudu a tuto skutečnost nemohl stěžovatel nijak ovlivnit. Ústavní soud se již v minulosti vyjádřil kriticky k praxi, kdy z vazebního zasedání není pořizován zvukový záznam [srov. nález sp. zn. III. ÚS 4284/18 ze dne 3. 3. 2020 (N 38/99 SbNU 17)]. V protokolu je výslovně uvedeno, že byl stěžovateli přetlumočen doručený návrh na potrestání, u doručení trestního příkazu tato informace uvedena není (z údaje uvedeného posléze o tom, že stěžovatel nepožaduje písemný překlad trestního příkazu, postačí mu přetlumočení, nelze získat jistotu, zda a kdy k přetlumočení skutečně došlo). Z protokolu vyplývají navíc nejasnosti ohledně jazyka, kterým se stěžovatel u soudu vyjadřoval. V protokolu je uvedeno, že stěžovatel měl prohlásit, že žádá o tlumočení do ukrajinského jazyka s tím, že hovoří rusky a ukrajinštině rozumí. Na to soud reagoval vyhlášením opatření o přibrání tlumočnice z jazyka ruského Natálie Vycpálková, kterou již předtím na začátku vazebního zasedání soud přibral jako tlumočnici z jazyka ukrajinského (z internetových stránek Ministerstva spravedlnosti je však zřejmé, že Natálie Vycpálková má v seznamu tlumočnicků zapsán pouze jazyk ukrajinský). Vedlejší účastník ve vyjádření k ústavní stížnosti uvedl, že v protokolu je údaj o ruském jazyku uveden chybně.

34. Za dané situace nelze proto vyloučit, že stěžovatel právní úkon – vzdání se odporu proti trestnímu příkazu učinil pod tlakem okolností a aniž mu plně porozuměl. Lze také jen stěží předpokládat, že by se stěžovatel, jako evidentní laik v právu, spontánně práva odporu proti trestnímu příkazu vzdal, pokud by nebyl k takovému kroku obecným soudem vyzván, navíc v situaci, kdy následovalo předání a dobrovolné převzetí výzvy k vycestování (do pěti dnů) s datem do půlnoci předcházející poslednímu dni v roce.

35. Úvaze vedlejšího účastníka v tom smyslu, že stěžovateli reálně podle jeho názoru nehrozilo (pokud by se práva odporu nevzdal a uplatnil jej ihned) vzetí do vazby, byť je jistě podložená běžnou praxí v obdobných případech, nelze v posuzované věci přiznat právní relevanci. Stěžovatel se účastnil vazebního zasedání (jak je patrné ze záhlaví protokolu na č. 1. 45), o čemž byl zřejmě samosoudcem (a tlumočnicí) vyrozuměn. Následně jej soud podle znění protokolu vyrozuměl o tom, že bude „případně rozhodovat ve věci vzetí do vazby či propuštění ze zadržení“ a že ve věci „lze rozhodnout trestním příkazem a následně lze rozhodnout o propuštění ze zadržení“. Bez přítomnosti obhájce, který by mu vysvětlil procesní postup, který podle trestního řádu v situaci stěžovatele připadal v úvahu, stěžovatel musel vnímat možnost dalšího omezení osobní svobody jako velmi reálnou.

36. Zařazení stěžovatele do kategorie zranitelných osob s přihlédnutím ke všem souvislostem posuzované věci mělo svůj základ v situaci, že se jako cizinec neovládající český jazyk účastnil vazebního zasedání, na něž byl předveden ze zadržení, v jehož rámci byl stěžovatel soudem vyzván k prohlášení, které způsobilo nezměnitelnost rozhodnutí o vině a trestu vydaného mimo hlavní líčení. Nemůže na něm nic změnit úvaha vedlejšího účastníka v tom smyslu, že trest vyhoštění neměl na život stěžovatele podstatný vliv, neboť by s ohledem na opatření zavedená v souvislosti epidemickou situací bylo v jeho případě možné předpokládat správné vyhoštění. Skutečnost, že by stěžovatel i z jiných důvodů zřejmě nemohl na území České republiky déle pobývat, není důvodem pro neposkytnutí práva na právní pomoc při projednávání věci soudem.

37. Z dostupných dokladů tedy nelze s jistotou dovodit, že nalézací soud poskytl stěžovateli záruky vztahující se ke vzdání se práva opravného prostředku ve smyslu závěrů judikatury Ústavního soudu a ESLP uvedených výše. Ústavní soud proto konstatuje, že nalézací soud porušil ústavně zaručená základní práva stěžovatele na spravedlivý proces, na právní pomoc v řízení před soudy a na obhajobu a tlumočnicka dle čl. 36 odst. 1, čl. 37 odst. 2 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny.

38. Z tohoto důvodu Ústavní soud dle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu konstatoval porušení výše uvedených ústavně zaručených základních práv a dle § 82 odst. 3

písm. b) zákona o Ústavním soudu Okresnímu soudu Praha-východ zakázal pokračování v zásahu uvedeném ve výroku I tohoto nálezu.

**Č. 92****Možnost opětovného podání vylučovací žaloby podle zákona  
o konkurzu a vyrovnání  
(sp. zn. III. ÚS 1542/20 ze dne 11. května 2021)**

**I. Ústavní stížnost vlastníka nemovitostí zapsaných do soupisu konkursní podstaty proti usnesení konkursního soudu vydanému při dohlédací činnosti podle § 12 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění zákona č. 12/1998 Sb., je-li jeho obsahem zrušení dříve vydaného usnesení, kterým byla správci konkursní podstaty uložena povinnost zdržet se nakládání s těmito nemovitostmi, je podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nepřipustná.**

**II. Osoba, jejíž vylučovací žaloba podaná ve lhůtě určené podle § 19 odst. 2 zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, byla v minulosti jako nedůvodná zamítnuta, ji nemůže po uplynutí této lhůty podat znovu z důvodu, že k zániku zajištění pohledávky vůči úpadci, které opodstatňovalo zařazení jejího majetku do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 tohoto zákona, došlo až po právní moci rozhodnutí o dřívější vylučovací žalobě. Zamítnutí takovéto žaloby jako opožděně podané není neústavním odepřením soudní ochrany vlastnického práva, jež by zakládalo porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti obchodní společnosti OYSTER Invest, a. s., sídlem Okružní 71, Pavlov, zastoupené JUDr. Zdeňkou Mužikovou, advokátkou, sídlem Husovo náměstí 44/31, Beroun, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 29 Cdo 4638/2018-566, usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2020 č. j. 80 K 66/2000-1847, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 24. září 2018 č. j. 16 Cmo 2/2018-469 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2017 č. j. 58 Cm 6/2015-343, za účasti Nejvyššího soudu, Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ing. Evy Mikulčákové, správkyňe konkursní podstaty úpadce NAP, a. s., sídlem Oderská 333, Praha 9 – Čakovice, zastoupené JUDr. Vladimírem Zoufalým, advokátem, sídlem Národní 340/21, Praha 1 – Staré Město, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Ústavní stížnost se v části, ve které směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 29 Cdo 4638/2018-566, rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 24. září 2018 č. j. 16 Cmo 2/2018-469 a rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. listopadu 2017 č. j. 58 Cm 6/2015-343, zamítá.**

**II. Ústavní stížnost se v části, ve které směřuje proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. března 2020 č. j. 80 K 66/2000-1847, odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 1. 6. 2020, se stěžovatelka domáhá zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) z důvodu tvrzeného porušení jejího základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podáním ze dne 29. 10. 2020 stěžovatelka ústavní stížnost rozšířila tak, že navrhuje zrušení i dalších v záhlaví uvedených rozhodnutí, jimiž mělo být její základní právo vlastnit majetek porušeno v rozporu s čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny.

### II. Shrnutí řízení před obecnými soudy

2. Společnost NAP, a. s., (dále jen „úpadce“) byla v minulosti vlastníkem pozemků parc. č. 1052/3 (zastavěná plocha a nádvoří o výměře 7 511 m<sup>2</sup>), parc. č. 1052/165 (ostatní plocha o výměře 1 237 m<sup>2</sup>) a parc. č. 1052/179 (ostatní plocha o výměře 608 m<sup>2</sup>) a stavby č. p. 1373 (stavba občanské vybavenosti) nacházející se na pozemku parc. č. 1052/3, všech zapsaných na LV č. 65 pro katastrální území Krč, obec Praha (dále jen „předmětné nemovitosti“). Na základě kupní smlouvy ze dne 6. 12. 1999 se spoluvlastníky těchto nemovitostí staly stěžovatelka (podíl id. 6/10) a společnost NEMOKREDIT, a. s., (podíl id. 4/10).

3. Na majetek úpadce byl dne 3. 4. 2001 prohlášen konkurs, který je vedený před městským soudem pod sp. zn. 80 K 66/2000, a předmětné nemovitosti byly zapsány do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění účinném do 31. 12. 2007, (dále jen „zákon o konkursu a vyrovnání“) jako věci, které zajišťují pohledávky vůči úpadci. Mělo jít o tři pohledávky, u nichž správkyňe konkursní podstaty úpadce Ing. Eva Mikulčáková (dále jen „správkyňe konkursní podstaty“) dne 5. 8. 2010 vyzvala stěžovatelku k poskytnutí plnění do konkursní podstaty, a to a) částky 23 545 370,52 Kč na úhradu pohledávky věřitelky č. 5 – společnosti OYSTER PLUS, s. r. o., (původně pohledávky společnosti EKOAGROBANKA, a. s. v likvidaci) vůči její osobní dlužnici společnosti KALIVODA, a. s., jež byla dříve jedinou akcionářkou úpadce, b) částky 57 017 341,07 Kč na úhradu pohledávky věřitele č. 33 – hlavního města Prahy (původně pohledávky společnosti Union Banka, a. s.) vůči jeho osobní dlužnici společnosti KALIVODA, a. s., a c) částky 7 343 836 Kč na úhradu pohledávky věřitele č. 44 – České republiky – Finančního úřadu pro Prahu 4 vůči úpadci jako jeho osobnímu dlužníkovi. Pohledávky a) a c) byly zjištěny s právem na oddělené uspokojení při přezkumném jednání dne 4. 2. 2002, pohledávka b) byla určena s právem na oddělené uspokojení rozsudkem městského soudu ze dne 23. 1. 2008 č. j. 14 Cm 157/2002-167.

4. Stěžovatelka je přesvědčena, že v průběhu konkursního řízení zanikl důvod, pro který byly předmětné nemovitosti zapsány do soupisu konkursní podstaty, a dne 3. 7. 2015 podala žalobu, kterou se domáhala vyloučení svého spoluvlastnického podílu na těchto nemovitostech z konkursní podstaty. Podle jejího názoru správkyňe konkursní podstaty získala uplatňováním pohledávek z bezdůvodného obohacení vůči uživatelům předmětných nemovitostí a inkasováním sjednaného nájemného tolik finančních prostředků do konkursní podstaty, že postačovaly ke krytí zajištěných pohledávek. Městský soud její žalobu ale neshledal důvodnou a rozsudkem ze dne 23. 11. 2017 č. j. 58 Cm 6/2015-343, jež byl posléze potvrzen rozsudkem Vrchního soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“) ze dne 24. 9. 2018 č. j. 16 Cmo 2/2018-469, ji zamítl. Vyšel z toho, že stěžovatelka byla již usneseními městského soudu ze dne 25. 10. 2001 č. j. 80 K 66/2000-65 a ze dne 22. 9. 2008 č. j. 80 K 66/2000-441a vyzvána k podání vylučovací žaloby proti správkyňi konkursní podstaty. Na jejich základě podaná první vylučovací žaloba byla zamítnuta rozsudkem městského soudu ze dne 22. 3. 2010 č. j. 51 Cm 303/2001-211, který byl potvrzen rozsudkem vrchního soudu ze dne 11. 11. 2010 č. j. 15 Cmo

126/2010-256. Důvodem zamítnutí bylo zjištění důvodu pro zařazení předmětných nemovitostí do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání. Za těchto okolností byla vylučovací žaloba stěžovatelky, jež byla podána až v roce 2015, za použití § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání posouzena jako opožděná.

5. Závěrem svého rozsudku vrchní soud s odkazem na některá rozhodnutí Nejvyššího soudu uvedl, že vyplatí-li zástavní dlužník do konkursní podstaty osobního dlužníka zajištěnou pohledávku, zaniká zástavní právo zánikem zajištěné pohledávky. Zástavní právo rovněž zanikne, složí-li zástavní dlužník do konkursní podstaty obvyklou cenu zástavy. Zástavní dlužník může přivodit zánik zástavního práva tím, že do konkursní podstaty osobního dlužníka uhradí zajištěnou pohledávku nebo složí obvyklou cenu zástavy, až do zpeněžení zástavy. Oprávnění správce konkursní podstaty nebo konkursního soudu při výkonu dohlédací činnosti reagovat na tuto skutečnost vyloučením zástavy ze soupisu majetku konkursní podstaty není pravomocným skončením sporu o dříve podané vylučovací žalobě omezeno. Je-li konkursní soud žádán, aby se v mezích své dohlédací činnosti znovu vyslovil k tomu, zda důvody soupisu trvají, pak úsudek o správnosti jeho reakce (o tom, zda měl sám dát správci pokyn k vyloučení majetku ze soupisu) je třeba vést především na základě zjištění, zda se po skutkové či právní stránce vůbec změnila situace oproti stavu, který jej v dřívější době vedl k opodstatněné výzvě podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání.

6. Podle vrchního soudu ze skutkových zjištění učiněných v řízení o vylučovací žalobě stěžovatelky vyplývá, že pohledávka společnosti OYSTER PLUS, s. r. o., zanikla po jejím nabytí stěžovatelkou splnutím zástavního dlužníka a zástavního věřitele a že pravomocným soudním rozhodnutím byla zjištěna neexistence zástavního práva, které mělo zajišťovat pohledávku hlavního města Prahy. Hodnotu pohledávky České republiky – Finančního úřadu pro hlavní město Praha (původně „Finančního úřadu pro Prahu 4“) zase stěžovatelka složila do konkursní podstaty, čímž i v tomto případě zaniklo zástavní právo. Vrchní soud podotkl, že nastane-li v průběhu konkursu situace, kdy předmětné nemovitosti (spoluvlastnický podíl na nich) již nezajišťují žádnou pohledávku konkursního věřitele, je povinností správkyne konkursní podstaty i konkursního soudu na tuto situaci adekvátně reagovat.

7. Usnesením městského soudu ze dne 23. 11. 2018 č. j. 80 K 66/2000-1551, vydaným při výkonu dohlédací činnosti, bylo správkyňi konkursní podstaty podle § 12 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání uloženo, aby nenakládala s předmětnými nemovitostmi. Toto rozhodnutí bylo přímo ve výroku stručně odůvodněno tak, že důvodem uložení zákazu je rozsudek vrchního soudu č. j. 16 Cmo 2/2018-469. K tomu je nutno dodat, že stěžovatelka v mezidobí podala proti uvedenému rozsudku dovolání.

8. V dalším průběhu konkursního řízení městský soud usnesením ze dne 24. 5. 2019 č. j. 80 K 66/2000-1634 zamítl návrh stěžovatelky jako jedné z věřitelek úpadce, aby podle § 8 odst. 6 zákona o konkursu a vyrovnání zprostil správkyňi konkursní podstaty funkce. K odvolání stěžovatelky toto rozhodnutí potvrdil vrchní soud usnesením ze dne 31. 1. 2020 č. j. 2 Ko 22/2019-1743. Obecné soudy neshledaly důležitý důvod ke zproštění správkyne konkursní podstaty její funkce. Správkyňi konkursní podstaty podle jejich názoru nelze přičíst zjevné porušení jejich povinností, jestliže odmítla (nepřijala) plnění stěžovatelky poskytnuté za účelem úhrady pohledávky České republiky – Finančního úřadu pro hlavní město Praha, natož za situace, kdy v konkursu zůstávaly stále zjištěny další pohledávky s právem na oddělené uspokojení ze zpeněžení téže zástavy, které nebyly uspokojeny ani nijak nezanikly. Bylo-li v soudním řízení o žalobě stěžovatelky a společnosti NEMOKREDIT, a. s., proti společnosti Union Banka, a. s., (později hlavnímu městu Praha), jež bylo vedeno bez účasti správkyne konkursní podstaty, určeno pravomocným rozsudkem, že neexistuje zástavní právo žalované k předmětným nemovitostem, tato skutečnost nemění nic na tom, že v daném konkursu má hlavní město Praha zjištěnou pohledávku s právem na oddělené uspokojení ze zpeněžení předmětných nemovitostí z titulu zástavního práva k nim zřízeného. U pohledávky, která měla

zaniknout splnutím zástavního dlužníka a zástavního věřitele, její zajištění zástavním právem zaniklo jen v rozsahu spoluvlastnického podílu stěžovatelky na předmětných nemovitostech.

9. Vrchní soud poznamenal, že po zamítnutí dřívějších vylučovacích žalob si již stěžovatelka nemohla vynutit vyloučení předmětných nemovitostí ze soupisu konkursní podstaty a zabránit jejich zpeněžení tím, že by do konkursní podstaty zcela uhradila pohledávky zajištěné touto zástavou nebo složila její obvyklou cenu. Jakmile je věc, právo nebo jiná majetková hodnota zapsána do soupisu konkursní podstaty, podle § 18 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání s ní může nakládat pouze správce konkursní podstaty nebo osoba, jíž k tomu dal souhlas. Správce konkursní podstaty je po dobu trvání účinku soupisu oprávněn tuto věc držet, užívat a požívat její plody a užitky (například ji pronajímat a inkasovat nájemné), a to bez zřetele k tomu, zda je úpadce vlastníkem věci. Stěžovatelka opakovaně žádala městský soud, aby správce konkursní podstaty udělil pokyn k vyloučení předmětných nemovitostí či alespoň jejího spoluvlastnického podílu z konkursní podstaty, ten to ale vždy odmítl.

10. Pokud jde o usnesení městského soudu č. j. 80 K 66/2000-1551, kterým bylo správce konkursní podstaty uloženo, aby nenakládala s předmětnými nemovitostmi, vrchní soud považoval za dostatečné dodatečné vysvětlení jeho důvodu v usnesení městského soudu č. j. 80 K 66/2000-1634. Z něho vyplývá, že městský soud vnímal závěrečné úvahy vrchního soudu vyslovené v rozsudku č. j. 16 Cmo 2/2018-469 (viz výše body 4 a 6) jako pobídku k případnému dodatečnému vyloučení předmětných nemovitostí či spoluvlastnického podílu stěžovatelky z konkursní podstaty, kterou měl za odporující závěrům plynoucím z předchozích rozhodnutí vrchního soudu. Podle vrchního soudu však řešením domnělé nejistoty v otázkách ponechání předmětných nemovitostí v soupisu konkursní podstaty a dalšího postupu správce konkursní podstaty může být jen výslovné stanovisko městského soudu, nikoli jeho neurčitý pokyn, aby správce konkursní podstaty s předmětnými nemovitostmi (neznámo do kdy) nenakládala.

11. Dne 31. 3. 2020 vydal městský soud usnesení č. j. 80 K 66/2000-1847, jímž v rámci dohlédací činnosti podle § 12 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání zrušil své usnesení č. j. 80 K 66/2000-1551, a to z důvodu usnesení vrchního soudu č. j. 2 Ko 22/2019-1743 (výrok I). Zároveň podle § 14a odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání prodloužil správce konkursní podstaty lhůtu pro předložení konečné zprávy a vyúčtování její odměny a výdajů do 31. 12. 2020 (výrok II).

12. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020 č. j. 29 Cdo 4638/2018-566 bylo odmítnuto dovolání stěžovatelky proti rozsudku vrchního soudu č. j. 16 Cmo 2/2018-469, kterým byl potvrzen zamítavý rozsudek městského soudu č. j. 58 C 6/2015-343 ve věci vylučovací žaloby stěžovatelky. Dovolací soud přisvědčil názoru vrchního soudu ohledně opožděnosti vylučovací žaloby, jež byla podána po uplynutí lhůty podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání. Protože posouzení této otázky plně odpovídalo rozhodovací praxi dovolacího soudu, nebyl shledán žádný z předpokladů přípustnosti dovolání podle § 237 občanského soudního řádu.

### **III. Argumentace stěžovatelky ve vztahu k napadenému usnesení městského soudu**

13. Stěžovatelka podala původně ústavní stížnost jen proti napadenému usnesení městského soudu, vydanému v rámci dohlédací činnosti. Má totiž za to, že opětovným umožněním správce konkursní podstaty nakládat s majetkem ve spoluvlastnictví stěžovatelky a v rozporu s účelem § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání těžit ze získaných užitků bylo porušeno její základní právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Toto rozhodnutí neobsahuje žádné odůvodnění a neobstojí ani z hlediska požadavku uvedeného v usnesení vrchního soudu č. j. 2 Ko 22/2019-1743, aby městský soud s ohledem na okolnosti věci zaujal výslovné stanovisko k řešení domnělé nejistoty ohledně důvodnosti dalšího ponechání předmětných nemovitostí v konkursní podstatě. Jen na plněních souvisejících s užíváním



předmětných nemovitostí již měly být do konkursní podstaty získány takové finanční prostředky, které postačují ke krytí zajištěných pohledávek (dokonce je převyšují a tvoří k dnešnímu dni hyperochu, která musí být z konkursní podstaty vyloučena a vrácena spoluvlastnicím). V současnosti je tak do konkursní podstaty přijímán majetek, který do ní nepatří, a přehledu o něm brání, že správkyňe konkursní podstaty městskému soudu ani věřitelskému výboru v rozporu s § 29 zákona o konkursu a vyrovnání nepodává zprávy o zpeněžování sporných nemovitostí. Spoluvlastnice předmětných nemovitostí nemají žádný právní nástroj, kterým by se soudní cestou domohly jejich opětovného vyloučení.

#### **IV. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení**

14. Pro účely tohoto řízení si Ústavní soud vyžádal spis vedený u městského soudu pod sp. zn. 80 K 66/2000 a vyzval městský soud a vedlejší účastníci řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

15. Městský soud ve svém vyjádření ze dne 8. 9. 2020 odkázal na obsah konkursního spisu. Rozhodnutí, která jako konkursní soud vydává při dohlédací činnosti, operativně reagují na problémy vzešlé z činnosti procesních subjektů v průběhu konkursního řízení způsobem co nejvíce naplňujícím smysl dohlédací činnosti. Není přitom vyloučeno, aby soud vydáním dalšího (nového) rozhodnutí korigoval (v závislosti na nově vzniklé situaci v konkursu) některý ze svých předchozích pokynů či opatření, jak to učinil v posuzované věci. Napadené rozhodnutí podle městského soudu neobsahuje odůvodnění v souladu s § 169 odst. 2 občanského soudního řádu a nedošlo jím k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky.

16. Správkyňe konkursní podstaty ve svém vyjádření ze dne 30. 9. 2020 reagovala na některá tvrzení stěžovatelky. Zmínila, že dovolání proti rozsudku vrchního soudu č. j. 16 Cmo 2/2018-469 bylo usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020 sp. zn. 29 Cdo 4638/2018 odmítnuto. S veškerou argumentací stěžovatelky ohledně postupu správkyňe konkursní podstaty se měl vypořádat již vrchní soud v usnesení č. j. 2 Ko 22/2019-1743. Snahou a cílem stěžovatelky je zamezit uspokojení konkursních věřitelů s pravomocně přiznanými pohledávkami z výnosu zpeněžení předmětných nemovitostí v části hyperochy, na kterou si stěžovatelka navzdory pravomocnému zamítnutí jejich vylučovacích žalob činí nárok. Stěžovatelka tak vlastně brojí proti budoucímu rozvrhovému usnesení konkursního soudu, které nejenže zatím nebylo učiněno, ale vůči němuž bude mít i právo se odvolat. Nadto bude mít možnost uplatnit své tvrzené nároky vůči uspokojeným věřitelům žalobou z lepšího práva. Ačkoli stěžovatelka nemá přímo proti napadenému usnesení žádné další právní prostředky obrany, zrušení napadeného usnesení, které samo meritorně neřeší žádnou právní otázku, by vedlo pouze k nečinnosti v konkursním řízení. Nedojde ani k řešení skutečně sledovaných cílů stížnosti, pro které má stěžovatelka nadále dostatek zákonných prostředků cestou obrany svých tvrzených nároků v dalším průběhu konkursního řízení. Vzhledem k tomu, že tyto zatím nebyly vyčerpány, je podle správkyňe konkursní podstaty ústavní stížnost nejen nedůvodná, ale také nepřipustná.

#### **V. Replika stěžovatelky a rozšíření návrhu**

17. Na uvedená vyjádření reagovala stěžovatelka podáním ze dne 29. 10. 2020, v němž uvedla, že správkyňe konkursní podstaty bere po celou dobu konkursního řízení plody a užitky předmětných nemovitostí, neboť zákon o konkursu a vyrovnání jí takovýto postup umožňuje. Je to ale stěžovatelka, kdo jako vlastnice těchto nemovitostí hradí náklady spojené s jejich údržbou. V průběhu konkursního řízení měla zaniknout všechna zástavní práva k předmětným nemovitostem, která opodstatňovala jejich zapsání do soupisu konkursní podstaty. I tak se ale ve dnech 11. a 12. 8. 2020 konala k návrhu správkyňe konkursní podstaty elektronická dobrovolná dražba, v jejímž rámci byly tyto nemovitosti prodány za vítěznou nabídku přibližně

500 mil. Kč. Stěžovatelka připomíná, že dražba se konala kvůli dluhu vůči finančnímu úřadu, který činil toliko 7 343 836 Kč.

18. Stěžovatelka opětovně zdůraznila, že ponechání předmětných nemovitostí v soupisu konkursní podstaty nepřipustně omezuje její vlastnické právo. Přestože podala žalobu o určení neexistence zástavního práva, o níž je vedeno řízení před Obvodním soudem pro Prahu 4 pod sp. zn. 47 C 98/2020, a v katastru byla u uvedeného zástavního práva zapsána poznámka spornosti, za nejvhodnější způsob ochrany nadále považuje vylučovací žalobu. Žádný jiný institut, jehož by bylo možné užít za účelem vyloučení nemovitostí ze soupisu konkursní podstaty úpadce, stěžovatelka nezná. Obecné soudy sice správně posoudily otázku včasnosti vylučovací žaloby podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání, s ohledem na okolnosti případu ale neměly trvat na striktním výkladu tohoto ustanovení. Stěžovatelka poukázala na rozhodovací praxi Ústavního soudu, podle níž „obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona“. Přílišný formalismus při výkladu právních norem zároveň nesmí vést „k extrémně nespravedlivému závěru“ [nález ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 34/09 (N 187/58 SbNU 647)]. V posuzované věci zamítnutí žaloby neobstojí z hlediska skutkového stavu, kdy zástavní právo dodatečně zaniklo. Jde o zjevně nespravedlivý výsledek řízení. Za této situace stěžovatelka rozšířila ústavní stížnost o návrh na zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí vydaných v řízení o vylučovací žalobě.

#### **VI. Další vyjádření účastníků a vedlejší účastnice řízení a replika stěžovatelky**

19. Protože rozšíření návrhu, byť věcně související s původním obsahem ústavní stížnosti, znamenalo také rozšíření okruhu účastníků řízení, Ústavní soud zaslal doplnění ústavní stížnosti, případně též původní ústavní stížnost, všem účastníkům řízení a vedlejší účastnici za účelem jejich vyjádření. Rovněž si vyžádal spis vedený u městského soudu pod sp. zn. 58 Cm 6/2015.

20. Nejvyšší soud ve svém vyjádření ze dne 25. 1. 2021, doplněném podáním ze dne 31. 3. 2021, uvedl, že jeho usnesení vychází v řešení otázky včasnosti v pořadí druhé vylučovací žaloby stěžovatelky z ustálené rozhodovací praxe. Účinky zamítnutí první vylučovací žaloby podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání nemění nic na tom, že stěžovatelce zůstalo zachováno vlastnické právo, ta však již nemá právní nástroj, jehož prostřednictvím by si za trvání konkursu mohla vynutit vyloučení nemovitostí ze soupisu majetku konkursní podstaty. V napadeném usnesení se Nejvyšší soud nezabýval námitkami stěžovatelky, podle nichž zánikem zástavního práva mělo dojít k odpadnutí důvodů pro soupis sporného majetku v konkursní podstatě úpadce podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání. V mezidobí bylo nicméně vedeno také řízení o její žalobě, kterou se vůči vedlejší účastnici domáhala vydání potvrzení (kvitance) o tom, že jako zástavní dlužnice uhradila zajištěnou pohledávku a že tím zaniklo zástavní právo váznoucí na jejích nemovitostech. V uvedené věci rozhodl Nejvyšší soud o dovolání stěžovatelky rozsudkem ze dne 14. 1. 2021 č. j. 29 Cdo 168/2019-354, kterým zrušil rozsudek městského soudu ze dne 24. 4. 2018 č. j. 15 Co 60/2018-337 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 9 ze dne 6. 10. 2017 č. j. 52 C 352/2016-312, přičemž se v odůvodnění zabýval většinou sporných otázek, které stěžovatelka předestřela v ústavní stížnosti. Ústavní stížnost by měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

21. Vrchní soud ve svém vyjádření ze dne 12. 1. 2021 a městský soud ve svém vyjádření ze dne 21. 1. 2021 odkázaly na odůvodnění svých rozhodnutí, z nichž se podávají důvody, pro které byla vylučovací žaloba stěžovatelky shledána opožděnou.

22. Správkyně konkursní podstaty ve svém vyjádření ze dne 26. 1. 2021 spatřuje podstatu argumentace stěžovatelky v námitce, že zamítnutí druhé vylučovací žaloby výhradně z důvodu její opožděnosti neobstojí vedle skutkového stavu nastalého až v průběhu konkursního řízení. Tato námitka však neobstojí. Stěžovatelka měla možnost domáhat se ochrany svých práv již

v řízení o její první vylučovací žalobě. Tehdy ale existenci zástavních práv úmyslně nezpochybňovala, aby nedošlo k posuzování prvotního důvodu zapsání předmětných nemovitostí do soupisu konkursní podstaty, jímž byla absolutní neplatnost kupní smlouvy ze dne 6. 12. 1999, která byla nabývacím titulem stěžovatelky k spoluvlastnickému podílu na předmětných nemovitostech. Obecné soudy se otázkou neplatnosti uvedené smlouvy nezabývaly z důvodu procesní ekonomie, ačkoli jí měl být obcházen zákaz tzv. propadné zástavy. Zamítnutí druhé vylučovací žaloby stěžovatelky pro opožděnost tudíž nelze považovat za formalistický či příliš striktní přístup, jestliže stěžovatelka sama úmyslně nevyužila procesní prostředky, které měla k dispozici. Nemohla jí navíc vzniknout žádná újma, neboť má v konkursu pravomocně přiznanou pohledávku ve výši částky představující kupní cenu. Konkursní soud opakovaně a důkladně posuzoval důvody pro dodatečné vyloučení podílu stěžovatelky na předmětných nemovitostech z konkursní podstaty, a to na základě nejméně deseti jejích podnětů. Závěrem správkyně konkursní podstaty upozorňuje, že vyhověním ústavní stížnosti a připuštěním opětovného projednání vylučovací žaloby dojde nejen k dalšímu prodloužení konkursního řízení a oddálení uspokojení konkursních věřitelů s řádně zjištěnými pohledávkami, ale i popření ustálené judikatury Nejvyššího soudu. Tím není dotčeno právo stěžovatelky podat po skončení konkursu žalobu z lepšího práva, bude-li se domnívat, že její vlastnická práva jsou nezpochybnitelná. Ústavní stížnost by měla být odmítnuta. V doplňujícím podání ze dne 20. 4. 2021 správkyně konkursní podstaty zopakovala a rozvedla některé své argumenty zpochybňující důvodnost tvrzení stěžovatelky, že její podíl na předmětných nemovitostech měl být z konkursní podstaty vyloučen.

23. Stěžovatelce byla zaslána i tato vyjádření. Výjimkou bylo pouze doplňující podání správkyně konkursní podstaty ze dne 20. 4. 2021, které ovšem neobsahovalo žádnou novou argumentaci, a nemohlo mít tak vliv na posouzení ústavní stížnosti. V replice ze dne 22. 4. 2021 stěžovatelka stručně shrnula svou argumentaci. Je-li vylučovací žaloba jediným právním prostředkem, který jí za vzniklé situace umožňuje domoci se vyloučení spoluvlastnického podílu z konkursní podstaty, pak může lpění na dodržení zákonem stanovené lhůty pro její podání založit zjevnou nespravedlnost a zásah do jejího vlastnického práva. Jakkoli respektuje, že použití zákonné úpravy na její případ bylo z hlediska lhůty formálně správné, obecné soudy měly pochybit, jestliže při své činnosti nijak neužily hledisko, zda je takové použití zákonné úpravy také konformní z hlediska ústavních práv stěžovatelky. Stěžovatelka se ztotožňuje se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 1. 2021 sp. zn. 29 Cdo 168/2019. K vyjádření správkyně konkursní podstaty podotkla, že po celou dobu konkursního řízení nebyl prokázán důvod absolutní neplatnosti nabývacího titulu. Obecné soudy ve svých rozhodnutích naopak učinily závěr o jejím spoluvlastnickém podílu na předmětných nemovitostech. Stěžovatelce není zřejmé, jaké jiné procesní prostředky kromě vylučovací žaloby a podnětů k výkonu dohlédací činnosti měla využít. Nadále trvá na svém návrhu, který formulovala v ústavní stížnosti a jejím doplnění.

## VII. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

24. Ústavní soud se předně zabýval otázkou, zda jsou splněny předpoklady pro věcné posouzení ústavní stížnosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Tyto předpoklady posuzoval ve vztahu k původnímu i doplněnému návrhu samostatně, k oběma lze však uvést, že Ústavní soud je příslušný k projednání obou návrhů, návrhy splňují zákonem předepsané formální požadavky a stěžovatelka byla zastoupena advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

25. Vzhledem k tomu, že od ústního jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci, Ústavní soud podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

**VII/a. Ústavní stížnost proti usnesení vydanému v rámci dohlédací činnosti**

26. Podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu je ústavní stížnost nepřipustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje; to platí i pro mimořádný opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů závisejících na jeho uvážení.

27. Takto vyjádřená subsidiarita ústavní stížnosti se po stránce materiální projevuje v požadavku, aby Ústavní soud zasahoval na ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod až v okamžiku, kdy ostatní orgány veřejné moci nejsou schopny protiústavní stav napravit. Ústavní stížnost je proto zásadně přípustná jen proti rozhodnutím „konečným“, tj. rozhodnutím o posledním procesním prostředku, který zákon poskytuje k ochraně práva. Zpravidla půjde o ta rozhodnutí, jimiž se soudní či jiné řízení končí. Povahu „konečného“ rozhodnutí ale mohou mít i jiná rozhodnutí vydaná v tomto řízení, uzavírají-li určitou jeho dílčí část, přestože řízení jako celek dosud neskončilo, a jsou-li současně způsobilá bezprostředně a citelně zasáhnout do základních práv a svobod stěžovatele [srov. např. náleze ze dne 12. 1. 2005 sp. zn. III. ÚS 441/04 (N 6/36 SbNU 53) nebo stanovisko pléna ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS-st. 35/13 (ST 35/69 SbNU 859; 124/2013 Sb.), bod 2].

28. Výrokem I usnesení č. j. 80 K 66/2000-1847 městský soud zrušil při výkonu dohlédací činnosti podle § 12 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání své dřívější opatření přijaté usnesením č. j. 80 K 66/2000-1551, kterým správkyň konkursní podstaty s ohledem na závěry vrchního soudu vyslovené v rozsudku č. j. 16 Cmo 2/2018-469 zakázal nakládat s předmětnými nemovitostmi. V tomto rozsudku byl jako *obiter dictum* vysloven názor, že předmětné nemovitosti již nezajišťují žádnou pohledávku a mají být vyloučeny ze soupisu konkursní podstaty. Protože však v usnesení č. j. 2 Ko 22/2019-1743, kterým bylo rozhodováno ve věci návrhu na zproštění správkyň konkursní podstaty její funkce, zaujal vrchní soud odlišný názor, městský soud již nepovažoval uvedené opatření za důvodné.

29. Ústavní soud konstatuje, že výrok I napadeného usnesení, které bylo vydáno v rámci dohlédací činnosti městského soudu, se sice dotýká práv stěžovatelky, neboť jí odpadla překážka, která bránila správkyň konkursní podstaty zpeněžit předmětné nemovitosti, jde ale toliko o rozhodnutí procesní povahy, kterým nekončí žádná předmětem identifikovatelná část konkursního řízení a které ani bezprostředně nezasahuje do jejích základních práv a svobod. Nešlo o meritorní rozhodnutí o tom, zda je či není dán důvod předmětné nemovitosti vyloučit ze soupisu konkursní podstaty, ani o rozhodnutí o právním prostředku, který měla stěžovatelka k dispozici k ochraně svého vlastnického práva. Tím je opodstatněn závěr, že ústavní stížnost vlastníka nemovitostí zapsaných do soupisu konkursní podstaty proti usnesení konkursního soudu vydanému při dohlédací činnosti podle § 12 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání, je-li jeho obsahem zrušení dříve vydaného usnesení, kterým byla správci konkursní podstaty uložena povinnost zdržet se nakládání s těmito nemovitostmi, je podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu nepřipustná. Ústavní stížnost proti napadenému usnesení nesplňuje podmínky přípustnosti, které vyplývají z tohoto ustanovení pro nemeritorní rozhodnutí vydaná v průběhu řízení před obecnými soudy.

30. Stěžovatelka podala ústavní stížnost proti napadenému usnesení jako celku, včetně výroku II, kterým byla správkyň konkursní podstaty prodloužena lhůta podle § 14a odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání pro předložení konečné zprávy a vyúčtování její odměny a výdajů do 31. 12. 2020. Vůči tomuto výroku stěžovatelka neuplatňuje žádné námitky. Ústavní soud navíc konstatuje, že tímto výrokem majícím povahu procesního rozhodnutí nebylo vůbec rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatelky, a to ani jako spoluvlastnice předmětných nemovitostí, ani jako jedné z věřitelek úpadce. V části, ve které ústavní stížnost směřuje proti tomuto výroku, tudíž stěžovatelku nelze považovat za oprávněného navrhovatele.

**VII/b. Ústavní stížnost proti rozhodnutím ve věci vylučovací žaloby**

31. Přípustnou byla ústavní stížnost naopak shledána v části, ve které směřovala proti rozhodnutím obecných soudů ve věci vylučovací žaloby stěžovatelky, tedy usnesení Nejvyššího soudu č. j. 29 Cdo 4638/2018-566, rozsudku vrchního soudu č. j. 16 Cmo 2/2018-469 a rozsudku městského soudu č. j. 58 Cm 6/2015-343, neboť vůči nim stěžovatelka neměla k dispozici další zákonné procesní prostředky k ochraně práva ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. V této části byla ústavní stížnost rovněž podána včas, přičemž pro posouzení její včasnosti byl rozhodující den, kdy bylo Ústavnímu soudu doručeno doplnění ústavní stížnosti. Rovněž byla podána osobou k tomu oprávněnou.

**VIII. Věcné posouzení ústavní stížnosti**

32. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelky, vyjádřeními účastníků a vedlejší účastnice řízení a obsahem příslušných spisů, jemuž odpovídá výše uvedené shrnutí řízení před obecnými soudy, načež dospěl k závěru, že ústavní stížnost v části, ve které byla shledána přípustnou, není důvodná.

33. V posuzované věci jde o otázku soudní ochrany vlastnického práva osoby, která sice sama není úpadcem, její majetek byl ale v konkursním řízení vedeném od roku 2000 podle zákona o konkursu a vyrovnání zapsán do soupisu konkursní podstaty z důvodu, že zajišťoval pohledávky vůči úpadci. Uvedený zákon původně umožňoval zahrnout do konkursní podstaty (§ 6 odst. 1 a 2 zákona o konkursu a vyrovnání) jen majetek, který buď patřil dlužníkovi v den prohlášení konkursu, nebo jej dlužník nabyl za konkursu. Změnu přinesla až novela provedená zákonem č. 105/2000 Sb. S účinností od 1. 5. 2000 mohl být součástí konkursní podstaty i majetek jiných osob, a to majetek nabytý na základě neúčinných právních úkonů dlužníka (§ 6 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání), nebo majetek zajišťující pohledávky vůči úpadci za podmínek stanovených v § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání, jak je tomu u předmětných nemovitostí ve spoluvlastnictví stěžovatelky.

34. Podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání osoby, jejichž věci, práva nebo pohledávky zajišťují pohledávky (§ 28) vůči úpadci, správce vyzve, aby do 30 dnů vyplatily ve prospěch konkursní podstaty zajištěné pohledávky nebo aby ve stejné lhůtě složily cenu věci, práva nebo pohledávky, jimiž je pohledávka zajištěna. Nevyplatí-li uvedené osoby zajištěnou pohledávku nebo nesloží-li cenu věci, práva nebo pohledávky, zapíše správce věc, právo nebo pohledávku do soupisu podstaty (§ 18). Věci, které zajišťují pohledávky oddělených věřitelů, lze zpeněžit ve veřejné dražbě. Ustanovení tohoto odstavce neplatí, jde-li o ručitele včetně bankovní záruky a zvláštních případů ručení (např. směnečné rukojemství, záruky poskytnuté věřitelem na zajištění celního dluhu).

35. Stane-li se majetek z jakéhokoli zákonného důvodu součástí konkursní podstaty, jeho vlastník je omezen v oprávnění s ním nakládat. Vůči vlastníkovi tak dochází k zásahu do jeho vlastnického práva, jehož ochranu mu zaručuje čl. 11 odst. 1 Listiny. Zákon o konkursu a vyrovnání ve svém § 19 odst. 2 nicméně umožňuje každému domáhat se soudní ochrany proti tomuto zásahu prostřednictvím vylučovací žaloby, na jejímž základě mohou obecné soudy přezkoumat jeho zákonnost a případně rozhodnout o vyloučení majetku z konkursní podstaty.

36. Jak v případě majetku dlužníka, tak majetku osob, které jej nabyly na základě neúčinných právních úkonů dlužníka, se zákonnost jeho zařazení do soupisu konkursní podstaty odvíjí výlučně od skutečností tomuto zařazení předcházejících. Budou-li o něm existovat pochybnosti, rozhodnutím o případné vylučovací žalobě podané za podmínek podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání se otázka jeho zákonnosti postaví najisto. Je přitom vyloučeno, aby jakákoli právní skutečnost, která nastane v době, kdy již k zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty došlo, měla za následek dodatečný zánik důvodu tohoto zařazení.

37. Jinak je tomu ale u věci, práva nebo pohledávky zajišťující pohledávky vůči úpadci, které jsou jako majetek jiných osob než úpadce součástí konkursní podstaty za podmínek

stanovených v § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání. Důvod zařazení tohoto majetku do soupisu konkursní podstaty může totiž ještě před jeho zpeněžením zaniknout tím, že zanikne zajišťovaná pohledávka nebo její zajištění [v tomto ohledu lze ve shodě s napadenými rozhodnutími odkázat na ustálenou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu ve věcech, v nichž byla pohledávka úpadce zajištěna zástavním právem, např. rozsudek ze dne 15. 4. 2010 sp. zn. 21 Cdo 924/2009 (Rc 11/2011) nebo rozsudek ze dne 29. 8. 2013 sp. zn. 29 Cdo 817/2012 (Rc 123/2014)]. V takovém případě má správce konkursní podstaty nebo konkursní soud při výkonu dohlédací činnosti povinnost reagovat vyloučením zajišťující věci, práva nebo pohledávky ze soupisu konkursní podstaty. Přesto nelze vyloučit, že správce konkursní podstaty nebo konkursní soud budou nečinní nebo budou mít na existenci zákonného důvodu pro zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty odlišný právní názor než vlastník tohoto majetku. Stěžovatelka ostatně podala v pořadí druhou vylučovací žalobu právě v reakci na takovou situaci a otázka, zda mohla opětovně podat vylučovací žalobu nebo využít jiný zákonný procesní prostředek, případně zda z ústavněprávního hlediska ob stojí, že takovýto procesní prostředek k dispozici neměla, je podstatou její ústavní stížnosti.

38. Ústavní soud podotýká, že v řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] není jeho úlohou přezkoumávat rozhodnutí soudů z pozice další instance v rámci soustavy soudů. 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. V posuzované věci tvrdí stěžovatelka porušení jejího základního práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny, k němuž mělo dojít nesprávným posouzením včasnosti vylučovací žaloby za situace, kdy v průběhu konkursu, avšak až po zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty, zanikly důvody podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání, které toto zařazení opodstatňovaly. Její argumentace se ovšem obsahově týká zejména možného porušení jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

39. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu, případně u jiného orgánu. Tento postup se odvíjí od příslušné zákonné procesní úpravy, která však musí soudní nebo jinou právní ochranu reálně umožňovat. Jsou-li v konkrétním případě splněny zákonné předpoklady, je povinností soudu odpovídající uvedenému základnímu právu, aby návrh projednal a věcně o něm rozhodl. Jedním z těchto předpokladů je také lhůta k uplatnění procesního prostředku. Nesprávné posouzení jejího dodržení, 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, za následek odepření přístupu k soudu, a tím odepření spravedlnosti [srov. nále z dne 6. 6. 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335), nále z dne 5. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 281/12 (N 210/71 SbNU 477) nebo nále z dne 15. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 681/16 (N 45/80 SbNU 555), body 12 a 13].

40. Pro posouzení ústavní stížnosti je v rovině podústavního práva, kromě výše citovaného § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání, určující § 19 zákona o konkursu a vyrovnání, jenž jako celek upravuje způsob, jakým se lze bránit proti zapsání majetku do soupisu konkursní podstaty. Podle § 19 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání jsou-li pochybnosti, zda věc, právo nebo jiná majetková hodnota náleží do podstaty, zapíše se do soupisu podstaty s poznámkou o nárocích uplatněných jinými osobami anebo s poznámkou o jiných důvodech, které zpochybňují zařazení věci, práva nebo jiné majetkové hodnoty do soupisu. Ustanovení § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání zase stanoví, že soud uloží tomu, kdo uplatňuje, že věc, právo nebo jiná majetková hodnota neměla být do soupisu zapsána, aby ve lhůtě určené soudem podal žalobu proti správci. V případě, že žaloba není včas podána,

má se za to, že věc, právo nebo jiná majetková hodnota je do soupisu pojata oprávněně. Pro úplnost je třeba zmínit i § 19 odst. 3 zákona o konkursu a vyrovnání, podle něhož do uplynutí lhůty k podání žaloby a po dobu do pravomocného skončení řízení o žalobě nesmí správce věc, právo nebo jinou majetkovou hodnotu zpeněžit ani s ní jinak nakládat, ledaže tím odvrací hrozící škodu na majetku, který je předmětem žaloby.

41. Osoba, jejíž majetek byl podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání zapsán do soupisu konkursní podstaty, se může domáhat toho, aby tento majetek byl ze soupisu vyřazen, pouze vylučovací žalobou podle § 19 odst. 2 tohoto zákona. Ústavní soud konstatuje, že v řízení před obecnými soudy bylo postaveno najisto, že stěžovatelka byla usneseními městského soudu vyzvána k podání vylučovací žaloby a této možnosti také využila. U části předmětných nemovitostí byla tímto způsobem vyzvána již v roce 2001, u zbylé části v roce 2008 (viz bod 4 tohoto nálezu). Je tedy mimo jakoukoli pochybnost, že vylučovací žaloba byla podána v roce 2015 po uplynutí lhůt v těchto usneseních určených, což nijak nerozporuje ani stěžovatelka.

42. Pro úplné posouzení věci však tato zjištění nejsou postačující. Ústavní soud musel rovněž zvažovat, zda má pro použití § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání význam skutečnost, že k dodatečnému zániku důvodu zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 tohoto zákona mělo dojít až poté, co marně uplynula lhůta určená k podání vylučovací žaloby, nebo co bylo pravomocně rozhodnuto o dřívější vylučovací žalobě stejného vlastníka. V takovém případě vyvstává otázka, zda tento vlastník může znovu uplatnit svůj nárok podle § 19 odst. 1 a 2 zákona o konkursu a vyrovnání, včetně zápisu poznámky do soupisu konkursní podstaty a následného podání vylučovací žaloby ve lhůtě k tomu určené s důsledky spočívajícími v tom, že po dobu trvání této lhůty, jakož i po dobu řízení o případné vylučovací žalobě by s majetkem nebylo možné nakládat.

43. Ustanovení § 19 odst. 1 zákona o konkursu a vyrovnání výslovně nestanoví, že „pochybnosti, zda věc, právo nebo jiná majetková hodnota náleží do podstaty“, musí mít základ v okolnostech existujících v době zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty. Soud při rozhodování o vylučovací žalobě podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání zohlední i okolnosti, které nastanou později, čemuž odpovídá i rozhodovací praxe Nejvyššího soudu [srov. rozsudek ze dne 24. 9. 2003 sp. zn. 29 Odo 604/2001 (Rc 9/2005)]. Vlastník věci, práva nebo pohledávky zajišťující pohledávky vůči úpadci proto může i po uplynutí lhůty 30 dnů pro vyplacení zajištěné pohledávky podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání, potažmo po zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty, svým právním jednáním přivodit zánik zajištění s důsledky pro meritorní rozhodnutí o vylučovací žalobě. Jako příklad lze uvést zánik zástavního práva tím, že zajištěná pohledávka zanikla nebo že zástavní dlužník nebo zástavce složil zástavnímu věřiteli cenu zastavěné věci (dříve obvyklou cenu zástavy) podle § 1376 a § 1377 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, [dříve § 170 odst. 1 písm. a) nebo e) zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013].

44. Uvedené ovšem neznamená časově neomezenou možnost vlastníka podat vylučovací žalobu na základě tvrzení, že u určitého majetku dodatečně odpadl důvod zařazení do soupisu konkursní podstaty. Její připuštění by mohlo vést k oddalování zpeněžení konkursní podstaty, a tím k ohrožení cíle konkursu, kterým je alespoň částečné uspokojení pohledávek věřitelů výtěžkem tohoto zpeněžení. Na řízení o vylučovací žalobě ostatně nelze nahlížet izolovaně, nýbrž jako na součást konkursu, v jehož rámci je vedeno mnoho řízení a procesní úkony jednoho subjektu se mohou projevit (a to nejen pozitivně) v právní sféře jiných subjektů, především konkursních věřitelů, kteří ani nemuseli být účastníky tohoto řízení [k nezbytnosti posuzování konkursního řízení (nyní insolvenčního řízení) v jeho komplexnosti viz náleze ze dne 7. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 33/15 (N 201/87 SbNU 269; 422/2017 Sb.), bod 77]. Právě ohrožení zájmů věřitelů má zamezit lhůta určená podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání, jakož i tímto ustanovením stanovená domněnka pro případ marného uplynutí této lhůty, že věc, právo nebo jiná majetková hodnota byly do soupisu pojaty oprávněně. Tato

domněnka by pozbyla smysl, pokud by ve vztahu ke stejnému majetku mohla být podána další vylučovací žaloba.

45. Lhůta pro podání vylučovací žaloby podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání tak představuje omezení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, jehož cílem je umožnit v co nejkratší době uspokojení pohledávek věřitelů zpeněžením majetku zapsaného do konkursní podstaty. Zároveň jde o prostředek, který je způsobilý tohoto cíle dosáhnout. Konkrétní vymezení této lhůty, zejména její délky, nelze rozumně přezkoumávat z toho hlediska, zda její vymezení nemůže být k právu na soudní ochranu šetrnější, neboť přísně vzato šetrnější bude vždy lhůta delší. Předmětem posouzení ale může být její délka z toho hlediska, zda omezení z ní plynoucí nečiní vylučovací žalobu neefektivním procesním prostředkem ochrany práva [obecně k otázce ústavnosti lhůt např. náleze ze dne 13. 12. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 6/05 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), náleze ze dne 1. 12. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 17/09 (N 250/55 SbNU 415; 9/2010 Sb.) nebo náleze ze dne 16. 10. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)]. Vzhledem k tomu, že zákon délku lhůty výslovně nestanoví, je vždy na příslušném soudu, aby určil přiměřenou lhůtu. Z hlediska příslušné zákonné úpravy je zároveň podstatné, že dotčený vlastník má vždy k dispozici lhůtu 30 dnů, během níž může vyplatit pohledávku nebo složit cenu věci, a svým jednáním tak zamezit již samotnému zařazení svého majetku do soupisu konkursní podstaty. Toto zařazení tak pro něj nemůže být překvapivé. Nedojde-li ze strany soudu ke stanovení nepřiměřeně krátké lhůty, vlastník bude mít vždy dostatečný časový prostor k tomu, aby vylučovací žalobu podal.

46. Lze-li z těchto důvodů považovat za ústavně konformní, aby lhůta určená na základě zákona vylučovala možnost podání vylučovací žaloby po jejím uplynutí i v případě, že teprve poté dojde k zániku důvodu zařazení majetku do soupisu konkursní podstaty, pak neobstojí námitka stěžovatelky, že obecné soudy při posuzování včasnosti žaloby postupovaly formalisticky a že s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti neobstojí striktní výklad této lhůty. Zamítnutí v pořadí druhé vylučovací žaloby stěžovatelky představuje zákonem předvídaný následek nedodržení předmětné lhůty, která jiný výklad, než jaký použily obecné soudy, vůbec nepřipouští.

47. Obecné soudy se tedy při posuzování včasnosti vylučovací žaloby nedopustily žádného pochybení, s nímž by bylo možné spojovat závěr o porušení základního práva stěžovatelky. Osoba, jejíž vylučovací žaloba podaná ve lhůtě určené podle § 19 odst. 2 zákona o konkursu a vyrovnání byla v minulosti jako nedůvodná zamítnuta, ji nemůže po uplynutí této lhůty podat znovu z důvodu, že k zániku zajištění pohledávky vůči úpadci, které opodstatňovalo zařazení jejího majetku do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 tohoto zákona, došlo až po právní moci rozhodnutí o dřívější vylučovací žalobě. Zamítnutí takovéto žaloby jako opožděně podané není neústavním odepřením soudní ochrany vlastnického práva, jež by zakládalo porušení základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, ani v něm nelze spatřovat zjevně nespravedlivý výsledek řízení.

48. Závěrem je třeba zdůraznit, že zamítnutím vylučovací žaloby stěžovatelky není nijak dotčena povinnost správkyně konkursní podstaty či konkursního soudu dbát o to, aby do soupisu konkursní podstaty nebyl zapsán majetek, u něhož k tomu nejsou splněny zákonné podmínky, nebo aby byl takovýto majetek ze soupisu konkursní podstaty vyloučen, jakož i jiné související povinnosti. Rovněž není dotčena případná odpovědnost za porušení těchto povinností. Ústavní soud zároveň dodává, že se věcně zabýval jen včasností vylučovací žaloby stěžovatelky, zatímco její důvodnost nijak neposuzoval, což platí nejen ve vztahu k důvodům zařazení předmětných nemovitostí do soupisu konkursní podstaty podle § 27 odst. 5 zákona o konkursu a vyrovnání, ale také ohledně případných jiných důvodů tohoto zařazení, na které ve svém vyjádření upozorňovala správkyně konkursní podstaty.



### **IX. Závěr**

49. Ústavní soud proto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků nálezem tak, že ústavní stížnost v části, ve které směřovala proti rozhodnutím vydaným v řízení o vylučovací žalobě stěžovatelky, podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl (výrok I). Ve zbytku ji odmítl, a to v části, ve které směřovala proti výroku I napadeného usnesení městského soudu, podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřípustnou a v části, ve které směřovala proti výroku II tohoto usnesení, podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podanou někým zjevně neoprávněným (výrok II).

**Č. 93****Povinnost správního soudu doručovat písemnosti do datové schránky  
advokáta; zastavení řízení o kasační stížnosti, aniž k tomu byly splněny  
zákonné podmínky  
(sp. zn. III. ÚS 3541/20 ze dne 11. května 2021)**

**I.** Domáhal-li se stěžovatel jako advokát zrušení opatření obecné povahy ve správním soudnictví s tvrzením, že toto opatření obecné povahy zasahuje též do jeho práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž se v návrhu výslovně označil jako advokát, je povinností soudu mu doručovat písemnosti do datové schránky advokáta, nikoliv prostřednictvím držitele poštovní licence.

**II.** Nedoručil-li soud stěžovateli řádně výzvu k zaplacení soudního poplatku, nepočala běžet lhůta k jeho zaplacení. Bylo-li následně zastaveno řízení o kasační stížnosti, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky, má takový postup vůči stěžovateli za následek odepření přístupu k soudu, a tím porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatele JUDr. Ing. Adama Černého, LL.M., Ph.D., advokáta, sídlem Dřevná 382/2, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2020 č. j. 6 As 278/2020-26, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení a Ministerstva zdravotnictví jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I.** Usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2020 č. j. 6 As 278/2020-26 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.

**II.** Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2020 č. j. 6 As 278/2020-26 se ruší.

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh, obsahu spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) sp. zn. 17 A 60/2020 a spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As

278/2020, které si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Stěžovatel se návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení mimořádných opatření vedlejšího účastníka ze dne 15. 5. 2020 č. j. MZDR 20581/2020-1/MIN/KAN a č. j. MZDR 20588/2020-1/MIN/KAN. Usnesením ze dne 3. 8. 2020 č. j. 17 A 60/2020-76 městský soud návrh stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Proti rozhodnutí městského soudu podal stěžovatel k Nejvyššímu správnímu soudu kasační stížnost ze dne 14. 9. 2020, v níž se označil jako „navrhovatel: JUDr. Ing. Adam Černý, advokát se sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2“ a uvedl, že soudní poplatek bude zaplacen na výzvu soudu.

3. Usnesením ze dne 16. 9. 2020 č. j. 6 As 278/2020-14 vyzval Nejvyšší správní soud stěžovatele k zaplacení soudního poplatku ve výši 5 000 Kč do 15 dnů od jeho doručení a zároveň ho poučil o následcích spojených s jeho nezaplacením. Usnesení bylo stěžovateli doručováno prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu Dřevná 382/2, Praha 2. Z doručky (typ III) ze dne 22. 9. 2020 vyplývá, že stěžovatel nebyl zastížen, protože byla písemnost téhož dne vložena do „domovní nebo jiné adresátem užívané schránky“. Ústavní stížností napadeným rozhodnutím Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) pro nezaplacení soudního poplatku. V odůvodnění rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že usnesení, jímž byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku, mu bylo doručeno dne 22. 9. 2020, přičemž lhůta k zaplacení soudního poplatku stěžovateli marně uplynula dne 7. 10. 2020.

4. Stěžovatel podáním doručeným Nejvyššímu správnímu soudu dne 30. 10. 2020 požádal o opětovné doručení výzvy k úhradě soudního poplatku, neboť mu nebylo doručeno. Sdělením ze dne 11. 11. 2020 Nejvyšší správní soud stěžovatele uvědomil, že žádosti nelze vyhovět. Podle sdělení Nejvyššího správního soudu se podaná kasační stížnost netýkala výkonu advokátní praxe stěžovatele, protože mu nebylo předmětné usnesení doručováno do datové schránky advokáta. Jelikož Nejvyšší správní soud nezjistil, že by měl stěžovatel jako fyzická osoba zřízenou datovou schránku, doručoval mu písemnost poštou na adresu označenou v kasační stížnosti.

## II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel uvádí, že v důsledku nesprávného doručení usnesení, kterým byl vyzván k zaplacení soudního poplatku ve stanovené lhůtě, a následného zastavení řízení o kasační stížnosti, došlo k porušení jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Poukazuje přitom na nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 1136/20 (N 118/100 SbNU 320), podle něhož je součástí práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny též právo na přístup k soudu, k jehož porušení může dojít též zastavením řízení o kasační stížnosti, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky.

6. Usnesení, jímž byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku, mělo být doručeno podle § 42 odst. 1 s. ř. s. do jeho datové schránky, nikoliv prostřednictvím držitele poštovní licence, jak nesprávně učinil Nejvyšší správní soud. Stěžovatel zdůrazňuje, že není pravda tvrzení Nejvyššího správního soudu, že „podával kasační stížnost jako nepodnikající fyzická osoba, čímž odůvodňuje způsob doručování poštou Nejvyšší správní soud ve sdělení ze dne 11. 11. 2020. Přitom ani adresa, na kterou měla být výzva doručována, není adresou bydliště Adama Černého, ale sídlem jeho advokátní kanceláře. Rovněž ze samotného označení navrhovatele v kasační stížnosti je zřejmé, že tato byla podávána advokátem – za uvedením jména je uvedený dodatek advokát, adresou je sídlo advokátní kanceláře a i samotná kasační stížnost byla na Nejvyšší správní soud zaslaná přes e-mailovou schránku stěžovatele jako advokáta. Tvrzení, že kasační stížnost nebyla podaná stěžovatelem jako advokátem, je ničím

nepodloženou argumentací, jíž se Nejvyšší správní soud snažil zakrýt své pochybení při doručování usnesení, jímž měla být stěžovateli určena lhůta k zaplacení soudního poplatku“.

7. Nikoliv bez významu je podle stěžovatele skutečnost, že městský soud v řízení, v němž bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí, doručoval stěžovateli veškeré písemnosti do jeho datové schránky. Nevznikla přitom žádná pochybnost o tom, zda je návrhovatel advokátem (podnikající fyzickou osobou). Městský soud v kasační stížností napadeném rozhodnutí uvádí při identifikaci stěžovatele (žalobce) adresu jeho sídla, z čehož je patrné, že „účastníkem řízení byla podnikající fyzická osoba (advokát) a identifikaci stěžovatele jako advokáta obsahovala i samotná kasační stížnost. Očekávání stěžovatele, že mu i ze strany Nejvyššího správního soudu bude doručováno prostřednictvím jeho datové schránky, bylo legitimním a odpovídalo zákonné úpravě způsobu doručování v řízení ve správním soudnictví (ostatně ze strany Nejvyššího správního soudu je veškerá komunikace v obdobných kasačních stížnostech rovněž doručována stěžovateli)“. V nyní projednávaném případě se naproti tomu dopustil Nejvyšší správní soud libovůle, odmítl-li stěžovateli doručovat do jeho datové schránky. Jelikož nebyla stěžovateli výzva k zaplacení soudního poplatku řádně doručena, nezačala ani plynout lhůta k zaplacení soudního poplatku. Nebylo proto možné rozhodnout o zastavení řízení o kasační stížnosti s poukazem na nezaplacení soudního poplatku v určené lhůtě.

### III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatele

8. Ústavní soud vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že argumentaci stěžovatele nepovažuje za důvodnou a má za to, že není způsobilá zpochybnit správnost úvah, jimiž se Nejvyšší správní soud při doručování řídil. Uvedl, že návrh stěžovatele směřoval proti opatřením obecné povahy, jimiž byly stanoveny zákazy a omezení v případě řady provozoven a provozů a dále omezení nebo zákazy konání slavností, divadelních, filmových a uměleckých představení a jiných hromadných akcí.

9. Z kasační stížnosti podle Nejvyššího správního soudu „nevyplývá, že by stěžovatel jednal za jiného a vystupoval v procesním postavení advokáta jako zástupce účastníka řízení“. Stejně tak nelze dovodit, že by se podaný návrh „týkal vlastního výkonu stěžovatelovy advokátní činnosti, a že by tedy jednal jako advokát sám za sebe, jako je tomu například v případě stavovských (kárných) řízení nebo daňových řízení spojených s výkonem advokacie ...“. Z toho důvodu mu také nemohly být písemnosti doručovány do datové schránky, kterou má zřízenou za účelem výkonu činnosti advokáta. Nejvyšší správní soud uvádí, že by postupoval shodně i v případě doručování osobám vykonávajícím jinou specifickou profesní činnost a že jeho postup odpovídá závěrům vysloveným v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 23 Cdo 1850/2015 a ve stanovisku pléna Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. Plsn 1/2015.

10. Nejvyšší správní soud uvádí, že z výše uvedených důvodů lze stěžovatelovo označení slovem „advokát“ považovat za pouhé „oznámení údaje o jeho povolání“. Nejvyšší správní soud prověřoval, zda měl stěžovatel jako fyzická osoba zřízenou datovou schránku. Jelikož takovou nenalezl, doručoval předmětnou písemnost prostřednictvím držitele poštovní licence. Tím, že stěžovatel v kasační stížnosti uvedl jako adresu „Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2“, vyjádřil „vůli, aby mu na tuto adresu byly v zahájeném řízení doručovány písemnosti“. Do této „volnosti“ účastníka řízení zvolit si adresu pro doručování Nejvyšší správní soud nebyl oprávněn zasahovat. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že stěžovatel si měl „uspořádat své poměry a vytvořit takové podmínky, za kterých se písemnosti doručované na jím označenou adresu také dostanou do sféry jeho dispozice“.

11. Vedlejší účastník řízení Ústavnímu soudu sdělil, že se svého postavení v řízení o ústavní stížnosti nevzdává, nicméně s ohledem na povahu namítané vady napadeného rozhodnutí se nebude k ústavní stížnosti vyjadřovat.

12. Ústavní soud zaslal stěžovateli vyjádření účastníka řízení na vědomí a k případné replice, přičemž stěžovatel této možnosti ve stanovené lhůtě využil. Ve své replice rozporuje tvrzení Nejvyššího správního soudu, podle něhož z kasační stížnosti nevyplývá, že by stěžovatel jednal v řízení za jiného a vystupoval v procesním postavení advokáta. Stěžovatel zdůrazňuje, že byl v kasační stížnosti výslovně označen jako advokát, a to s uvedením adresy sídla advokátní kanceláře. To, že stěžovatel nejednal za jiného, neznamená, že nejednal jako advokát. Napadená opatření obecné povahy se stěžovatele dotkla jako advokáta. Tvrdí-li Nejvyšší správní soud opak, není zřejmé, z čeho tak dovozuje. Pokud měl přesto Nejvyšší správní soud za to, že nešlo o podání advokáta, měl „v nejhorším případě doručovat na adresu trvalého bydliště podle evidence obyvatel. Navíc Nejvyšší správní soud zřejmě přehlédl, že adresa uvedená v kasační stížnosti byla označena jako sídlo advokátní kanceláře, nikoliv jako jakási doručovací adresa“, o čemž svědčí již stěžovatelem použité slovní spojení „se sídlem“. Označením sídla advokátní kanceláře nevyjádřil stěžovatel vůli, aby mu bylo jakožto fyzické osobě doručováno na tuto adresu, ale naopak vůli, aby bylo zřejmé, že kasační stížnost podal jako advokát. Zcela pochopitelné je pak to, že stěžovatel nemá jako fyzická osoba na adrese sídla advokátní kanceláře svou schránku.

13. Stěžovatel v replice dále upozorňuje na to, že nemá jako advokát omezené možnosti vystupovat jako procesní strana. Opačný výklad by dle stěžovatele představoval porušení práva na přístup k soudu. Nejvyšší správní soud se tak ve svém vyjádření fakticky doznává, že porušil právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, resp. právo na přezkum zákonnosti rozhodnutí orgánu veřejné správy podle čl. 36 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud též pomíjí, že v celkem více než deseti obdobných případech jiné senáty Nejvyššího správního soudu posoudily věc správně a stěžovateli doručovaly písemnosti do datové schránky advokáta. Stěžovatel též upozorňuje na to, že „ostatně onen dle repliky Nejvyššího správního soudu vadný závěr ohledně doručování učinil i Ústavní soud, když stěžovateli doručil výzvu k vyjádření k replice zcela správně do datové schránky“. Z toho je patrné, že ústavní stížností napadené doručování Nejvyšším správním soudem je excesem, který zasáhl do ústavně zaručených práv stěžovatele.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

14. Ústavní soud posuzoval splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Jelikož je stěžovatel advokátem, nemusí být podle stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2015 sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.) jako účastník řízení zastoupen jiným advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť proti napadenému rozhodnutí nebyly přípustné procesní prostředky obrany podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

15. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn jen tehdy, kdyby soudy porušily ústavně zaručená práva stěžovatele, zejména nebylo-li soudní řízení jako celek vedeno v souladu s hlavou pátou Listiny [srov. např. náleze ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)]. Byť se Ústavní soud v obecné rovině řídí zásadou minimalizace zásahů do rozhodovací činnosti soudů [např. náleze ze dne

21. 9. 1999 sp. zn. I. ÚS 168/99 (N 126/15 SbNU 203)], současně připomíná, že „výklad a následná aplikace právních předpisů obecnými soudy mohou být v některých případech natolik extrémní, že vybočí z mezí hlavy páté Listiny, jakož i z principů ovládajících demokratický právní stát, a zasáhnou tak do některého ústavně zaručeného základního práva“ [nález ze dne 10. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 4026/17 (N 72/89 SbNU 109)], což vyžaduje kasační zásah Ústavního soudu.

16. V nálezu ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 1618/15 (N 51/80 SbNU 623), v němž Ústavní soud posuzoval neústavnost zastavení soudního řízení v důsledku nezaplacení soudem nesprávně vyměřeného soudního poplatku, zdůraznil, že „esenciální součástí práva na spravedlivý proces, a tedy i práva jednotlivce na soudní ochranu je nepochybně právo na přístup k soudu, garantované jak v čl. 36 odst. 1 Listiny, tak i v čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Toto právo podléhá některým omezením, jež jsou vtělena do procesních předpisů v zájmu efektivitativy řízení; žádné z těchto (legitimních) omezení však nesmí být nepřiměřené a nesmí narušovat podstatu chráněného základního práva“. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny zaručuje každému možnost domáhat se „stanoveným postupem“ svého práva u nezávislého a nestranného soudu (případně u jiného orgánu veřejné moci). Jsou-li přitom v konkrétním případě „splněny podmínky pro projednání určitého návrhu a rozhodnutí o něm, je povinností soudu odpovídající uvedenému základnímu právu, aby k projednání tohoto návrhu přistoupil a ve věci rozhodl“ [nález ze dne 31. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 4012/19 (N 59/99 SbNU 181), veřejně dostupný též na internetu na <http://nalus.usoud.cz>].

17. Bylo-li zastaveno soudní řízení, aniž k tomu byly splněny zákonné podmínky, má takový postup vůči osobě, která k soudu podala příslušný návrh, bez dalšího za následek odepření přístupu k soudu, a tím porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [viz např. nálezy ze dne 6. 6. 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335), ze dne 5. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 281/12 (N 210/71 SbNU 477), ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. III. ÚS 681/16 (N 45/80 SbNU 555) nebo nález sp. zn. III. ÚS 4012/19]. V nálezu ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. I. ÚS 355/18 (N 61/88 SbNU 853) shledal Ústavní soud porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny v situaci, kdy Nejvyšší správní soud zastavil řízení o kasační stížnosti pro nezaplacení soudního poplatku, byť stěžovateli v důsledku vadného procesního postupu řádně nedoručil výzvu (usnesení) k zaplacení soudního poplatku. V té souvislosti Ústavní soud uvedl, že „o protiústavnost jde i tehdy, jestliže procesní postup soudu vybočuje ze zákonných pravidel, jež řízení před ním upravují, a toto vybočení je způsobilé se promítnout (stěžovateli negativně) do jeho výsledku ... Z pohledu práva na spravedlivý (řádny) proces totiž nemůže obstát výrok soudu založený na věcně nesprávných argumentech“ (bod 7 jeho odůvodnění). Na obdobných východiscích stojí též (byť co do skutkových okolností odlišný) nález sp. zn. III. ÚS 1136/20, na který poukázal stěžovatel v ústavní stížnosti.

18. Podstata ústavní stížnosti spočívá v tvrzení stěžovatele, že mu Nejvyšší správní soud nesprávně doručoval výzvu k zaplacení soudního poplatku nikoliv do datové schránky advokáta, nýbrž prostřednictvím držitele poštovní licence na adresu sídla advokátní kanceláře. V důsledku tohoto nesprávného doručování se stěžovatel s touto písemností neseznámil a nezačala mu běžet lhůta pro zaplacení soudního poplatku, pročež Nejvyšší správní soud nemohl posléze rozhodnout o zastavení řízení o kasační stížnosti kvůli nezaplacení soudního poplatku ve stanovené lhůtě. Ústavní soud této argumentaci stěžovatele přisvědčil.

19. Z právní úpravy doručování obsažené v soudním řádu správním vyplývá, že soud doručuje písemnost přednostně do datové schránky (§ 42 odst. 1 s. ř. s.). K doručování písemností jiným způsobem, včetně doručování prostřednictvím držitele poštovní licence, může přistoupit toliko v situaci, kdy adresát nemá datovou schránku zřízenou nebo nemožňuje-li to povaha dokumentu (blíže např. RIGEL, F. In POTĚŠIL, L. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Leges, 2014, s. 324 a násl.). Vada spočívající v opomenutí doručování do datové schránky nemůže být podle judikatury samotného Nejvyššího správního soudu zhojena ani tím,

že je písemnost doručována advokátovi do jeho sídla (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013 č. j. 7 Afs 73/2012-35, veřejně dostupný na internetu na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

20. Ústavní soud si z obsahu spisu vedeného městským soudem ověřil, že se stěžovatel v návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jakož i v kasační stížnosti označil jako „navrhovatel: JUDr. Ing. Adam Černý, advokát se sídlem Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2“. Městský soud doručoval stěžovateli veškeré písemnosti (včetně výzvy k zaplacení soudního poplatku i samotného kasační stížností napadeného rozhodnutí) do jeho „advokátní“ datové schránky (viz potvrzení o dodání a doručení do datové schránky připojené na č. 1. 33 a 78 soudního spisu). Nejvyšší správní soud naproti tomu, v rozporu s postupem městského soudu i s očekáváním stěžovatele, doručoval v řízení o kasační stížnosti výzvu k zaplacení soudního poplatku nikoliv do datové schránky advokáta, nýbrž v listinné podobě na adresu sídla jeho advokátní kanceláře. Tento svůj postup Nejvyšší správní soud ve sdělení ze dne 11. 11. 2020, jakož i v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí a vyjádření účastníka řízení odůvodnil tím, že stěžovatel nepodal kasační stížnost jako advokát, neboť nevystupoval jako zástupce účastníka řízení a jeho návrh se netýkal vlastního výkonu advokátní činnosti stěžovatele. Těto argumentaci Nejvyššího správního soudu nemohl Ústavní soud přisvědčit.

21. Stěžovatel nejenže podal návrh na zrušení opatření obecné povahy (jakož i kasační stížnost) výslovně jako advokát, ale v samotné kasační stížnosti též namítal porušení svých veřejných subjektivních práv (str. 5 kasační stížnosti), včetně práva na svobodnou volbu povolání a podnikatelskou činnost podle čl. 26 Listiny (viz str. 7 kasační stížnosti), které může být z povahy věci spojeno zejména s jeho advokátní činností. Z napadeného rozhodnutí a vyjádření Nejvyššího správního soudu přitom není patrné, proč by stěžovatel nemohl být jako advokát myslitelně zasažen předmětnými opatřeními obecné povahy například v právu podnikat (ve výkonu advokacie). Posouzení otázky (ne)zkrácení stěžovatele jako advokáta na veřejných subjektivních právech opatřením obecné povahy navíc není primárně otázkou podmínek řízení, resp. aktivní procesní legitimace stěžovatele, nýbrž jde o otázku legitimace věcné, tj. o otázku (ne)důvodnosti návrhu, když pro aktivní procesní legitimaci podle § 101a odst. 1 s. ř. s. v zásadě postačuje, aby navrhovatel myslitelně tvrdil, že byl opatřením obecné povahy zkrácen na svých právech (blíže viz ČERNÍN, K. In KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 864). Zarážející je přístup Nejvyššího správního soudu zejména v porovnání s postupem městského soudu, který za navrhovatele (aktivně legitimovanou osobu) zjevně považoval stěžovatele jako advokáta, nikoliv jako nepodnikající fyzickou osobu. Jak správně upozornil stěžovatel ve své replice, rovněž Ústavní soud doručoval stěžovateli veškeré písemnosti do jeho datové schránky. Jako nepodložená, až absurdní se pak jeví argumentace Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel označením „advokát“ pouze informoval soud o svém „povolání“.

22. Odkazuje-li Nejvyšší správní soud na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2016 sp. zn. 23 Cdo 1850/2015, podle jehož právní věty „účinnost doručení písemnosti do datové schránky účastníka, která mu byla zřízena pro jinou činnost, než v rámci jaké vystupuje v daném řízení před soudem, nastane v okamžiku, kdy se do datové schránky přihlásí oprávněná osoba“, není toto rozhodnutí na danou věc způsobem nastíněným Nejvyšším správním soudem použitelné. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozhodnutí, účastník řízení (dovolatel) v předmětném případě namítal, že „v řízení vystupuje jako fyzická osoba, nikoli jako advokát, přičemž datová schránka, do které mu byl rozsudek doručen, mu byla zřízena pro činnost advokáta“. Šlo tedy o přesně opačnou situaci než v nyní posuzovaném případě. Zatímco v odkazovaném případě účastník řízení tvrdil, že nevystupuje jako advokát (což Nejvyšší soud správně reflektoval), v nyní posuzované věci stěžovatel výslovně tvrdil, že jako advokát vystupuje. Nejvyšší správní soud rovněž přehlédl, že v předmětném rozhodnutí Nejvyšší soud současně zdůraznil, že „adresátovi nemůže jít k tíži pochybení soudu, který nesprávně

doručoval rozhodnutí ...“. V nynějším případě však tento postup šel k tíži stěžovatele, neboť v konečném důsledku vedl k zastavení řízení o kasační stížnosti. Ze stanoviska Nejvyššího soudu ze dne 5. 1. 2017 sp. zn. Plsn 1/2015 pak vyplývá, že „má-li fyzická osoba zřízeno více datových schránek ..., doručují se jí písemnosti do té datové schránky, která odpovídá povaze doručované písemnosti“. Jak je přitom patrné z výše uvedeného, Nejvyšší správní soud navzdory výslovnému označení stěžovatele jako advokáta a předchozímu postupu městského soudu neprokázal, že povaha doručované písemnosti vylučuje, aby byla doručována do „advokátní“ datové schránky stěžovatele (viz shora body 20 a 21).

23. Měl-li Nejvyšší správní soud navzdory výše uvedenému za to, že písemnost nemohla být stěžovateli doručována do datové schránky advokáta, ale toliko jako nepodnikající fyzické osobě prostřednictvím držitele poštovní licence, měl mu písemnost doručovat na adresu jeho trvalého pobytu [viz § 46b písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“) ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.], nikoliv na adresu sídla jeho advokátní kanceláře [viz § 46b písm. f) o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.], když stěžovatel měl jakožto advokát zřízenou datovou schránku. Doručoval-li Nejvyšší správní soud písemnost na adresu sídla advokáta [§ 46b písm. f) o. s. ř. ve spojení s § 42 odst. 5 s. ř. s.], i když měl zřízenou datovou schránku, fakticky tím potvrdil, že se podaná kasační stížnost týkala stěžovatele jako advokáta, a nikoliv jako nepodnikající fyzické osoby. Pozdější argumentace Nejvyššího správního soudu, že uvedením adresy „Dřevná 382/2, 128 00 Praha 2“ vyjádřil stěžovatel vůli, aby mu byly písemnosti doručovány na tuto adresu (a nikoliv na adresu místa trvalého pobytu), zjevně neobstojí, když se uvedení této adresy v kasační stížnosti pojilo s označením „advokát“ a předcházelo mu uvedení slov „se sídlem“. Takový výklad Nejvyššího správního soudu zcela zjevně odporuje jasně projevené vůli stěžovatele, jakož i smyslu a účelu právní úpravy doručování obsažené v soudním řádu správním a občanském soudním řádu.

24. Ústavní soud nezpochybnuje, že poplatková povinnost podle zákona o soudních poplatcích vzniká již na základě zákona podáním návrhu na zahájení řízení k soudu. Současně však „nelze opomenout, že je to soudní rozhodnutí, které individualizuje tuto obecnou zákonnou normu vůči účastníkovi řízení a které určuje výši soudního poplatku v individuálním případě ...“ [nález ze dne 16. 3. 2006 sp. zn. I. ÚS 664/03 (N 56/40 SbNU 547)]. Ve shodě s právním názorem vyjádřeným v nálezu sp. zn. I. ÚS 355/18 Ústavní soud konstatuje, že nebyla-li výzva k zaplacení soudního poplatku stěžovateli řádně doručena, nepočala vůbec běžet lhůta k zaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Zastavil-li následně Nejvyšší správní soud napadeným rozhodnutím řízení o kasační stížnosti v důsledku nezaplacení soudního poplatku ve stanovené lhůtě, znemožnil tím stěžovateli přístup k soudu (tj. porušil zákaz *denegationis iustitiae*), a tudíž právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Jelikož se stěžovatel domáhal prostředky správního soudnictví ochrany před akty veřejné správy dotýkajícími se základních práv a svobod podle Listiny, byl napadeným usnesením Nejvyššího správního soudu porušen též čl. 36 odst. 2 Listiny.

25. S ohledem na výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení Nejvyššího správního soudu zrušil.



**Č. 94****Výkon práva odpovídající zákonu v rozporu s dobrými mravy  
(sp. zn. IV. ÚS 3542/20 ze dne 11. května 2021)**

Ústavní soud považuje korektiv dobrých mravů za souhrn etických, obecně uznávaných a zachovávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti [srov. nález ze dne 12. 3. 2001 sp. zn. II. ÚS 544/2000 (N 41/21 SbNU 363) či bod 32 nálezu ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)]. Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, či § 6 a 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, může vystupovat jako nejzazší korektiv autonomie vůle.

Základní práva a svobody, jako je i právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod, působí i v horizontálních vztazích (mezi soukromými osobami) tak, že prozařují normami podústavního práva. Zvláště při aplikaci korektivu dobrých mravů a funkčně obdobných ustanovení je třeba toto působení zohledňovat [srov. nález ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2103/20 (N 18/104 SbNU 170)]. Přitom není vyloučeno, že i výkon práva, který odpovídá zákonu, může být shledán v rozporu s dobrými mravy, a že mu proto bude soudem odepřena právní ochrana, a to zejména tehdy, je-li zřejmé, že výkon práva vede k nepřijatelným důsledkům projevujícím se jak mezi účastníky, tak na postavení některého z nich navenek.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti DEMVED, a. s., sídlem Sladkovského 446, Pardubice, zastoupené Mgr. Janem Kvapilem, advokátem, sídlem Sakařova 1631, Pardubice, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2020 č. j. 24 Cdo 2053/2020-372, rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183, rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. ledna 2020 č. j. 18 Co 310/2019-344, 18 Co 311/2019 a rozsudku Okresního soudu v Pardubicích ze dne 13. června 2019 č. j. 5 C 108/2011-308, ve znění doplňujícího usnesení ze dne 11. července 2019 č. j. 5 C 108/2011-314, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích a Okresního soudu v Pardubicích jako účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2020 č. j. 24 Cdo 2053/2020-372, rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183, rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. ledna 2020 č. j. 18 Co 310/2019-344 a rozsudkem Okresního soudu v Pardubicích ze dne 13. června 2019 č. j. 5 C 108/2011-308 byla porušena práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. září 2020 č. j. 24 Cdo 2053/2020-372, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. ledna 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. května 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183, rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 22. ledna 2020 č. j. 18 Co 310/2019-344 a rozsudek Okresního soudu v Pardubicích ze dne 13. června 2019 č. j. 5 C 108/2011-308 se zrušují.**

## 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, přičemž tvrdí, že jimi byla porušena základní práva zakotvená v čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, z napadených rozhodnutí a z vyžádaného spisu vedeného u Okresního soudu v Pardubicích (dále jen „okresní soud“) se podává, že žalobou podanou u tohoto soudu dne 31. 8. 2011 se žalobkyně Jitka Brandová (dále jen „žalobkyně“) domáhala určení, že je vlastníkem bytové jednotky č. X1 (dále jen „byt“ nebo „bytová jednotka“) nacházející se v bytových domech č. p. X2, X3, X4, X5, X6 a X7 stojících na pozemcích p. č. st. X8, st. X9, st. X10, st. X11, st. X12 a st. X13, spoluvlastnického podílu na společných částech domů č. p. X2, X3, X4, X5, X6 a X7 o velikosti ideálních 59/10000 a spoluvlastnického podílu na pozemcích p. č. st. X8, st. X9, st. X10, st. X11, st. X12 a st. X13 o velikosti id. 59/10000, vše v katastrálním území a obci Pardubice, část obce Z. Následně se domáhala i určení, že zástavní právo pro pohledávku druhého žalovaného arch. Tomáše Macka (dále jen „žalovaný“) v částce 631 904 Kč k označené bytové jednotce a spoluvlastnickému podílu na společných částech bytových domů a spoluvlastnickému podílu na pozemcích neexistuje.

3. Okresní soud výrokem I napadeného rozsudku určil, že žalobkyně je vlastníkem předmětné bytové jednotky s příslušným spoluvlastnickým podílem na výše specifikovaných částech domů, jakož i s příslušným spoluvlastnickým podílem na výše uvedených pozemcích, výrokem II určil, že označené zástavní právo k bytové jednotce neexistuje, a výrokem III rozhodl o náhradě nákladů řízení. Doplňujícím usnesením ze dne 11. 7. 2010 č. j. 5 C 108/2011-314 pak okresní soud uložil stěžovatelce jako první žalované a žalovanému povinnost zaplatit státu soudní poplatky. Doplňujícím usnesením rozhodl okresní soud o nákladech řízení.

4. Okresní soud výše uvedeným rozsudkem rozhodl takto poté, co rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183 a ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282 byla postupně předchozí rozhodnutí okresního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále jen „krajský soud“) vydaná v předmětné věci zrušena a věc byla vrácena okresnímu soudu k dalšímu řízení.

5. V pořadí prvním rozsudkem ze dne 18. 5. 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183 Nejvyšší soud přistoupil ke kasaci rozhodnutí okresního soudu a krajského soudu z toho důvodu, že oba soudy při rozhodování nereagovaly na právní argumentaci žalobkyně, jež v souvislosti s řešením předběžné otázky týkající se posouzení platnosti předmětné nájemní smlouvy odkazovala (s tvrzením, že tato smlouva je absolutně neplatná) na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2009 sp. zn. 26 Cdo 4836/2007, podle něhož způsobem výpočtu úhrady za plnění spojená s užíváním bytu je třeba rozumět takové ujednání, které obsahuje údaje, na jejichž základě lze pomocí objektivně určitelných hledisek provést (nikoli však *ex post* např. až na základě vyúčtování těchto služeb předmětným dodavatelem) výpočet úhrady za služby, tj. dospět ke konkrétní peněžitě částce. Hodnocení platnosti nebo neplatnosti nájemní smlouvy

bylo předběžnou otázkou ve vztahu k posouzení právní otázky určení vlastnického práva k předmětné bytové jednotce.

6. V pořadí druhým rozsudkem ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/18-282 Nejvyšší soud opětovně zrušil rozsudky okresního soudu a krajského soudu ze stejného důvodu, neboť krajský soud nerespektoval právní názor Nejvyššího soudu, který byl obsažen v kasačním rozhodnutí, když z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2009 sp. zn. 26 Cdo 4836/2007 při svém rozhodování nevycházel a tento svůj odlišný názor nezdůvodnil. V odůvodnění dále poukázal na to, že v mezidobí došlo mezi stejnými účastnicemi – žalobkyní a stěžovatelkou k pravomocnému skončení soudního sporu o určení neplatnosti výpovědi z nájmu téhož bytu (podané stěžovatelkou dne 8. 6. 2012 žalobkyní), jenž probíhal u téhož okresního soudu pod sp. zn. 9 C 17/2012. Okresní soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2015 č. j. 9 C 17/2012-115 žalobu, jíž se žalobkyně domáhala určení, že výpověď ze dne 8. 6. 2012 z nájmu předmětného bytu, kterou jí dala stěžovatelka z důvodu nezaplacení úhrad za plnění spojená s nájmem bytu, je neplatná, zamítl. K odvolání žalobkyně krajský soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2016 č. j. 22 Co 489/2015-134 rozsudek okresního soudu potvrdil. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka dovolání, které Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 25. 9. 2017 sp. zn. 26 Cdo 4801/2016 zamítl.

7. Z tohoto rozsudku Nejvyšší soud pro posuzovanou věc dovodil, že předmětná nájemní smlouva ze dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná a že podané žalobě na určení neplatnosti výpovědi z nájmu předmětného bytu (učiněné stěžovatelkou vůči žalobkyni) nemohlo být vyhověno, neboť nelze dát účinně výpověď tomu, kdo podle právního stavu není v postavení nájemce bytu, nýbrž (implicitně vyplývá z uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu) je jeho vlastníkem (tedy pro nedostatek aktivní věcné legitimace). Nejvyšší soud dále konstatoval, že vznikne-li mezi účastníky spor o určení vlastnictví k nemovitostem při žalobním tvrzení, že převodní smlouva je absolutně neplatná, přičemž otázka její neplatnosti byla již řešena v jiném soudním sporu (o plnění z této smlouvy) mezi týmiž účastníky, je nezbytné, aby se soud v pozdějším řízení zabýval otázkou případné aplikace § 159a zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), avšak nikoliv z pohledu překážky věci rozsouzené, nýbrž z hlediska závaznosti rozsudku v řešení předmětné právní otázky v souladu s § 159a odst. 4 o. s. ř. Obdobně je třeba postupovat i v případě vyřešení jiné předběžné právní otázky, jež je zásadně významná pro rozhodnutí v jiném řízení mezi týmiž účastníky. Povinnost respektovat dřívější rozsudky mají i soudy, jak jim ukládá § 159a odst. 4 o. s. ř. Nerespektování § 159a odst. 4 o. s. ř. může v konkrétním případě přivodit kolizi s ústavněprávními předpisy.

8. Okresní soud v odůvodnění svého následně vydaného ústavní stížností napadeného rozsudku (viz bod 3 tohoto nálezu) konstatoval, že po provedeném dokazování dospěl k závěru, že žaloba žalobkyně, kterou se proti stěžovatelce domáhala určení, že je vlastníkem předmětného bytu, je důvodná, neboť žalobkyně mohla platně odstoupit od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006, kterou převedla na stěžovatelku vlastnické právo k bytu, pro prodlení stěžovatelky se zaplacením kupní ceny za byt, resp. doplatku kupní ceny podle kupní smlouvy ve výši 536 958 Kč. Soud přisvědčil tvrzení žalobkyně, že tuto část kupní ceny nebylo možné započíst proti pohledávce stěžovatelky na nájemném podle nájemní smlouvy uzavřené mezi žalobkyní a stěžovatelkou dne 15. 6. 2006, a to proti nájemnému dohodnutému v nájemní smlouvě za dobu nájmu od uzavření smlouvy do 31. 5. 2015 ve výši 537 000 Kč. Tento zápočet nebyl možný, neboť smlouva o nájmu bytu byla neplatná pro neurčitost ujednání v nájemní smlouvě o povinnosti žalobkyně jako nájemkyně platit služby spojené s nájmem bytu v čl. III bodu 4 smlouvy. Soud tedy shledal u žalobkyně zákonný důvod pro odstoupení od kupní smlouvy, proto byla kupní smlouva ze dne 31. 5. 2006 zrušena, a stěžovatelka tak nebyla od počátku vlastníkem sporného majetku. Okresní soud dále podotkl, že žalobu na určení vlastnického práva podle § 80 o. s. ř. nelze podle konstantní judikatury posuzovat jako výkon

práva, který by byl v rozporu s dobrými mravy podle § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“ nebo „občanský zákoník“) nebo který by byl zjevným zneužitím práva podle § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „zákon č. 89/2012 Sb.“). Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelka se nestala platným právním jednáním vlastníkem bytové jednotky i spoluvlastnického podílu na společných částech bytových domů a na pozemcích a vlastnické právo *ex tunc* pozbyla, byla konstatována i neplatnost zástavní smlouvy ze dne 5. 3. 2012, protože zástavou nebyl majetek ve vlastnictví zástavce.

9. K odvolání stěžovatelky a žalovaného krajský soud napadeným rozsudkem rozsudek okresního soudu v meritu věci potvrdil (výrok I), v nákladovém výroku II jej změnil tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů prvoinstančního řízení (výrok II), dále potvrdil výše uvedené doplňující usnesení okresního soudu (výrok III) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok IV). Krajský soud se ztotožnil se skutkovými i právními závěry okresního soudu učiněnými v napadeném rozsudku a konstatoval, že okresní soud rozhodl ve věci v souladu se závazným názorem Nejvyššího soudu vysloveným v rozsudku ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, ve kterém Nejvyšší soud dovodil, že předmětná nájemní smlouva ze dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná. Pokud v této neplatné smlouvě byl dohodnut zápočet kupní ceny podle kupní smlouvy proti nájemnému podle nájemní smlouvy, pak toto započtení není možné, neboť podle neplatné smlouvy neměla žalobkyně povinnost platit nájemné, ale případně měla za bydlení v bytě podle neplatné smlouvy hradit bezdůvodné obohacení. Krajský soud poukázal na to, že ve smlouvě však je výslovně uvedeno, že část kupní ceny ve výši 536 958 Kč podle kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006 se započítává oproti povinnosti nájemce platit nájemné jednorázovou částkou ve výši 537 000 Kč v čl. III bodu 1. Pokud pak žalobkyně za této situace vyzvala stěžovatelku dopisem ze dne 5. 4. 2012, aby jí doplatila kupní cenu ve výši 350 000 Kč, v té době splatnou, a stěžovatelka tak neučinila, mohla žalobkyně platně odstoupit od kupní smlouvy na základě prodlení stěžovatelky s úhradou kupní ceny. Krajský soud poukázal na to, že okresní soud ani tento soud již neposuzovaly platnost ujednání nájemní smlouvy ohledně služeb spojených s užíváním bytu, neboť tato předběžná otázka byla vyřešena již Nejvyšším soudem, a to závazným právním názorem pro soudy nižších stupňů, vysloveným v rozsudku ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/18-282. Krajský soud se ztotožnil i se závěrem okresního soudu, že za uvedené situace není v rozporu s dobrými mravy, pokud se žalobkyně domáhala určení, že je vlastnící předmětných nemovitých věcí, a ani odstoupení od kupní smlouvy poté, kdy byla stěžovatelka vyzvána k doplacení kupní ceny, nepovažoval za rozporné s dobrými mravy, a tudíž za neplatné.

10. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka dovolání, ve kterém namítala, že krajský soud se při řešení otázky týkající se (ne)platnosti předmětné nájemní smlouvy odchýlil od ustálené, stěžovatelkou označené, judikatury (rozhodovací praxe) Ústavního soudu, byť nepřehlídí skutečnost, že krajský soud byl při řešení zásadní otázky hmotného práva v dané věci, tj. otázky platnosti či neplatnosti smlouvy o nájmu bytu ze dne 15. 6. 2006 vázán právním názorem Nejvyššího soudu, vyjádřeným v rozsudku ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1355/2018-282, protože zde existuje rozpor mezi rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a judikaturou Ústavního soudu. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší soud však v napadeném usnesení ze dne 30. září 2020 č. j. 24 Cdo 2053/2020-372 nedospěl k závěru, že by dovoláním napadené rozhodnutí krajského soudu, stejně jako jemu předcházející kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu, bylo v rozporu s nálezovou judikaturou Ústavního soudu, na kterou stěžovatelka odkazovala [nálezy ze dne 11. 11. 2013 sp. zn. I. ÚS 2447/13 (N 184/71 SbNU 213) a ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 658/18 (N 102/89 SbNU 509)]. Nejvyšší soud proto uvedeným

usnesením dovolání stěžovatelky neshledal podle § 237 o. s. ř. přípustným, a proto je podle § 243c odst. 1 o. s. ř. odmítl.

11. Byť stěžovatelka výslovně petitem ústavní stížnosti nenavrhuje zrušení rozsudků Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016 č. j. 30 Cdo 5253/2015-183 a ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, kterými Nejvyšší soud zrušil předchozí rozsudky okresního soudu a krajského soudu a ve kterých Nejvyšší soud vyslovil závazný právní názor pro další rozhodování soudů v této věci, z obsahu ústavní stížnosti je naprosto zřejmé, že napadá jak rozhodnutí okresního soudu, krajského soudu a navazující usnesení Nejvyššího soudu, tak i výše uvedené kasační rozsudky Nejvyššího soudu. Rozsudky Nejvyššího soudu přitom stěžovatelka označila způsobem, který Ústavnímu soudu umožňuje, aby je vzal v úvahu a přezkoumal, aniž by bylo nutné stěžovatelku vyzývat k upřesnění petitu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 8. 2008 sp. zn. II. ÚS 256/08 a ze dne 7. 12. 2004 sp. zn. IV. ÚS 406/04, všechna rozhodnutí jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>; dále viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. 4. 2004 č. 57567/00).

## II. Argumentace stěžovatelky

12. V ústavní stížnosti stěžovatelka uvádí, že jako kupující uzavřela s žalobkyní jako prodávající dne 31. 5. 2006 kupní smlouvu, jejímž předmětem byl převod vlastnického práva k bytové jednotce z žalobkyně na stěžovatelku. V rozhodné době probíhala na majetek žalobkyně exekuce a v průběhu této exekuce byl již vydán exekuční příkaz k prodeji nemovitosti (bytové jednotky), která byla pro účely její dražby již oceněna znaleckým posudkem, a byly provedeny další kroky směřující k jejímu prodeji. Bezprostředně tak hrozilo, že žalobkyně v exekuci pozbyde vlastnické právo k předmětné bytové jednotce, a ocitne se tak bez možnosti bydlení. Za této situace stěžovatelka nabídla žalobkyni pomoc spočívající v tom, že bytovou jednotku od ní odkoupí za cenu určenou znaleckým posudkem vypracovaným v probíhajícím exekučním řízení s tím, že kupní cena bude uhrazena mimo jiné přímo na účet soudního exekutora za účelem vyplacení exekuce a současně stěžovatelka nechá žalobkyni nadále užívat předmětnou bytovou jednotku za běžné nájemné.

13. V souladu s příslušnými ustanoveními zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tak došlo k uzavření výše uvedené kupní smlouvy. Sjednaná kupní cena ve výši 700 000 Kč vycházela z ocenění bytové jednotky v exekučním řízení. Kupní cenu stěžovatelka uhradila tak, že část kupní ceny ve výši 142 042 Kč složila přímo na účet soudního exekutora JUDr. Igora Olmy, část kupní ceny ve výši 21 000 Kč byla složena na účet Finančního úřadu v Pardubicích jako úhrada daně z převodu nemovitosti jménem prodávající (žalobkyně) a zbývající část kupní ceny ve výši 536 958 Kč se stěžovatelka jako kupující zavázala uhradit v pravidelných měsíčních splátkách ve výši 5 000 Kč, počínaje měsícem červnem 2006, splatných vždy k 15. dni příslušného měsíce s tím, že výše poslední splátky byla sjednána na částku 6 958 Kč. Stěžovatelka byla oprávněna kdykoliv uhradit vyšší splátku nebo kupní cenu jednorázově doplatit. Na základě uzavřené kupní smlouvy bylo vlastnické právo stěžovatelky zapsáno i do katastru nemovitostí.

14. V návaznosti na uzavřenou kupní smlouvu byla dne 15. 6. 2006 mezi stěžovatelkou jako pronajímatelem a žalobkyní jako nájemcem uzavřena smlouva o nájmu bytu, jejímž předmětem byl pronájem předmětné bytové jednotky, a to na dobu určitou do 31. 5. 2015. Nájemné bylo v čl. III odst. 1 smlouvy sjednáno za celou dobu nájmu jednorázovou částkou ve výši 537 000 Kč. Současně se obě smluvní strany v čl. III odst. 2 smlouvy dohodly, že povinnost nájemce uhradit nájemné ve výši 537 000 Kč bude započtena proti povinnosti pronajímatele zaplatit nájemci část kupní ceny ve výši 536 958 Kč podle čl. IV písm. c) kupní smlouvy ze dne

31. 5. 2006. Smluvní strany současně konstatovaly, že podpisem nájemní smlouvy považují obě výše uvedené vzájemné povinnosti za vypořádané.

15. Žalobou podanou u okresního soudu dne 31. 8. 2011, tedy více než pět let po uzavření předmětné kupní smlouvy, resp. smlouvy o nájmu bytu, se žalobkyně začala domáhat určení vlastnického práva k předmětné bytové jednotce a argumentovala původně neplatností kupní smlouvy z důvodu porušení příslušných ustanovení exekučního řádu, zejména ustanovení o generálním inhibitoriu. Až následně, v řízení o určení vlastnického práva začala nově argumentovat neplatností uzavřené smlouvy o nájmu bytu z důvodu neurčitě sjednané výše nájemného a plateb spojených s užíváním bytu, jako nezbytné náležitosti nájemní smlouvy. V návaznosti na to označila za neplatný i zápočet na úhradu kupní ceny, který byl ujednáán v čl. III odst. 2 smlouvy o nájmu, a vyzvala stěžovatelku k uhrazení nedoplatku kupní ceny. Písemným podáním ze dne 15. 6. 2012, doručeným dne 18. 6. 2012, tedy více než šest let po uzavření předmětné kupní smlouvy, pak žalobkyně jako prodávající odstoupila od kupní smlouvy uzavřené se stěžovatelkou dne 31. 5. 2006, a to z důvodu tvrzeného prodlení stěžovatelky jako kupujícího s úhradou kupní ceny.

16. Stěžovatelka poukazuje na to, že žalobkyně užívala předmětnou bytovou jednotku dlouhou dobu již před uzavřením kupní smlouvy dne 31. 5. 2006 až do současné doby. Po celou tuto dobu cca čtrnácti let v plném rozsahu využívala služby spojené s užíváním bytu. Do listopadu roku 2008, tedy více než dva roky po uzavření kupní smlouvy, žalobkyně hradila platby spojené s užíváním bytu, a jejich výše jí tak nepochybně byla známa, když k textu nájemní smlouvy neměla žádné výhrady. Tyto platby přestala hradit nikoliv z důvodu, že by neznala jejich výši, ale protože na ně neměla peníze, jak sama uvedla. Zpochybňovat platnost nájemní smlouvy začala žalobkyně účelově až po více než šesti letech od jejího uzavření, a to v souvislosti s řízením o určení vlastnického práva k předmětné bytové jednotce. Poté, co se žalobkyně podanou žalobou začala domáhat určení svého vlastnického práva, resp. poté, co odstoupila od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006, se tato jako vlastník bytové jednotky nechovala, neboť nehradila platby spojené s vlastnictvím bytu a jeho užíváním, přičemž veškeré tyto platby hradila nadále stěžovatelka. Žalobkyně také nikdy neprojevila zájem vrátit stěžovatelce jí uhrazenou kupní cenu či jinak vypořádat nároky stěžovatelky vzniklé v souvislosti s jejím odstoupením od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006.

17. Pro úplnost stěžovatelka uvádí, že dne 7. 7. 2020 byl v insolvenčním rejstříku zveřejněn insolvenční návrh žalobkyně, spojený s jejím návrhem na povolení oddlužení. Usnesením insolvenčního soudu ze dne 16. 7. 2020 byl mimo jiné zjištěn úpadek žalobkyně a povoleno jeho řešení oddlužením. Ze zprávy pro oddlužení, zveřejněné v insolvenčním rejstříku se pak podává, že hodnota předmětné bytové jednotky podle znaleckého posudku je nižší než hodnota chráněného bydlení podle prováděcího předpisu, a tedy žalobkyně není v oddlužení povinna vydat předmětnou bytovou jednotku ke zpeněžení. Při realizaci oddlužení srážkami ze starobního důchodu žalobkyně je pak očekáváno uspokojení věřitelů ve výši 5,51 %. Pro dokreslení přístupu žalobkyně v celé věci pak stěžovatelka konstatuje, že tato pohledávky stěžovatelky přihlášené do insolvenčního řízení, a to mimo jiné pohledávku na vrácení uhrazené kupní ceny, popřela.

18. Stěžovatelka poukazuje na to, že napadenými rozhodnutími je aprobován stav, kdy stěžovatelka v plném rozsahu vyplatila exekuci žalobkyně, a tím jí zachovala možnost bydlení, o kterou by v pokračujícím exekučním řízení přišla, navíc po dobu dvanácti let hradila veškeré náklady spojené s jejím bydlením, na které žalobkyně nezaplatila nic a ani nikdy neměla snahu zaplatit. Přestože minimálně od listopadu roku 2008, tedy po dobu cca dvanácti let, neměla žalobkyně jakékoliv výdaje spojené s bydlením, neboť tyto hradila stěžovatelka, přivodila si úpadekový stav, v jehož důsledku jí nakonec zůstane zachováno vlastnické právo k bytové jednotce v hodnotě přesahující 1 700 000 Kč a svým věřitelům, včetně stěžovatelky, uhradí cca 5 % jejich pohledávek a v jejich zbytku bude osvobozena od jejich placení. Pohledávky

stěžovatelky přihlášené do předmětného insolvenčního řízení, včetně nároku na vypořádání stěžovatelkou uhrazené kupní ceny, jejichž existence si především žalobkyně musí být velmi dobře vědoma, pak tato popřela. Takový stav považuje stěžovatelka za rozporný s elementární spravedlností.

19. Stěžovatelka má za to, že napadená rozhodnutí jsou v rozporu s nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2013 sp. zn. I. ÚS 2447/13 (N 184/71 SbNU 213), resp. ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 658/18 (N 102/89 SbNU 509) a ze dne 10. 7. 2008 sp. zn. I. ÚS 436/05 (N 129/50 SbNU 131), které se zabývaly skutkově podobnými věcmi, ve kterých byla řešena otázka platnosti uzavřené nájemní smlouvy s ohledem na konkrétnost ujednání o výši nájemného a dalších plateb spojených s užíváním bytu, když v obou případech byl upřednostněn výklad vedoucí k platnosti smlouvy. Stěžovatelka je přesvědčena, že závěry vyplývající z uvedených nálezů jsou aplikovatelné i na tuto věc. Stěžovatelka poukazuje zejména na to, že výše nájemného byla v předmětné nájemní smlouvě určena zcela konkrétně, a to jednorázovou částkou za celé sjednané období nájmu. I další platby spojené s užíváním bytu byly stanoveny dostatečně konkrétně, když odkazovaly na jejich pravidelné vyúčtování podle skutečné spotřeby. Stěžovatelka zdůrazňuje, že žalobkyně předmětnou bytovou jednotku dlouhodobě užívala již před uzavřením nájemní smlouvy jako její vlastník a současně člen příslušného společenství vlastníků jednotek zřízeného v domě, a proto měla povědomost o výši jednotlivých plateb.

20. Stěžovatelka namítá, že obecné soudy, zejména pak Nejvyšší soud, ve svých rozhodnutích nerespektovaly zásadu priority výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy, před výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, která je opakovaně zdůrazňována i v nálezech Ústavního soudu. S ohledem na výše uvedené okolnosti předmětné věci mělo být užito výkladu příslušné nájemní smlouvy jako smlouvy platné. Upřednostnily-li obecné soudy v napadených rozhodnutích formalistický výklad vedoucí k závěru o neplatnosti nájemní smlouvy, postupovaly v rozporu s výše citovanou judikaturou Ústavního soudu, a porušily tak právo stěžovatelky na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 Listiny, jakož i právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny.

21. Stěžovatelka dále namítá, že obecné soudy ve svých rozhodnutích rovněž nedostatečně zohlednily korektiv dobrých mravů, jak je tento pojmán v judikatuře Nejvyššího soudu a zejména v nálezech Ústavního soudu. Stěžovatelka v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 702/20 (N 205/103 SbNU 57) a ze dne 11. 12. 2020 sp. zn. II. ÚS 1916/20 (N 230/103 SbNU 343). S ohledem na okolnosti této věci bylo podle stěžovatelky namísto korektiv dobrých mravů aplikovat. Stěžovatelka nezpochybňuje, že podání žaloby na určení vlastnického práva v rozporu s dobrými mravy být nemůže, jak konstatoval Nejvyšší soud, ale tvrdí, že právní jednání žalobkyně korektivem dobrých mravů být poměřováno může. Stěžovatelka namítá, že odstoupení žalobkyně od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006 bylo s ohledem na okolnosti věci účelové a v rozporu s dobrými mravy. Žalobkyně odstoupila od kupní smlouvy po více než šesti letech od jejího uzavření, a to z důvodů, které stěžovatelka považuje za formalistické a uměle vytvořené. Žalobkyně se po odstoupení od kupní smlouvy jako vlastník předmětné bytové jednotky nechovala a nadále nehradila jakékoliv platby s bytovou jednotkou spojené, a to včetně plateb za její osobou zkonsumované služby spojené s užíváním bytu, které i nadále hradila v plné výši stěžovatelka. Stejně tak neurčitost ujednání o výši plateb spojených s užíváním bytu, a tedy neplatnost nájemní smlouvy a v ní sjednaného zápočtu na úhradu kupní ceny, začala žalobkyně namítat až po více než šesti letech od jejího uzavření, přestože předtím k obsahu nájemní smlouvy neměla výhrady a podle této i postupovala, a to včetně úhrad služeb spojených s užíváním bytu, které v odpovídající výši hradila až do listopadu 2008, tedy po dobu více jak dvou let od uzavření nájemní smlouvy. Hradit je přestala z finančních důvodů, nikoliv z důvodu, že by jí výše uvedených plateb nebyla známa. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že v době, kdy žalobkyně

od kupní smlouvy odstoupila, měla již převážnou část nedoplatku kupní ceny tzv. „odbydlenou“ užíváním předmětné bytové jednotky. Stěžovatelka připomíná, že bez uzavření předmětné kupní smlouvy a na ní navazující smlouvy nájemní by uvedená bytová jednotka byla zpeněžena v exekuci již v roce 2006 a žalobkyně by v důsledku svých vlastních dluhů přišla „o střechu nad hlavou“. Stěžovatelka uvádí, že žalobkyně zneužila její pomoci ke splacení svých dluhů a následně od kupní smlouvy zcela účelově a v rozporu s dobrými mravy odstoupila. Předmětné odstoupení od smlouvy žalobkyní tak podle stěžovatelky představuje výkon práva, který vede k nepřijatelným důsledkům projevujícím se jak mezi účastníky, tak na postavení některého z nich navenek, a je tedy v rozporu s dobrými mravy (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. 33 Cdo 4358/2015 či ze dne 11. 2. 2020 č. j. 26 Cdo 3689/2019-526). Stěžovatelka je s ohledem na výše uvedené přesvědčena, že obecné soudy neměly odstoupení žalobkyně od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006 přiznat právní účinky, a to právě s ohledem na korektiv dobrých mravů. Pokud tak neučinily, porušily její právo na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

### III. Vyjádření účastníků řízení

22. Soudce zpravodaj zaslal podle § 42 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) ústavní stížnost k vyjádření všem účastníkům řízení.

23. Okresní soud ve svém vyjádření uvedl, že při svém posledním rozhodování byl vázán závěry Nejvyššího soudu obsaženými v rozsudku ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, v němž byl zdůrazněn názor o absolutní neplatnosti nájemní smlouvy ze dne 15. 6. 2006. Vázán tímto názorem Nejvyššího soudu přehodnotil své původní závěry a žalobě na určení vlastnictví žalobkyně vyhověl. Okresní soud podotkl, že je stále toho názoru, že zásadou výkladu soukromoprávního jednání je priorita takového výkladu, který nezakládá neplatnost právního jednání, před výkladem, který neplatnost právního jednání zakládá, je-li možný výklad obojí. V této souvislosti odkázal na svůj rozsudek ze dne 15. 2. 2017 č. j. 5 C 108/2011-214, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že nájemní smlouva není neplatná, neboť žalobkyně si byla dobře vědoma výše úhrad spojených s nájmem bytu a nejde o ujednání natolik neurčité, aby způsobovalo neplatnost nájemní smlouvy. Okresní soud proto odkázal na obsah svého výše uvedeného rozsudku ze dne 15. 2. 2017.

24. Krajský soud ve svém vyjádření odkázal na svůj ústavní stížností napadený rozsudek a na důvody vyslovené v uvedeném rozsudku.

25. Nejvyšší soud ve svém vyjádření poukázal na to, že stěžovatelka se podanou ústavní stížností domáhá zrušení napadených rozhodnutí obecných soudů, nikoliv však předchozího (kasačního) rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 1. 2019 sp. zn. 30 Cdo 1335/2018-282, v němž byl vyložen právní názor, který byl pro okresní soud (krajský soud) závazný. Nejvyšší soud dále připomněl, že v průběhu řízení v této věci došlo mezi stejnými účastnicemi, resp. mezi žalobkyní a stěžovatelkou k pravomocnému skončení soudního sporu o určení neplatnosti výpovědi z nájmu téhož bytu, který byl veden u okresního soudu pod sp. zn. 9 C 17/2012. Okresní soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2015 č. j. 9 C 17/2012-115 žalobu, jíž se žalobkyně domáhala určení, že výpověď ze dne 8. 6. 2012 z nájmu předmětného bytu, kterou jí dala stěžovatelka z důvodu nezaplacení úhrad za plnění spojená s nájmem bytu, je neplatná, zamítl. K odvolání stěžovatelky krajský soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2016 č. j. 20 Co 489/2015-134 rozsudek okresního soudu potvrdil. Nejvyšší soud poté rozsudkem ze dne 25. 9. 2017 sp. zn. 26 Cdo 4801/2016 dovolání stěžovatelky zamítl. Z odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyššího soudu vyplývá, že předmětná nájemní smlouva ze dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná a že podané žalobě nemohlo být vyhověno již z toho důvodu, že nelze dát účinně výpověď tomu, kdo podle právního stavu není v postavení nájemce bytu, nýbrž je jeho vlastníkem. V kasačním rozsudku ze dne 16. 1. 2019 sp. zn. 30 Cdo 1335/2018, vydaném v předmětné věci, Nejvyšší



soud přitom apeloval na oba soudy, aby v dalším řízení přihlédly k pravomocně rozsouzené věci, a tedy aby reflektovaly výsledek této pravomocně skončené věci a v ní vyřešené předběžné otázky, zásadně významné pro rozsouzení nynější věci. Nejvyšší soud mj. poukázal s odkazem na § 159a odst. 4 o. s. ř. ve světle judikatury Ústavního soudu na nezbytnost vycházet z právního názoru, který k otázce platnosti předmětné nájemní smlouvy vyložil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 25. 9. 2017 sp. zn. 26 Cdo 4801/2016.

26. Podle Nejvyššího soudu je z obsahu dovolání zřejmé, že stěžovatelka přehlížela důsledky plynoucí z rozsudku Nejvyššího soudu, jakož i argumentaci Nejvyššího soudu v posledně uvedeném kasačním rozsudku Nejvyššího soudu, a to na základě pouhého mechanického odkazování na judikaturu Ústavního soudu týkající výkladu smluv (s prioritou ve prospěch platnosti smluv) se domáhala změny právního názoru ve svůj prospěch, tj. že předmětná nájemní smlouva je platná a že závěry Nejvyššího soudu nelze pro odkazovanou judikaturu Ústavního soudu použít. Stěžovatelka tak současně přehlížela zjištěné skutkové okolnosti případu, na základě kterých Nejvyšší soud ve výše uvedeném rozhodnutí dovedl, že předmětná nájemní smlouva je absolutně neplatná a že pro skutkové odlišnosti tohoto případu nelze na tuto věc aplikovat závěry plynoucí z nálezů Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 658/18 (N 102/89 SbNU 509).

27. Nejvyšší soud poukázal na to, že stěžovatelka v dovolacím řízení nezaložila svou dovolací argumentaci, kterou nyní v ústavní stížnosti nově uplatňuje, na tom, že obecné soudy ve svých rozhodnutích rovněž nedostatečně zohlednily korektiv dobrých mravů. Proto se prostřednictvím podané ústavní stížnosti fakticky snaží o přezkum správnosti stížností napadených rozhodnutí Ústavním soudem s novou argumentací ve vazbě na korektiv dobrých mravů. S přihlédnutím k výše uvedenému a obsahu podané ústavní stížnosti je podle Nejvyššího soudu zřejmé, že stěžovatelka svou ústavněprávní argumentaci zakládá pouze na mechanickém odkazování na nálezovou judikaturu Ústavního soudu, a to bez odpovídající reflexe skutkových okolností jejího případu. Obdobné se týká přiměřeně i dosahu judikatury Ústavního soudu. Nejvyšší soud s ohledem na uvedené navrhl, aby Ústavní soud podanou ústavní stížnost odmítl jako nepřipustnou, případně jako neopodstatněnou.

28. Žalobkyně a žalovaný se ve stanovené lhůtě k podané ústavní stížnosti nevyjádřili a plnou moc ke svému zastupování v řízení před Ústavním soudem nedoložili. Proto s nimi Ústavní soud dále jako s vedlejšími účastníky nejednal.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

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

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

30. 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 věcí 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.

31. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [nález ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

32. Po seznámení se s ústavní stížností, s vyjádřeními účastníků řízení a po prostudování vyžádaného spisu okresního soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

#### **A) Obecná východiska pro posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

33. Ústavní soud ustáleně judikuje, že jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti ochrana ústavnosti, a nikoliv zákonosti [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jeho pravomoc je tak založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení toho, zda v řízení nebyla dotčena ústavně chráněná práva a svobody jeho účastníka, zda řízení bylo vedeno v souladu s ústavními principy a zda je lze jako celek pokládat za spravedlivé. Jak Ústavní soud opakovaně vymezil, základní práva a svobody působí jako regulativní ideje, na něž obsahově navazují komplexy norem podústavního práva; současně tyto ideje determinují výklad právních norem. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole, anebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá porušení základního práva a svobody [srov. např. nález ze dne 10. 3. 2020 sp. zn. I. ÚS 3302/19 (N 48/99 SbNU 106)].

34. Ústavní soud ve svých četných rozhodnutích zřetelně definoval podmínky, při jejichž existenci má vadná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv či svobod jednotlivce [srov. nález ze dne 10. 10. 2002 sp. zn. III. ÚS 74/02 (N 126/28 SbNU 85)]. Je tomu tak tehdy, postihuje-li rozhodování obecných soudů nepřipustně některé ze základních práv a svobod, případně pomíjí možný výklad jiný, ústavně konformní, nebo je výrazem zjevného a neodůvodněného vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován (a představuje tím nepředvídatelnou interpretační libovůli), případně je v extrémním rozporu s požadavky věcně příslušného a rozumného vypořádání posuzovaného právního vztahu či v rozporu s obecně sdílenými zásadami spravedlnosti (např. uplatněním přepjatého formalismu při použití práva).

35. Pojem libovůle pak Ústavní soud setrvale interpretuje ve smyslu extrémního nesouladu právních závěrů s provedenými skutkovými a právními zjištěními, dále ve smyslu nerespektování kogentní normy, příp. interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. tzv. přepjatý formalismus), jakož i interpretace a aplikace zákonných pojmů v jiném než zákonem stanoveném a právním myšlením konsensuálně akceptovaném významu, a konečně ve smyslu rozhodování bez bližších kritérií či alespoň zásad odvozených z právní normy [viz např. nález ze dne 24. 11. 2004 sp. zn. III. ÚS 351/04 (N 178/35 SbNU 375) či nález ze dne 30. 9. 2014 sp. zn. II. ÚS 2121/14 (N 182/74 SbNU 591)].

36. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 28. 1. 2004 sp. zn. I. ÚS 546/03 (N 12/32 SbNU 107) konstatoval, že základní funkcí právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech zejména tehdy, zasahuje-li jednotlivce svými projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) do práv třetích osob nebo je-li takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionalnímu omezení příslušného základního práva. Jinými slovy, podmínkou fungování právního státu je

respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 2 odst. 3 Listiny), která požívá ochrany ze strany státu tak, že na jedné straně stát zajišťuje takovou ochranu proti zásahům ze strany třetích osob, jednak sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry sám nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem a kdy je takový zásah přiměřený s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo. V takových případech musí státní moc takové projevy jednotlivců toliko respektovat, případně aprobovat, má-li toto jednání eventuálně vyvolávat další právní důsledky.

### 1) Závaznost rozhodnutí

37. Podle § 159a odst. 4 o. s. ř. jakmile bylo o věci pravomocně rozhodnuto, nemůže být v rozsahu závaznosti výroku rozsudku pro účastníky a popřípadě jiné osoby věc projednávána znovu [srov. náleze ze dne 25. 6. 1997 sp. zn. I. ÚS 111/96 (N 83/8 SbNU 275), ve kterém Ústavní soud vyslovil, že nerespektování překážky věci pravomocně rozhodnuté je porušení čl. 36 odst. 1 Listiny; k tomu srov. též náleze Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004 sp. zn. I. ÚS 647/02 (N 120/34 SbNU 245)].

38. V nálezu ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 525/02 (N 131/31 SbNU 173) Ústavní soud vyslovil, že každému navrhovateli vzniká v řízení před orgánem veřejné moci legitimní očekávání, že bude-li postupovat v souladu se zákonem a konkrétními pokyny tohoto orgánu, povede to v případě úspěchu ve sporu k vydání reálně vykonatelného rozhodnutí. Soudy právního státu chránícího individuální lidská práva a svobody jsou ústavně zavázány promýšlet důsledky svých rozhodnutí, zohledňovat svůj předchozí postup, dbát na vynutitelnost vydávaných rozhodnutí a neposuzovat věc jen z hlediska izolovaného výkladu jednoho ustanovení. Důvěra v soudní rozhodování a reálná vynutitelnost práva totiž patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu. Vznikne-li mezi účastníky spor o určení vlastnictví k nemovitostem při žalobním tvrzení, že převodní smlouva je absolutně neplatná, přičemž otázka její neplatnosti byla již řešena v jiném soudním sporu (o plnění z této smlouvy) mezi týmiž účastníky, je nezbytné, aby se soud v pozdějším řízení zabýval otázkou případné aplikace § 159a o. s. ř., avšak nikoliv z pohledu překážky věci rozsouzené, nýbrž z hlediska závaznosti rozsudku v řešení předmětné právní otázky v souladu s § 159a odst. 4 o. s. ř. (srov. k tomu např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2010 sp. zn. 30 Cdo 2272/2009, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 9. 2017 sp. zn. 30 Cdo 940/2017). Obdobně je třeba postupovat i v případě vyřešení jiné předběžné právní otázky, jež je zásadně významná pro rozhodnutí v jiném řízení mezi týmiž účastníky. Nerespektování § 159a odst. 4 o. s. ř. může v konkrétním případě přivodit kolizi s ústavněprávními předpisy.

39. Ústavní soud dále konstatoval, že možnost vydat konečné a závazné rozhodnutí, které je mimo předepsaný postup nezměnitelné, patří vedle nezávislosti, nestrannosti a dodržování esenciálních pravidel spravedlivého procesu k základním atributům pojmu soud podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Soud, který nerespektuje předchozí soudní rozhodnutí ve věci, která představuje předběžnou otázku v řízení následujícím, jedná excesivně při výkladu § 159a odst. 4 o. s. ř., a porušuje tím i základní ústavní princip spočívající v povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci. Princip respektování smyslu pravomocných rozsudků patří k obecným právním principům požívajícím ústavní ochrany. Opačný aplikační postup je ve smyslu judikatury Ústavního soudu doslova překrucováním práva. Jinak řečeno, povinnost respektovat dřívější rozsudky mají i soudy, jak jim ukládá § 159a odst. 4 o. s. ř. Ústavní soud rovněž konstatoval, že povinnost soudu zohledňovat svůj předchozí postup má ústavně zakotveného korespondenta v legitimním očekávání účastníků, jehož ochranu poskytuje čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod – srov. náleze ze dne 11. 11. 2003 sp. zn. IV. ÚS 525/02 (N 131/31 SbNU 173). Rovněž i v nálezu sp. zn. I. ÚS 111/96 Ústavní soud označil nerespektování překážky věci pravomocně rozhodnuté za porušení čl. 36

odst. 1 Listiny, a tedy i práva na spravedlivý proces (srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 647/02).

40. Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na to, že v průběhu předmětného řízení došlo mezi stejnými účastnicemi k pravomocnému skončení soudního sporu o určení neplatnosti výpovědi z nájmu téhož bytu (podané stěžovatelkou dne 8. 6. 2012 vůči žalobkyni), který probíhal u okresního soudu pod sp. zn. 9 C 17/2012. Okresní soud rozsudkem ze dne 19. 10. 2015 č. j. 9 C 17/2012-115 žalobu, jíž se žalobkyně domáhala určení, že výpověď ze dne 8. 6. 2012 z nájmu předmětného bytu, kterou jí dala stěžovatelka z důvodu nezaplacení úhrad za plnění spojená s nájmem bytu, je neplatná, zamítl. K odvolání žalobkyně krajský soud rozsudkem ze dne 16. 2. 2016 č. j. 22 Co 489/2015-134 rozsudek okresního soudu potvrdil. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně dovolání, které Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 25. 9. 2017 č. j. 26 Cdo 4801/2016-164 zamítl. Z odůvodnění tohoto rozsudku Nejvyššího soudu vyplývá, že předmětná nájemní smlouva ze dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná a že podané žalobě na určení neplatnosti výpovědi z nájmu předmětného bytu (učiněné stěžovatelkou vůči žalobkyni) nemohlo být vyhověno z toho důvodu, že nelze dát účinně výpověď tomu, kdo podle právního stavu není v postavení nájemce bytu, nýbrž je jeho vlastníkem.

41. V posuzované věci obecné soudy při řešení předběžné otázky, zda nájemní smlouva uzavřená mezi stěžovatelkou a žalobkyní dne 15. 6. 2006 je platná či nikoliv, vyšly ze závazného právního názoru Nejvyššího soudu vysloveného v rozsudku ze dne 16. 1. 2019 č. j. 30 Cdo 1335/2018-282, ve kterém tento soud dospěl k závěru, že nájemní smlouva uzavřená mezi stěžovatelkou a žalobkyní dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná. Nejvyšší soud při rozhodování vyšel z výše uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2017 č. j. 26 Cdo 4801/2016-164.

42. Výše uvedené závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2017 č. j. 26 Cdo 4801/2016-164, vydané v související věci, jsou tedy závazné i pro nyní posuzovanou věc, a proto rovněž Ústavní soud je tímto pravomocným rozsudkem Nejvyššího soudu (který není předmětem přezkumu v nyní posuzované ústavní stížnosti) při posuzování předmětné věci v souladu s § 159a odst. 4 o. s. ř. vázán. Námitkami stěžovatelky ohledně platnosti předmětné nájemní smlouvy se proto Ústavní soud již nemohl zabývat. Závěr soudů učiněný v tomto řízení o tom, že poté, co žalobkyně od kupní smlouvy odstoupila, byla tato od počátku vlastníkem předmětné bytové jednotky, však vycházel ze skutkových zjištění a rozhodnutí soudů učiněných v této posuzované věci. Posouzení, zda žalobkyně od kupní smlouvy odstoupila platně, je již předmětem nyní posuzovaného řízení.

## 2) Korektiv dobrých mravů

43. Ústavní soud ustáleně považuje korektiv dobrých mravů za souhrn etických, obecně uznávaných a zachovávaných zásad, jejichž dodržování je mnohdy zajišťováno i právními normami tak, aby každé jednání bylo v souladu s obecnými morálními zásadami demokratické společnosti [srov. nálezy ze dne 12. 3. 2001 sp. zn. II. ÚS 544/2000 (N 41/21 SbNU 363) či bod 32 nálezu ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)]. Přitom § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. či § 6 a 8 zákona č. 89/2012 Sb. mohou vystupovat jako nejzazší korektiv autonomie vůle [srov. bod 29 nálezu ze dne 2. 5. 2019 sp. zn. II. ÚS 3101/18 (N 75/94 SbNU 10)]. Souhrnně lze odkázat na bod 20 nálezu ze dne 1. 9. 2015 sp. zn. II. ÚS 2108/14 (N 160/78 SbNU 409), podle kterého je úlohou soudů, zvláště posuzují-li ve své rozhodovací praxi spory mající základ v závazkovém právu, nalézt v konkrétním ekonomicko-právním vztahu jeho těžiště tak, aby byl nalezen nejen optimální užitek pro smluvní strany, ale aby bylo dosaženo – je-li to možné – jistého rovnovážného stavu (řečeno ekonomickou analýzou práva, jde o hledání „bliss point“ – srov. k tomu blíže například Reichhardt, Raimund M., von. Gesellschaftliche Bedarfsanalyse: Ansatz zur Ermittlung der Bürger-Präferenzen

für öffentliche Güter. Berlin: Duncker und Humblot, 1979, s. 27 a násl.). K tomu srovnej i náleží Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 702/20, ve kterém Ústavní soud vyslovil, že uplatnění korektivu dobrých mravů jako krajního prostředku korekce zásady autonomie vůle připadá v úvahu i v situacích, kdy se výkon práva projevuje nepřipustně v postavení některého ze subjektů závazkového vztahu.

44. Rovněž v nálezu ze dne 26. 1. 2021 sp. zn. IV. ÚS 2103/20 (N 18/104 SbNU 170) Ústavní soud vyslovil, že základní práva a svobody, jako je i právo na ochranu majetku podle čl. 11 Listiny, působí i v horizontálních vztazích (mezi soukromými osobami) tak, že prozařují normami podústavního práva. Zvláště při aplikaci korektivu dobrých mravů a funkčně obdobných ustanovení je třeba toto působení zohledňovat.

45. Obdobně se ke korektivu dobrých mravů, resp. zásadě dobrých mravů či ekvity staví část doktríny, která zásadě dobrých mravů přisuzuje normativní funkci. Tato zásada podle nich slouží k „nalézání spravedlivého řešení“, vede-li formální použití právních norem k neudržitelným výsledkům (srov. Hurdík, J. a Lavický, P. Systém zásad soukromého práva. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 122).

46. Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 8. 2001 sp. zn. I. ÚS 528/99 (N 126/23 SbNU 217) uvedl, že úvaha soudu při použití korektivu dobrých mravů musí vycházet z okolností konkrétní věci a musí být podepřena konkrétními zjištěními. Pojem „dobré mravy“ totiž nelze vykládat pouze jako soubor mravních pravidel užívaných jako korektiv či doplňující obsahový faktor výkonu subjektivních práv a povinností, ale jako příkaz soudci rozhodovat v souladu s ekvitou [srov. např. náleží ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)], a to *praeter legem* či dokonce *contra legem* [viz bod 30 nálezu ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3500/18 (N 208/97 SbNU 238), náleží ze dne 20. 4. 2010 sp. zn. II. ÚS 2087/08 (N 90/57 SbNU 179) nebo náleží ze dne 3. 11. 2020 sp. zn. IV. ÚS 702/20].

47. Nejvyšší soud ustáleně vychází z předpokladu, že dobré mravy představují souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2005 sp. zn. 26 Cdo 1865/2004 či ze dne 12. 11. 2014 sp. zn. 31 Cdo 3931/2013). Podle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu dále platí, že pro závěr, že je výkon práva v rozporu s dobrými mravy, není relevantní zavinění jednajícího, resp. vědomí takového rozporu s dobrými mravy (srov. např. rozsudek ze dne 27. 11. 2013 sp. zn. 25 Cdo 4209/2011 či ze dne 17. 3. 2014 sp. zn. 28 Cdo 4180/2013). Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2001 sp. zn. 25 Cdo 2895/99 uplatnění korektivu dobrých mravů přichází v úvahu nejen při tzv. šikanózním výkonu práva, ale rovněž, je-li zřejmé, že výkon práva vede k nepřijatelným důsledkům projevujícím se jak mezi účastníky, tak na postavení některého z nich navenek (srov. dále např. usnesení ze dne 29. 3. 2016 sp. zn. 33 Cdo 4358/2015 či ze dne 11. 2. 2020 č. j. 26 Cdo 3689/2019-526).

48. Ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku je obecným ustanovením hmotněprávní povahy, které dává soudu možnost posoudit, zda výkon subjektivního práva je v souladu s dobrými mravy, a v případě, že tomu tak není, umožňuje mu odepřít ochranu výkonu práva, které sice je v mezích zákona, avšak v konkrétní situaci může jeho realizace znamenat nepřiměřenou tvrdost. Nejvyšší soud již v mnoha svých rozhodnutích (srov. např. rozsudek ze dne 24. 9. 2009 sp. zn. 33 Cdo 754/2007) vyložil, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny podmínky pro použití § 3 odst. 1 občanského zákoníku, je třeba učinit vždy po pečlivé úvaze, v jejímž rámci musí být zváženy všechny rozhodné okolnosti případu, tj. jak okolnosti, které uplatňuje ten, kdo se uvedeného ustanovení dožaduje, tak všechny okolnosti na straně toho, kdo se výkonu práva domáhá. Odpovídající úsudek soudu musí být podložen konkrétními skutkovými zjištěními a musí současně přesvědčivě dokládat, že tato zjištění dovolují přijmout závěr, že výkon práva je či není v rozporu s dobrými mravy. Za dobré mravy je třeba pokládat

souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních [srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2001 sp. zn. 29 Cdo 228/2000, ze dne 29. 7. 2002 sp. zn. 33 Odo 115/2001, ze dne 25. 10. 2004 sp. zn. 33 Odo 538/2003, ze dne 7. 12. 2004 sp. zn. 33 Odo 1244/2004, ze dne 16. 3. 2005 sp. zn. 33 Odo 29/2005, ze dne 30. 8. 2006 sp. zn. 25 Cdo 722/2005, ze dne 29. 7. 2009 sp. zn. 33 Cdo 1406/2007, ze dne 24. 7. 2009 sp. zn. 33 Cdo 4398/2007, ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. 26 Cdo 3689/2019, popř. usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 1998 sp. zn. II. ÚS 249/97 (U 14/10 SbNU 383)]. Není vyloučeno, že i výkon práva, který odpovídá zákonu, může být shledán v rozporu s dobrými mravy, a že mu proto bude soudem odepřena právní ochrana.

### **B) Aplikace obecných východisek na posuzovaný případ**

49. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb. výkon práv a povinností vyplývajících z občanskoprávních vztahů nesmí bez právního důvodu zasahovat do práv a oprávněných zájmů jiných a nesmí být v rozporu s dobrými mravy.

50. Podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb. je neplatný právní úkon, který svým obsahem nebo účelem odporuje zákonu nebo jej obchází anebo se přiči dobrým mravům.

51. V souladu s § 3030 zákona č. 89/2012 Sb. na práva a povinnosti, která se posuzují podle dosavadních právních předpisů, se použijí ustanovení části první hlavy I.

52. Podle § 2 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb. výklad a použití právního předpisu nesmí být v rozporu s dobrými mravy a nesmí vést ke krutosti nebo bezohlednosti urážející obyčejné lidské cítění.

53. V § 8 zákona č. 89/2012 Sb. se uvádí, že zjevné zneužití práva nepoživá právní ochrany.

54. V posuzované věci obecné soudy výše uvedené zásady při posuzování jednání žalobkyně nerespektovaly. Nezhlednily zejména skutečnost, že stěžovatelka v plném rozsahu vyplatila exekuci žalobkyně, a tím jí zachovala možnost bydlení, o kterou by v pokračujícím exekučním řízení přišla, navíc po dobu dvanácti let hradila veškeré náklady spojené s jejím bydlením, neboť od listopadu 2008, tedy přibližně po dvou letech od uzavření kupní smlouvy a nájemní smlouvy, žalobkyně přestala hradit platby spojené s užíváním bytu. Hradila-li žalobkyně do listopadu roku 2008, tedy více než dva roky po uzavření předmětné nájemní smlouvy, platby spojené s užíváním bytu, byla jí jejich výše známa. Přesto, a to až po více než šesti letech od uzavření nájemní smlouvy, začala žalobkyně namítat neurčitost ujednání o výši plateb spojených s užíváním bytu, a tedy i neplatnost nájemní smlouvy. Platnost nájemní smlouvy a v ní sjednaného zápočtu na úhradu kupní ceny začala žalobkyně zpochybňovat v souvislosti s řízením o určení vlastnického práva k předmětné bytové jednotce, přestože předtím k obsahu nájemní smlouvy neměla výhrad a podle této smlouvy se i chovala, a to včetně úhrad služeb spojených s užíváním bytu.

55. Ani poté, co se žalobkyně podanou žalobou začala domáhat určení svého vlastnického práva, resp. poté, co odstoupila od kupní smlouvy dne 31. 5. 2006, se však žalobkyně jako vlastníka bytové jednotky nechovala, neboť nadále nehradila platby spojené s vlastnictvím bytu, a to včetně plateb za služby spojené s užíváním bytu, které nadále hradila stěžovatelka. Žalobkyně ani nikdy neprojevila zájem vrátit stěžovateli jí uhrazenou kupní cenu či jinak vypořádat nároky stěžovatelky vzniklé v souvislosti s jejím odstoupením od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006. Je přitom třeba zdůraznit, že v době, kdy žalobkyně od kupní smlouvy odstoupila, měla již převážnou část nedoplatku kupní ceny tzv. „odbydlenou“ užíváním předmětné bytové jednotky. Bez uzavření předmětné kupní smlouvy a na ni navazující smlouvy nájemní by přitom předmětný byt byl zpeněžen v exekuci již v roce 2006 a žalobkyně by v důsledku svých vlastních dluhů přišla o možnost bydlení. Žalobkyně tak zneužila pomoci stěžovatelky ke splacení svých dluhů a následně od kupní smlouvy zcela

účelově odstoupila. Jak bylo ve výše odkazovaném rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 4358/2015 konstatováno, i výkon práva, který odpovídá zákonu, může být shledán v rozporu s dobrými mravy, a proto mu bude soudem odepřena právní ochrana. Tak tomu bylo i v nyní posuzované věci. Žalobkyně jako prodávající odstoupila od kupní smlouvy uzavřené se stěžovatelkou dne 31. 5. 2006 z důvodu tvrzeného prodlení stěžovatelky jako kupujícího s úhradou kupní ceny, a to za situace, kdy povinnost stěžovatelky zaplatit žalobkyni část kupní ceny měla být započtena proti povinnosti žalobkyně uhradit stěžovatelce nájemné a žalobkyně již převážnou část nájemného spotřebovala. Za výše popsanych okolností je nutno odstoupení žalobkyně od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006 považovat za účelové, odporující dobrým mravům. Předmětné odstoupení od smlouvy žalobkyní tak představuje výkon práva, který vede k nepřijatelným důsledkům projevujícím se jak mezi účastníky, tak v postavení některého z nich navenek, a je tedy v rozporu s dobrými mravy. Obecné soudy v předmětné věci jednání žalobkyně v celkovém kontextu jako účelové neposoudily a odstoupení žalobkyně od kupní smlouvy ze dne 31. 5. 2006 jako odporující dobrým mravům neshledaly. Tímto svým postupem porušily právo stěžovatelky na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

56. K námitce Nejvyššího soudu obsažené v jeho vyjádření k podané ústavní stížnosti, že stěžovatelka v dovolacím řízení nezaložila svou argumentaci na tom, že obecné soudy ve svých rozhodnutích rovněž nedostatečně zohlednily korektiv dobrých mravů, Ústavní soud uvádí následující. Námitku rozporu jednání žalobkyně s dobrými mravy stěžovatelka uplatnila v řízení před obecnými soudy. Tato námitka byla předmětem posouzení v předchozím řízení vedeném před okresním soudem a krajským soudem. Krajský soud se ztotožnil se závěrem okresního soudu, že za uvedené situace není v rozporu s dobrými mravy, pokud se žalobkyně domáhala určení, že je vlastnící předmětných nemovitých věcí, když ani odstoupení od kupní smlouvy poté, kdy byla stěžovatelka vyzvána k doplacení kupní ceny, nepovažoval za rozporné s dobrými mravy, a tudíž za neplatné (viz bod 10 tohoto usnesení). Na této otázce však rozhodnutí krajského soudu založeno nebylo, neboť krajský soud především uzavřel, že rozhodující je, že okresní soud rozhodl ve věci v souladu se závazným názorem Nejvyššího soudu, že předmětná nájemní smlouva ze dne 15. 6. 2006 je absolutně neplatná (body 12 a 13 rozsudku krajského soudu), a proto stěžovatelka brojila proti tomuto závěru a nelze jí vyčítat, že uvedenou námitku neuplatnila v dovolání.

## VI. Závěr

57. Ústavní soud uzavírá, že v posuzované věci obecné soudy nevzaly v úvahu všechny výše uvedené skutečnosti, a v důsledku toho neposoudily jednání žalobkyně jako odporující dobrým mravům. Vadnou interpretací a aplikací podústavního práva o dobrých mravech, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti a vykazuje známky libovůle, tak porušily základní práva stěžovatelky podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

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

59. 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. 95**

### **Náhrada ušlého výdělků znalce**

**(sp. zn. II. ÚS 806/21 ze dne 11. května 2021)**

**Znalci mají v soudních řízeních významné postavení a jejich oprávněné nároky si zaslouhují ochranu. Při rozhodování o jejich odměnách a náhradách musí soudy vykládat podústavní právo s respektem k právu na ochranu majetku a s ním spojenému legitimnímu očekávání ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Znalci ustanovenému soudem vzniká legitimní očekávání, že mu v souladu s příslušnými právními předpisy budou nahrazeny náklady, které účelně vynaložil v souvislosti se zpracováním znaleckého posudku. V tomto světle je třeba náhradu ušlého výdělků dle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, přiznávat i samostatně výdělečně činným znalcům, nikoli pouze zaměstnancům.**

### **Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele JUDr. Martina Mikysky, zastoupeného Mgr. Michalem Vrajíkem, advokátem, se sídlem Spálená 97/29, Praha 1, proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 23 Co 38/2021-1340 ze dne 28. 1. 2021, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze č. j. 23 Co 38/2021-1340 ze dne 28. 1. 2021 bylo porušeno základní právo stěžovatele na ochranu majetku a s ním spojeného legitimního očekávání dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.**

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

### **Odůvodnění**

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

1. Stěžovatel v rámci samostatné výdělečné činnosti působí jako znalec a advokát. Obvodní soud pro Prahu 1 jej v soudním řízení o odškodnění pracovního úrazu pověřil vypracováním znaleckého posudku a následně jeho dodatku. Za vypracování dodatku obvodní soud stěžovateli usnesením č. j. 23 C 173/2009-1241 ze dne 21. 7. 2020 přiznal částku 5 962,88 Kč, která zahrnovala mimo jiné náhradu ušlého výdělků ve výši 1 098 Kč za tři hodiny času stráveného na cestě ze sídla stěžovatele do sídla obvodního soudu, kam stěžovatel přijel studovat soudní spis.

2. Městský soud v Praze napadeným usnesením č. j. 23 Co 38/2021-1340 ze dne 28. 1. 2021 změnil rozhodnutí obvodního soudu tak, že částka přiznaná stěžovateli činí 4 211 Kč. Mezi položkami, o něž městský soud původní částku snížil, byla zmíněná náhrada ušlého výdělků. K té městský soud v odůvodnění napadeného usnesení uvedl: „Vzhledem k tomu, že



znalec vykonává činnost jako advokát a současně je zapsán jako znalec v seznamu znalců, nespátuje odvolací soud žádného důvodu přiznávat mu náhradu na ztrátě na výdělku, která přísluší zaměstnanci. [Z] tohoto důvodu nebyla přiznána znalci částka 1 098 Kč, která má představovat podle odůvodnění prvostupňového usnesení náhradu ušlého výdělku za 3 hodiny práce.“

## II. Argumentace účastníků

3. Stěžovatel tvrdí, že napadeným usnesením bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s právem na podnikání a právem získávat prostředky pro své životní potřeby prací zaručenými čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Dále bylo podle stěžovatele porušeno jeho legitimní očekávání, že budou uspokojena jeho majetková práva na úhradu veškerých nákladů spojených s vypracováním znaleckého posudku vyžádaného soudem.

4. Městský soud podle stěžovatele nesprávně aplikoval vyhlášku č. 37/1967 Sb., k provedení zákona o znalcích a tlumočnících. Za její účinnosti bylo právo znalce na náhradu ušlého výdělku dovozováno odkazem na stejné právo svědka, což stěžovatel vždy uváděl ve vyúčtování znalečného. V současné době je již toto právo znalce výslovně zakotveno ve vyhlášce č. 504/2020 Sb., o znalečném, kterou by bylo možné při řešení ústavní stížnosti použít podpůrně. Stěžovatel přitom nepovažuje za rozhodné, zda znalec pracuje jako zaměstnanec nebo jako osoba samostatně výdělečně činná.

5. Stěžovatel v ústavní stížnosti připouští, že sporná částka ve výši 1 098 Kč není nijak zásadní. Uvádí však, že znalců v jeho oboru a s jeho specializací je málo (cca 4), a tudíž znaleckou činnost vykonávají nejen pro soudy v místě svého sídla, ale i pro soudy v různých částech republiky. Stěžovatel dále poukazuje na to, že obdobné problematice odměn a náhrad advokátů se Ústavní soud výjimečně meritorně věnuje i v případech, kdy dochází k extrémně nesprávné aplikaci právních předpisů obecnými soudy. Stěžovatelovu věc tak lze zařadit mezi případy, jejichž význam není dán konkrétní spornou částkou, ale obecným vyzněním právního řešení přijatého v konkrétní věci pro jiné obdobné případy.

6. Městský soud ve svém vyjádření odkázal na závěry svého usnesení a uvedl, že v odůvodnění srozumitelně vysvětlil, proč přistoupil ke změně rozhodnutí obvodního soudu. Má za to, že napadeným usnesením nezasáhl do ústavně zaručených práv stěžovatele, a proto navrhuje, aby byla ústavní stížnost odmítnuta, případně zamítnuta. Vyjádření městského soudu nepřineslo pro rozhodování Ústavního soudu nic nového, a tudíž stěžovateli nebylo zasláno k replice.

7. Účastníci původního řízení před obecnými soudy se k ústavní stížnosti v poskytnuté lhůtě nevyjádřili. Soudní spis nebylo třeba vyžadovat.

## III. Hodnocení Ústavního soudu

8. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

9. Ústavní soud dále přezkoumal napadené usnesení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

### A. Důvody pro meritorní přezkum

10. Ústavní soud si je vědom toho, že v projednávané věci jde o bagatelní částku, což zpravidla vede k odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost (srov. např. usnesení sp. zn. II. ÚS 200/18 ze dne 17. 4. 2018; usnesení sp. zn. IV. ÚS 1744/18 ze dne 2. 10. 2018;

citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>). Nicméně z dosavadní judikatury rovněž vyplývá, že ústavněprávní význam případu nelze posuzovat pouze kvantitativně podle výše sporné částky, ale je nutné zvážit také kvalitativní stránku věci. Ta se může jevit natolik významná, že určitým způsobem „přesahuje“ kauzu samotnou [viz nálezy sp. zn. III. ÚS 2018/15 ze dne 19. 1. 2016 (N 11/80 SbNU 139); nálezy sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014 (N 55/73 SbNU 89)]. Příkladem mohou být situace, kdy se jedná o intenzivní zásah kolidující se samotnou podstatou a smyslem dotčeného základního práva, kdy rozhodnutí Ústavního soudu může mít vliv na velké množství případů před obecnými soudy či kdy judikatura obecných soudů není jednotná a vyšší soudy nemohou zajistit její sjednocení (blíže viz nálezy sp. zn. III. ÚS 3725/13 ze dne 10. 4. 2014, bod 33). V oblasti odměňování znalců se například Ústavní soud i přes bagatelní výši sporné částky zabýval přiznáním náhrady daně z přidané hodnoty [viz nálezy sp. zn. I. ÚS 3960/16 ze dne 27. 3. 2018 (N 57/88 SbNU 809)]. I spory o nominálně nízké částky tedy mohou výjimečně dosáhnout ústavněprávní úrovně a Ústavní soud se jimi pak meritorně zabývá.

11. Projednávaná věc podle Ústavního soudu představuje právě takový případ. Předně je třeba zdůraznit, že řádné odměňování znalců není jenom v zájmu stěžovatele a jeho kolegů, ale rovněž v zájmu účastníků řízení a justice jako celku. Znalci totiž zastávají nezastupitelnou roli v rámci dokazování a v mnoha případech by si bez jejich posudků soudy v odborných otázkách jen stěží poradily. V současnosti ovšem můžeme pozorovat úbytek znalců, jejichž počty se v některých specializovaných oborech pohybují dokonce v řádu jednotek (viz evidenci znalců a tlumočnicků Ministerstva spravedlnosti, dostupnou na [data.justice.cz/justice/repznatl.nsf/\\$\\$SearchForm?OpenForm](https://data.justice.cz/justice/repznatl.nsf/$$SearchForm?OpenForm)). Nedostatek náležitě kvalifikovaných znalců může vést k tomu, že se bude snižovat odborná úroveň dokazování a soudní řízení se budou nepřiměřeně protahovat. Dostatečné množství znalců je tak jedním z předpokladů kvalitní a řádně fungující justice, která představuje objektivní ústavně chráněnou hodnotu a z níž následně profitují účastníci řízení jako nositelé práva na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 a násl. Listiny. Nelze však očekávat, že by znaleckou činnost byli odborníci ochotni vykonávat, aniž by za ni obdrželi spravedlivou odměnu.

12. V tomto řízení není úkolem Ústavního soudu obecně posuzovat výši odměn za znalecké posudky, jejichž sazby stanovené ve vyhlášce č. 37/1967 Sb. již dříve označil za ústavně konformní [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/14 ze dne 15. 9. 2015 (N 164/78 SbNU 451; 297/2015 Sb.)]. V kontextu relativně nízkých odměn (se základní sazbou od 100 Kč do 350 Kč za hodinu práce) však Ústavní soud považuje za důležité trvat na tom, aby obecné soudy vyhlášku č. 37/1967 Sb. správně aplikovaly a přiznávaly znalcům v jednotlivých případech odměny a náhrady nákladů, které jim náleží.

13. Na příkladu stěžovatele lze ilustrovat, že i nominálně nízká částka 1 098 Kč může představovat podstatnou část z celkové přiznané částky, která v tomto případě činila 5 962,88 Kč. Vzhledem k typickým vyšším odměnám a náhradám nákladů však mají znalci ztíženou možnost obrany proti nesprávnému výkladu vyhlášky č. 37/1967 Sb. obecnými soudy. Často totiž může jít (stejně jako v případě stěžovatele) právě o bagatelní částky, u nichž není přípustné dovolání, čímž je také limitována role Nejvyššího soudu při sjednocování judikatury. Ústavní soud tak může být jediným místem, na které se znalci v těchto případech mohou obrátit.

14. Projednávaná věc dále přesahuje zájmy stěžovatele také proto, že podobný problém s nepřiznáním náhrady ušlého výdělků se potenciálně může týkat množství dalších znalců. Na tom mnoho nemění ani přijetí nové vyhlášky č. 504/2020 Sb., která již náhradu za ztrátu času ve výši ušlého výdělků upravuje jednoznačněji. Tato vyhláška je totiž účinná teprve od 1. 1. 2021 a v souladu s jejím § 19 se náhrady nákladů vynaložené před tímto dnem určují podle vyhlášky č. 37/1967 Sb. V řadě probíhajících soudních řízení tedy budou obecné soudy ještě stále postupovat podle právní úpravy, která dopadala i na případ stěžovatele.

15. Z těchto důvodů Ústavní soud neodmítl ústavní stížnost stěžovatele jako zjevně neopodstatněnou a přistoupil k meritornímu přezkumu napadeného usnesení.

### **B. Meritorní přezkum napadeného usnesení**

16. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá zásah do základního práva na legitimní očekávání ochrany majetku. Ústavní soud proto zkoumal, zda napadené usnesení není v rozporu s čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Legitimní očekávání ve smyslu tohoto ustanovení je nejen podle judikatury Ústavního soudu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.); nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)], ale i judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí ve věcech *Beyeler proti Itálii* ze dne 5. 1. 2000 č. 33202/96, *Zwierzynski proti Polsku* ze dne 19. 6. 2001 č. 34049/96) integrální součástí ochrany majetkových práv. Dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (např. rozhodnutí ve věci *Broniowski proti Polsku* ze dne 22. 6. 2004 č. 31443/96) pojem „majetek“ ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě má autonomní rozsah, který není omezen na konstituované vlastnictví hmotného jmění a není závislý na formální kvalifikaci vnitrostátního práva. Pro účely tohoto ustanovení jsou za „majetková práva“, resp. „majetek“ také považována další práva a zájmy tvořící aktiva (např. pohledávky), na základě jejichž existence může stěžovatel tvrdit, že na jejich splnění má přinejmenším legitimní očekávání.

17. Jinými slovy, čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě se nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takového majetku. Ústředním pravidlem při posuzování existence legitimního očekávání je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit legitimní očekávání jako chráněný majetkový zájem [nález sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.), body 48–49]. Evropský soud pro lidská práva zejména přikládá význam tomu, že má dotčený zájem dostatečný základ ve vnitrostátním právu, například je-li potvrzen ustálenou judikaturou soudů (srov. např. rozsudek velkého senátu ve věci *Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku* ze dne 11. 1. 2007 č. 73049/01, § 63–65, nebo rozsudek ve věci *Glaser proti České republice* ze dne 14. 2. 2008 č. 55179/00, § 50–52).

18. Ochrana legitimního očekávání by měla nalézt reflexi v jednotlivých normách podústavního práva, resp. v jejich výkladu, který podávají obecné soudy, jež jsou k ochraně základních práv zavázány ustanovením čl. 4 Ústavy České republiky. Proto musí být přijat takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva legitimního očekávání nabytí majetku [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 2025/10 ze dne 14. 10. 2010 (N 210/59 SbNU 69), body 19–20; nález sp. zn. I. ÚS 474/06 ze dne 27. 9. 2006 (N 172/42 SbNU 519); nález sp. zn. IV. ÚS 433/19 ze dne 28. 6. 2019 (N 122/94 SbNU 421)].

19. Ústavní soud již také ve svých četných rozhodnutích definoval podmínky, při jejichž existenci má nesprávná aplikace podústavního práva obecným soudem za následek porušení základních práv a svobod jednotlivce. Jedná se o případy nesprávného výběru právní normy při konkurenci norem podústavního práva sledujících určitý ústavně chráněný účel, případy nesprávného výběru interpretační alternativy při konkurenci více interpretačních alternativ jedné konkrétní normy a případy svévolné aplikace podústavního práva [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 2801/11 ze dne 10. 12. 2013 (N 213/71 SbNU 501), bod 7].

20. Uvedené principy Ústavní soud běžně používá v oblasti odměňování advokátů [k otázce náhrady za promeškaný čas ve světle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě srov. nález sp. zn. IV. ÚS 215/05 ze dne 23. 9. 2005 (N 179/38 SbNU 435)]. Neshledal přitom důvod přistupovat ke znalcům v tomto směru odlišně.

21. Jestliže tedy znalec z pověření soudu zpracuje znalecký posudek a při jeho přípravě účelně vynaloží určité náklady, vzniká mu legitimní očekávání, že v souladu s příslušnými právními předpisy obdrží náhradu těchto nákladů. Nelze po znalcích vyžadovat, aby

k vypracování znaleckých posudků využívali svoje prostředky (časové či finanční), aniž by se mohli spolehnout na to, že se jim následně dostane zákonem stanoveného protiplnění a že nebudou na znalecké činnosti vykonávané ve veřejném zájmu prodělávat.

22. Klíčovou otázkou v projednávané věci je, zda městský soud zasáhl do legitimního očekávání stěžovatele, když mu nepřiznal náhradu ušlého výdělku. K jejímu zodpovězení je třeba posoudit, jestli městský soud nepochybil při výkladu a aplikaci zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o znalcích“) a vyhlášky č. 37/1967 Sb.

23. Podle § 18 odst. 1 zákona o znalcích má znalec ustanovený soudem právo na náhradu nákladů, které účelně vynaložil v souvislosti se znaleckým posudkem. V § 18 odst. 2 je pak uvedeno, jaké náklady to zejména jsou, a do tohoto výčtu je zařazena i náhrada ušlého výdělku při předvolání k orgánu veřejné moci. Další podrobnosti stanoví vyhláška č. 37/1967 Sb., podle jejíhož § 28 odst. 1 písm. b) má znalec nárok na náhradu mzdy za dobu strávenou podáním ústního znaleckého posudku při jednání před státním orgánem, včetně čekací doby a doby strávené na cestě k jednání a zpět, jestliže jde o dobu, která se kryje s jeho pracovní dobou. Při uplatnění tohoto nároku se dle § 28 odst. 5 vyhlášky č. 37/1967 Sb. postupuje obdobně jako při uplatnění nároku na náhradu mzdy svědka. Toto ustanovení tak odkazuje na vyhlášku č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, v níž je upravena náhrada nutných výdajů osobám zúčastněným na řízení, včetně svědků. Tato vyhláška počítá s tím, že svědek může být jak zaměstnancem (§ 29 odst. 2), tak osobou samostatně výdělečně činnou (§ 29 odst. 3), a určuje, jaké podklady se v těchto případech použijí pro výpočet ztráty na výdělku.

24. V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, že náhrada ušlého výdělku přísluší jen zaměstnanci, a stěžovateli ji proto nelze přiznat. Ačkoli městský soud v odůvodnění napadeného usnesení k této otázce necituje žádné ustanovení právního předpisu, zřejmě při svých úvahách vycházel z § 28 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 37/1967 Sb., který hovoří o náhradě mzdy znalce.

25. Takto zjednodušující výklad však Ústavní soud nemůže přijmout. Závěr městského soudu může být ospravedlnitelný při využití pouze jazykového výkladu, neboť dotčené ustanovení vyhlášky č. 37/1967 Sb. opravdu zmiňuje jen náhradu mzdy, což je pojem spojený s pracovním poměrem zaměstnance. Nelze však přehlížet další souvislosti.

26. Zaprvé, vyhlášku č. 37/1967 Sb. je třeba vykládat v souladu se zákonem o znalcích jakožto právním předpisem vyšší právní síly. Z § 18 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že znalec má právo na náhradu všech účelně vynaložených nákladů, přičemž následující odstavec 2 (ve znění „náklady podle odstavce 1 jsou zejména ...“) obsahuje toliko demonstrativní výčet možných nákladů, přičemž výslovně zmiňuje i náhradu ušlého výdělku. Zákon o znalcích tedy pojímá okruh uplatnitelných nákladů znalce široce a nevyplývá z něj, že by náhrada ušlého výdělku náležela pouze zaměstnancům. V tomto světle měl městský soud vyložit také vyhlášku č. 37/1967 Sb., ale místo toho učinil pravý opak, když upřednostnil doslovné znění vyhlášky před zněním zákona.

27. Zadruhé, městský soud nikterak nezohlednil právní úpravu týkající se svědků, přestože podle § 28 odst. 5 vyhlášky č. 37/1967 Sb. mají znalci ve vztahu k náhradě nákladů obdobné postavení. Jelikož svědci mají právo na náhradu ušlého výdělku nehledě na to, zda jsou zaměstnanci či osoby samostatně výdělečně činné, mělo by toto právo ve stejném rozsahu svěřit i znalcům.

28. Zatřetí, výklad městského soudu neobstojí ani v konfrontaci s účelem dotčené právní normy. Náhrada ušlého výdělku představuje kompenzaci za čas, který znalec promeškal v souvislosti s výkonem znalecké činnosti, přičemž z této objektivní příčiny nemohl ve stejnou dobu vykonávat své běžné povolání. Tento výpadek příjmů přitom postihuje zaměstnance i osoby samostatně výdělečně činné a Ústavní soud nevidí důvod mezi nimi při přiznávání

náhrady ušlého výdělku rozlišovat. Opačný výklad by osoby samostatně výdělečně činné neodůvodněně znevýhodňoval, čímž by se dostával do konfliktu s principem rovnosti.

29. Ústavnímu soudu jsou známa rozhodnutí, v nichž Nejvyšší soud i nižší soudy přiznaly náhradu ušlého výdělku samostatně výdělečně činným znalcům [např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 11 Tvo 17/2009 ze dne 25. 11. 2009; usnesení Vrchního soudu v Praze sp. zn. 14 To 28/2011 ze dne 4. 3. 2011 (uveřejněné pod č. 7/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část trestní); usnesení Krajského soudu v Plzni sp. zn. 14 Co 554/99 ze dne 22. 6. 1999 (uveřejněné pod č. 135/2000 ve sbírce Soudní judikatura z oblasti občanského, obchodního a pracovního práva, č. 12, roč. 2000, s. 460); usnesení Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 19 Co 633/2011 ze dne 30. 1. 2012]. I z ústavní stížnosti vyplývá, že stěžovateli soudy dosud náhradu ušlého výdělku přiznávaly. Tento výklad tedy není nikterak nový či neznámý, ale je judikaturou akceptovaný. I kdyby nešlo o ustálenou rozhodovací praxi, nutnost zvolit výklad ve prospěch práv stěžovatele plyne z povinnosti ústavně konformního výkladu právních předpisů.

30. Ústavní soud tedy shrnuje, že znalci mají v soudních řízeních významné postavení a jejich oprávněné nároky si zasluhují ochranu. Při rozhodování o jejich odměnách a náhradách musí soudy vykládat podústavní právo s respektem k právu na ochranu majetku a s ním spojenému legitimnímu očekávání ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Znalci ustanovenému soudem vzniká legitimní očekávání, že mu v souladu s příslušnými právními předpisy budou nahrazeny náklady, které účelně vynaložil v souvislosti se zpracováním znaleckého posudku. V tomto světle je třeba náhradu ušlého výdělku dle zákona o znalcích a vyhlášky č. 37/1967 Sb. přiznávat i samostatně výdělečně činným znalcům, nikoli pouze zaměstnancům.

31. Žádné z výše uvedených úvah městský soud v napadeném usnesení neprovedl. Ve svém stručném odůvodnění vychází formalisticky z jazykového výkladu nepříznivého pro stěžovatele, aniž by se zabýval ostatními výkladovými alternativami, které lépe odpovídají systematice a účelu dotčené právní úpravy. Takové odůvodnění považuje Ústavní soud za nedostatečné a hraničící se svévolí.

32. Městský soud tedy nedostál své povinnosti vykládat právní předpisy ústavně konformním způsobem a poskytnout ochranu základním právům stěžovatele, neboť bez řádného zdůvodnění nesprávně aplikoval vyhlášku č. 37/1967 Sb. Tím nepřipustně zasáhl do stěžovatelova legitimního očekávání, že obdrží takovou náhradu nákladů, která mu podle příslušných právních předpisů náleží.

33. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadeným usnesením Městského soudu v Praze bylo porušeno základní právo stěžovatele garantované čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil.

## Č. 96

### **Právní fikce doručení písemnosti správcem daně e-mailovou zprávou (sp. zn. Pl. ÚS 23/20 ze dne 18. května 2021; 230/2021 Sb.)**

Spojuje-li právní úprava řízení o vrácení daně z přidané hodnoty osobě registrované k dani v jiném členském státě Evropské unie účinky úkonů správce daně spočívajících v doručení oznámení, výzvy a rozhodnutí ve věci vrácení daně osobě registrované k dani v jiném členském státě e-mailem s okamžikem jejich odeslání, porušuje právo účastníků daňového řízení na řádně vedené daňové řízení a tzv. jinou právní ochranu v jeho rámci (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky) v části týkající se doručení rozhodnutí, proti nimž jsou přípustné opravné prostředky, a v konečném důsledku princip respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) a zákaz libovůle (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť uvedené právní účinky jsou spojeny se skutečností odeslání rozhodnutí, a proto se nemusí rozhodnutí do sféry účastníka řízení (adresáta) bez jeho vlastní viny dostat vůbec, anebo se do ní dostane s časovým odstupem, protože veřejnou datovou síť nelze považovat za zcela spolehlivou.

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 23/20 dne 18. května 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala (soudce zpravodaj), Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Městského soudu v Praze na vyslovení neústavnosti § 82b odst. 3 věty třetí zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. března 2019, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Ustanovení § 82b odst. 3 věty třetí zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění účinném do 31. března 2019, bylo v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

## Odůvodnění

### I. Předmět řízení

1. Městský soud v Praze (dále také „navrhovatel“) podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) předložil Ústavnímu soudu návrh na vyslovení neústavnosti v záhlaví uvedené části zákona.

2. Navrhovatel podal návrh poté, co v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu vedeném pod sp. zn. 10 Af 12/2019 v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy dospěl k závěru, že

napadené ustanovení je v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

## II. Skutkové okolnosti věci

3. Z návrhu a vyžádaného soudního spisu navrhovatele se podává, že žalobkyně v uvedené věci je obchodní společností se sídlem a osobou registrovanou k dani z přidané hodnoty ve Slovenské republice. Dne 22. 8. 2016 žalobkyně požádala Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) o vrácení daně z přidané hodnoty podle § 82a zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o DPH“) a podle § 82a odst. 5 písm. d) téhož zákona uvedla elektronickou (e-mailovou) adresu pro komunikaci se správcem daně. Ten vydal dne 2. 11. 2016 výzvu k odstranění pochybností a poskytnutí doplňujících údajů. Vzhledem k tomu, že na ni žalobkyně nereagovala, správce daně žádost zamítl rozhodnutím ze dne 31. 3. 2017 č. j. 2612712/17/2001-53523-106443. Dne 18. 6. 2018 žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí odvolání, které správce daně zamítl jako opožděné a řízení zastavil rozhodnutím ze dne 28. 6. 2018 č. j. 5628059/18/2001-53523-106443.

4. Žalobkyně proti posledně uvedenému rozhodnutí správce daně brojila odvoláním, ve kterém tvrdila, že výzva ze dne 2. 11. 2016 a rozhodnutí ze dne 31. 3. 2017 jí byly doručeny teprve dne 18. 6. 2018, kdy podala odvolání. Odvolací finanční ředitelství odvolání zamítlo a rozhodnutí správce daně potvrdilo rozhodnutím ze dne 19. 12. 2018 č. j. 55053/18/5300-21443-702551. Z něj se podává, že Odvolací finanční ředitelství považovalo uvedené úkony správce daně za doručené podle napadeného ustanovení. Odvolací finanční ředitelství odkázalo na interní „Automatizovaný daňový informační systém (ADIS)“, z něhož se podává, že písemnosti byly odeslány a doručeny. Kolonka „Dat. odesl.“ je vyplněna příslušnými daty, stejně jako kolonka „Doručeno“, zatímco kolonka „Nedodesláno“ vyplněna není.

5. Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství žalobu k navrhovateli, ve které namítá, že správní orgány neprokázaly odeslání a doručení výzvy ze dne 2. 11. 2016 ani rozhodnutí správce daně ze dne 31. 3. 2017; uvedený informační systém je vnitřním informačním systémem správce daně, nemá povahu veřejného rejstříku či veřejné listiny. Informační systém postrádá mechanismy kontroly a doručení písemností zůstává v rovině tvrzení.

## III. Argumentace navrhovatele

6. Navrhovatel zprvu upozorňuje na to, že napadené ustanovení navazuje na § 82a odst. 5 písm. d) zákona o DPH, podle něhož žádost o vrácení daně obsahuje rovněž elektronickou adresu, a na požadavky směrnice Rady 2008/9/ES ze dne 12. 2. 2008, kterou se stanoví prováděcí pravidla pro vrácení daně z přidané hodnoty stanovené směrnicí 2006/112/ES osobám povinným k dani neusazeným v členském státě vrácení daně, ale v jiném členském státě (dále jen „směrnice 2008/9/ES“), která k některým konkrétním úkonům stanoví povinnost jejich doručení elektronicky. Podle čl. 20 odst. 1 téhož předpisu je členský stát povinen oznámit elektronickými prostředky výzvu k doplnění údajů k vyřízení žádosti o vrácení daně.

7. Dále navrhovatel tvrdí, že české správní soudy se použitím napadeného ustanovení dosud nezabývaly. Stejně tak mu není známo rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), mimo rozsudek ze dne 2. 5. 2019 ve věci C-133/18 *Sea Chefs Cruise Services*, jenž se však nyní posuzované situace týká jen okrajově. Navrhovatel však nepřehlédl, že „obsahově odpovídající ustanovení“ § 101g odst. 5 zákona o DPH Ústavní soud zrušil jako neústavní nálezem ze dne 6. 12. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 32/15 (N 232/83 SbNU 605; 40/2017 Sb.). Nyní napadené ustanovení se od zrušeného zákonného ustanovení „v rozhodných aspektech“ neodchyluje. Nosné závěry uvedeného nálezu vyjádřené v jeho bodech 72 a 73 lze použít i v nyní posuzované věci.

8. Navrhovatel dále uvádí, že podle Odvolacího finančního ředitelství napadené ustanovení zakládá právní fikci, podle které se za doručení datové zprávy považuje již její samotné odeslání na žadatelem uvedenou elektronickou adresu. Pro prokázání doručení písemnosti proto správci daně postačí prokázat její odeslání. Navrhovatel zdůrazňuje, že podle ustálené judikatury správních soudů je komunikace veřejnou datovou sítí na elektronickou adresu (e-mailem) „nezaručená a neprůkazná“ a je třeba počítat s tím, že písemnost (e-mailová zpráva) nemusí být doručena (srov. souhrnně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2015 č. j. 8 As 6/2015-37). Nejvyšší správní soud přitom ustáleně judikuje, že stane-li se doručení sporným u „e-mailového“ podání, nebude takový způsob doručení požívat výhod, jakých požívají „klasické metody“ (srov. rozsudek ze dne 6. 3. 2019 č. j. 2 As 153/2018-31).

9. Podle Nejvyššího správního soudu je rovněž prokazování elektronického doručování obtížnější než u jiných způsobů doručení, což akcentuje i Ústavní soud (srov. usnesení ze dne 20. 7. 2005 sp. zn. I. ÚS 250/05, ze dne 22. 1. 2009 sp. zn. III. ÚS 2361/08 či ze dne 18. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 137/15; všechna rozhodnutí jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>). Výtisk e-mailové hlášenky není nenapodobitelný a zpravidla nepostačuje k prokázání odeslání (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2006 č. j. 8 Afs 82/2006-68), stejně tak u tzv. printscreenu obrazovky. Podle Nejvyššího správního soudu je proto neudržitelné, aby odeslaný e-mail prokazoval doručení, neboť by mohla být považována za řádně doručenu taková písemnost, která např. pro technické pochybení doručena nikdy nebyla (srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2015 č. j. 7 Azs 113/2015-32). Nejvyšší správní soud a Ústavní soud jednoznačně odlišily systém datových schránek jako privilegovanou a spolehlivou formu doručení od e-mailové komunikace, jež takové vlastnosti nemá.

10. Proto podle navrhovatele platí zaprvé, že u komunikace e-mailem nelze garantovat její spolehlivost, a nemůže mít proto takové privilegované postavení jako jiné způsoby doručení. Zadruhé, že uvedené vlastnosti nebrání jeho využití, požádá-li o to adresát (účastník řízení), a současně je u doručení písemnosti doručované do vlastních rukou zajištěno, že adresát doručení potvrdí, jinak orgán veřejné moci písemnost doručí, jako by o elektronické doručení adresát nepožádal (srov. § 19 odst. 4 a 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 183/2017 Sb.). Obecné správní řízení tak poskytuje dostatečné záruky, na rozdíl od daňových předpisů uplatňovaných nezávisle na něm (srov. § 262 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Podle navrhovatele není rozumného důvodu nepoužít uvedená východiska i v poměrech daňového řízení. Nespolehlivost elektronické formy komunikace ostatně reflektoval Ústavní soud v již odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15.

11. Napadené ustanovení přitom bez dalšího předpokládá, že rozhodnutí o vrácení daně z přidané hodnoty bude žadateli doručováno na elektronickou adresu. Je přitom rozhodné, že v situacích, kdy je odesílatelem podání zasílaného e-mailem jednatel, není chráněn na takové úrovni jako orgán veřejné moci, je-li odesílatelem písemnosti. Ani výpis z interního systému správce daně by neměl mít takovou váhu, aby s ním bylo možno bez dalšího spojit právní následky doručení písemnosti. Dokonce, i bylo-li by možné uvedené připustit, stále platí (podle uvedeného nálezu), že samotné odeslání neznamená doručení písemnosti.

12. Závěrem navrhovatel upozorňuje, že zvažoval s přihlédnutím k povinnosti České republiky doručovat určité úkony učiněné v souvislosti s vrácením daně z přidané hodnoty podle směrnice 2008/9/ES, zda nejsou dány důvody pro zahájení řízení o tzv. předběžné otázce u Soudního dvora. Dospěl však k závěru, že to není třeba, neboť zaprvé povinnost zavedení takových kroků, aby bylo řízení před správcem daně ústavně konformní, směrnice 2008/9/ES nebrání, a zadruhé se povinnost zajištění doručování elektronickými prostředky netýká samotného rozhodnutí o žádosti o vrácení daně.



#### IV. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

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

14. Poslanecká sněmovna ve vyjádření uvedla, že napadené ustanovení bylo do zákona o DPH doplněno zákonem č. 489/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, jenž byl projednán v pátém volebním období jako sněmovní tisk č. 887 a rozeslán poslancům dne 12. 8. 2009. První čtení návrhu zákona se uskutečnilo dne 29. 9. 2009, kdy byl návrh zákona přikázán k projednání rozpočtovému výboru. Ten jej dne 1. 10. 2009 projednal a doporučil ke schválení bez pozměňovacích návrhů. Dne 20. 10. 2009 proběhlo druhé čtení návrhu zákona; pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk 887/2 a byly rozeslány následujícího dne. Ve třetím čtení byl návrh zákona schválen za přítomnosti 154 poslanců, z toho 142 bylo pro návrh, proti nebyl žádný a 12 se zdrželo hlasování. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu dne 13. 11. 2009. Senát schválil návrh zákona na 14. schůzi dne 10. 12. 2009. Prezidentu republiky byl zákon doručen dne 16. 12. 2009. Prezidentem republiky podepsaný zákon byl dne 31. 12. 2009 vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 489/2009 Sb.

15. Podle Poslanecké sněmovny návrh zákona byl přijat po řádně provedeném zákonodárném procesu. Zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že dotčené ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Závěrem Poslanecká sněmovna uvedla, že je na Ústavním soudu, aby posoudil ústavnost napadeného ustanovení.

16. Senát ve vyjádření uvedl, že dotčená novela zákona o DPH mu byla předložena v jeho 7. funkčním období dne 13. 11. 2009. Třicetidenní lhůta pro projednání návrhu zákona č. 489/2009 Sb. podle čl. 46 odst. 1 Ústavy uplynula dne 14. 12. 2009. Tisk byl přikázán výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výboru garančnímu (a jedinému), jenž jej usnesením ze dne 9. 12. 2009 doporučil schválit ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou. Senát zařadil tisk na svou 14. schůzi a dne 10. 12. 2009 jej projednal. V obecné rozpravě nevystoupil žádný senátor, dotčené ustanovení „se nestalo předmětem žádných kritických debat“. Senát návrh zákona schválil 352. usnesením ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou při hlasování pořadového čísla 8. Z 58 přítomných senátorů se jich při kvoru 30 pro vyslovilo 48, proti nebyl nikdo.

17. Senát dále tvrdí, že návrh uvedeného zákona byl předložen, aby Česká republika splnila své závazky ze směrnice 2008/9/ES a dalších unijních předpisů o vracení daně z přidané hodnoty. Senát návrh daného zákona projednal v mezích Ústavou stanovené kompetence a stanoveným způsobem.

18. Vláda prostřednictvím ministryně spravedlnosti sdělila, že schválila svůj vstup do řízení a navrhla zamítnutí návrhu. Vláda zaprvé tvrdí, že byť se text Ústavním soudem zrušeného § 101g odst. 5 zákona o DPH shoduje s nyní napadeným ustanovením, nelze závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15 použít. Je totiž nutné na obě ustanovení hledět v jejich kontextu, neboť se zrušený § 101g odst. 5 zákona o DPH týkal kontrolního hlášení; nyní posuzované ustanovení téhož zákona se týká vracení daně z přidané hodnoty v tuzemsku osobám registrovaným k dani v jiném členském státu Evropské unie. Vláda dále tvrdí, že daň z přidané hodnoty je vysoce harmonizovanou daní, což u kontrolního hlášení neplatí. Již tento rozdíl nutně ovlivní výklad jednotlivých ustanovení zákona o DPH.

19. Vláda nadto zdůrazňuje, že směrnice 2008/9/ES nepovažuje doručování e-mailem za „druhořadý“ způsob. To je dáno historicky; daná problematika byla dříve upravena směrnicí Rady 79/1072/EHS ze dne 6. 12. 1979 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se daní z obratu, která byla založena především na schématu listinných dokumentů.

Tuto směrnici posléze nahradila směrnice 2008/9/ES. Ta zakotvila nový způsob komunikace za využití moderních technologií. Osoby, které žádají o vrácení daně, jsou schopny prostřednictvím elektronického portálu vytvořeného na úrovni Evropské unie podávat žádosti o vrácení daně elektronicky. Tento portál však již neobsahuje specifickou aplikaci pro následnou komunikaci po podání této žádosti – tj. především při doručování notifikací, výzev a rozhodnutí správce daně. Právní úprava na úrovni Evropské unie v současné době neupravuje jednotný elektronický systém umožňující navazující komunikaci. Rovněž proto unijní předpisy preferují e-mailovou komunikaci (v žádosti má osoba uvést e-mailovou adresu, na kterou jsou doručovány a oznamovány písemnosti správce daně).

20. Vzhledem k tomu, že neexistuje jednotný elektronický systém, je třeba doručovat národními způsoby doručení – datovou schránkou či listinou. Avšak pro osoby registrované k dani v jiném členském státě Evropské unie by povinnost mít zřízenou datovou schránku podle zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, pro účely jednorázového vrácení daně z přidané hodnoty postrádala smysl a jevila se jako nežádoucí a zatěžující s ohledem na zásadu efektivity práva Evropské unie. Podle vlády je proto v dané specifické situaci způsob doručení e-mailem v souladu s obecnými zásadami unijního práva vhodný a přiměřený. Naopak doručení listinným způsobem je nepraktické pro správce daně i žadatele a představovalo by zvýšení administrativní zátěže a nákladů obou subjektů. Vláda zdůrazňuje, že v poštovních službách dochází ke změnám, které oslabují průkaznost doručení dokumentů do jiného členského státu. Doručování e-mailem v oblasti vrácení daně z přidané hodnoty osobám usazeným v jiném členském státě Evropské unie nadto není jen českým specifikem. Stejně má systém nastavena Slovenská republika, a to včetně fikce doručení v okamžiku odeslání e-mailu. Švédsko, Lotyšsko a Finsko mají systém nastaven podobně. Napadená úprava proto cíleně reaguje na neefektivitu doručování do zahraničí.

21. Dále vláda poukazuje na rozdíly kontrolního hlášení a vrácení daně z přidané hodnoty v tuzemsku osobám registrovaným k dani v jiném členském státě. Podstatou zavedení e-mailové komunikace oproti kontrolnímu hlášení jsou neexistující vazby zahraničních subjektů na Českou republiku. Podle § 82a odst. 1 zákona o DPH jde o osoby, které na území České republiky nemají sídlo ani provozovnu, jsou registrovány k dani v jiných členských státech Evropské unie a až na úzký okruh výjimek neuskutečňují dodání zboží ani poskytnutí služby s místem plnění v České republice. Vláda zdůrazňuje, že unijní právo stanoví striktní lhůty pro postupy při vrácení daně z přidané hodnoty. Jsou stanovena období, za která lze vrácení uvedené daně žádat (minimálně 3 měsíce, maximálně 1 rok, s výjimkou zbývající části roku, viz § 82a odst. 8 zákona o DPH, resp. čl. 16 a 17 směrnice 2008/9/ES). Je rovněž stanoven nejzazší okamžik, do kterého lze žádost podat (§ 82a odst. 10 zákona o DPH, resp. čl. 15 směrnice 2008/9/ES). Vedle toho jsou stanoveny i lhůty pro správce daně k vydání rozhodnutí (§ 82b odst. 5 zákona o DPH, čl. 19 odst. 2 a čl. 21 směrnice 2008/9/ES), resp. vyžádání doplňujících údajů (§ 82b odst. 4 zákona o DPH, čl. 20 odst. 2 směrnice 2008/9/ES). Správce daně má rovněž povinnost uvědomit žadatele elektronickými prostředky o tom, že mu byla žádost doručena (§ 82b odst. 3 zákona o DPH, čl. 19 směrnice 2008/9/ES). Pro žadatele je jednoznačné, kdy má očekávat úkony správce daně. Je proto „přínejmenším zvláštní“, že žalobkyně do dne doručení rozhodnutí, který podle ní připadá až na červen 2018, neučinila žádné kroky ke zjištění stavu své žádosti.

22. Vláda dále tvrdí, že správce daně zavedl postupy vedoucí k zajištění vyšší jistoty doručení e-mailu, např. formální kontrolu existence a správnosti e-mailové adresy v elektronickém portálu. Došlo k vytvoření systému automatizované kontroly odeslání e-mailu na určenou adresu, a to i pro případ havárie systému. Neodeslaný e-mail je při nejbližší příležitosti automaticky odeslán. Z technického hlediska je nepravděpodobné, že e-mail není odeslán na adresu uvedenou v žádosti o vrácení daně. Generální finanční ředitelství nadto za

určitých situací prověřuje odeslání konkrétních písemností. Doposud nebylo zjištěno, že konkrétní písemnost nebyla na e-mailovou adresu odeslána.

23. Vláda zdůrazňuje, že u vrácení daně z přidané hodnoty v tuzemsku osobám registrovaným k dani v jiném členském státě je doručování e-mailem nejvhodnější; snižuje administrativní zátěž a odpovídá současnému stavu společnosti. Důkazem jsou ustupující poštovní služby. Posuzovaný způsob doručení je podporován jak na unijní úrovni, tak na úrovni členských států. Jako nejvhodnější okamžik doručení se jeví odeslání e-mailu, neboť tento okamžik lze přesně určit. Na rozdíl od kontrolních hlášení se od tohoto okamžiku neodvíjí relativně krátká lhůta pro splnění povinnosti daňového subjektu pod hrozbou sankce a žadatel je v posuzované situaci většinou toliko seznámen s rozhodnutím správce daně o vrácení daně z přidané hodnoty.

24. V závěru vyjádření vláda uvádí, že navrhovatel je oprávněn pouze k podání návrhu na vyslovení neústavnosti § 82b odst. 3 věty třetí zákona o DPH ve znění účinném do 31. 3. 2019 [viz nálezný Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.)], neboť toto ustanovení je relevantní pro řešení věci. Proto by i nadále zůstala účinná totožná úprava obsažená v § 82b odst. 2 větě třetí zákona o DPH v současném znění. Takový stav je podle vlády nežádoucí, zasahuje do legitimního očekávání daňových subjektů a správců daně a vede k právní nejistotě dotčených osob a nestabilitě právního řádu. Vláda proto navrhuje zamítnutí návrhu jako nedůvodného.

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

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

#### **V. Upuštění od ústního jednání**

27. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto v souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažuje za potřebné provádět ve věci dokazování. Ani účastníci řízení, ani vedlejší účastník řízení přitom konání ústního jednání nepožadovali.

#### **VI. Díkce napadeného ustanovení**

28. Ustanovení § 82b odst. 3 věty třetí zákona o DPH ve znění účinném do 31. března 2019 zní:

„Doručením se pro účely tohoto ustanovení rozumí odeslání datové zprávy na uvedenou elektronickou adresu.“

29. Zákonem č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, byl zrušen odstavec 1 § 82b zákona o DPH a dosavadní odstavec 3 byl označen jako odstavec 2 téhož ustanovení. Obsah uvedeného odstavce zůstal nezměněn a zní: „Správce daně může činit veškeré úkony vůči žadateli elektronicky. Oznámení, výzvy a rozhodnutí ve věci vrácení daně osobě registrované k dani v jiném členském státě se doručují na elektronickou adresu uvedenou v žádosti o vrácení daně. Doručením se pro účely tohoto ustanovení rozumí odeslání datové zprávy na uvedenou elektronickou adresu“. Ustanovení § 82b odst. 2 věty třetí zákona o DPH, ve znění zákona č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (tj. v platném znění), je obsahově totožné jako napadené ustanovení.

#### **VII. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona (vyslovení neústavnosti zákona)**

30. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení,

jehož použití má být bezprostřední, případně je nezbytné; nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [srov. usnesení ze dne 23. 10. 2000 sp. zn. Pl. ÚS 39/2000 (U 39/20 SbNU 353)]. Z účelu a smyslu tzv. konkrétní kontroly ústavnosti právních předpisů plyne, že zákon (jeho jednotlivá ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku. Nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný, a to neústavní [srov. bod 26 nálezu ze dne 6. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.) či bod 15 nálezu ze dne 16. 6. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 4/20 (N 124/100 SbNU 371; 325/2020 Sb.)].

31. Ústavní soud považuje podmínky čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu v nyní posuzované věci za splněné. Městský soud v Praze je oprávněn k podání návrhu na vyslovení neústavnosti § 82b odst. 3 věty třetí zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 3. 2019, neboť má být použito v řízení o správní žalobě, které se před ním vede. Jak si Ústavní soud ověřil, ve správní žalobě, o které navrhovatel rozhoduje, žalobkyně namítá, že jí nebylo doručeno rozhodnutí, u něž se uplatní fikce doručení podle napadeného ustanovení. Navrhovatel v řízení posuzuje, zda a kdy byla písemnost žalobkyni doručena.

32. Podle § 66 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, je návrh nepřipustný, pozbyde-li zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, platnosti před doručením návrhu Ústavnímu soudu. Podle § 67 odst. 1 téhož zákona se řízení zastaví, pozbyde-li zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem.

33. Odmítnutí návrhu pro nepřipustnost ani zastavení řízení však není namístě, neboť na posuzovanou věc se přiměřeně uplatní závěry vyjádřené v nálezu ze dne 10. 1. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 (N 5/21 SbNU 29; 78/2001 Sb.), potvrzené např. nálezy ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ve znění opravného usnesení ze dne 3. 4. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), ze dne 8. 8. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333; 338/2017 Sb.), bod 22, či ze dne 2. 7. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 2/19 (N 125/95 SbNU 27; 223/2019 Sb.), bod 33]. Platí, že dojde-li soudce obecného soudu k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito (nikoli pouze v té době platný, ale také v té době již neplatný, avšak ještě použitelný), je v rozporu s ústavním zákonem, je povinen předložit věc Ústavnímu soudu. Odmítl-li by se Ústavní soud zabývat ústavností aplikovatelného zákona, postupoval by v rozporu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a zásadou koncentrovaného ústavního soudnictví, plynoucí z čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy.

34. Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona (jeho jednotlivé části), resp. návrhu na vyslovení jeho neústavnosti, jsou proto v nyní posuzované věci splněny.

### **VIII. Ústavní konformita zákonodárného procesu**

35. Ústavní soud se zabýval průběhem zákonodárného procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (sub 14 až 17) dokládají, že zákon, jehož součástí je napadené ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tato skutečnost není zpochybňována ani navrhovatelem.

### **IX. Věcné posouzení návrhu**

36. Ústavní soud se uplatněním fikce při doručování elektronickými prostředky (e-mailem) v daňovém řízení zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15, kterého se navrhovatel dovolává. Ústavní soud jím zrušil ustanovení § 101g odst. 5 zákona o DPH, jež stanovilo fikci doručení úkonu správce daně (výzvy) veřejnou datovou sítí (e-mailem) okamžikem odeslání, neboť s doručením daného úkonu právní řád spojoval počátek lhůty pro povinnost daňového subjektu doplnit údaje, jejíž nesplnění mohlo vést k uložení pokuty. K odůvodnění uvedl, že

doručování veřejnou datovou sítí na elektronickou adresu (e-mailem) nelze považovat za „zcela spolehlivé“, přitom zrušené ustanovení ukládalo povinnost, o které se její adresát bez své viny ani nemusel dozvědět (srov. bod 73 tamtéž), a bylo proto v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

37. Je pravda, že nyní napadené ustanovení rovněž zakládá právní fikci doručení písemnosti správcem daně e-mailovou zprávou okamžikem jejího odeslání. Avšak na rozdíl od zrušeného ustanovení v odkazované věci nyní napadené ustanovení s doručením úkonu nespojuje povinnost jednotlivce strpět následky sankční odpovědnosti. S účinky doručení není v nyní posuzované věci spojena hrozba peněžité sankce, nýbrž uplatnitelnost procesních práv účastníka daňového řízení. Ve věci, o které rozhoduje navrhovatel, napadené ustanovení mimo jiné určuje zejména počátek lhůty k podání odvolání. Není proto namístě bez dalšího použít závěry uvedeného nálezu, je-li jeho nosným argumentem rozpor obdobné právní úpravy s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny. Přesto je třeba posoudit, zda závěry odkazovaného nálezu nemohou být důvodem neústavnosti napadeného ustanovení, byť optikou jiných ústavně zaručených práv a svobod.

38. Tomu nebrání, že navrhovatel tvrdí rozpor napadeného ustanovení toliko s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny. Ústavní soud je v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vázán jen petitem návrhu, nikoli jeho odůvodněním (rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu) [srov. nálezy ze dne 24. 5. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.), ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) či bod 71 nálezu ze dne 27. 1. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.)]. Není proto vyloučeno přezkoumat napadené ustanovení z hlediska jiných ustanovení ústavního pořádku České republiky, než kterých se navrhovatel dovolává. Obdobně Ústavní soud v minulosti již postupoval [srov. např. nálezy ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (N 109/77 SbNU 577; 177/2015 Sb.) či již odkazovaný nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/19].

#### **IX. A. Ústavní záruky řádně vedeného daňového řízení**

39. Vzhledem k tomu, že se napadené ustanovení týká postupu orgánu veřejné moci v daňovém řízení, Ústavní soud zkoumal, zda nemohou být dotčeny práva a svobody zaručené v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Je proto třeba zjistit, zda napadené ustanovení spadá do jeho působnosti, zejména zda se týká řízení o občanských (civilních) právech či závazcích nebo trestním obvinění [srov. § 41 rozsudku pléna Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve věci *Le Compte, Van Leuven a De Meyere proti Belgii* ze dne 23. 6. 1981 č. 6878/75 a 7238/75].

40. Daňové řízení, o něž v nyní posuzované věci jde, nespadá do kategorie rozhodování o občanských právech a svobodách (srov. § 29 rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Ferrazzini proti Itálii* ze dne 12. 7. 2001 č. 44759/98). Jak bylo naznačeno shora, důsledkem uplatnění napadeného ustanovení není ani delikt ní odpovědnost jednotlivce, a nejde proto ani o řízení o trestním obvinění (srov. § 36 a násl. rozsudku velkého senátu ESLP ve věci *Jussila proti Finsku* ze dne 23. 11. 2006 č. 73053/01). Použití čl. 6 Úmluvy je proto v nyní posuzované věci vyloučeno.

41. Daňové řízení však spadá pod ochranu práv a svobod zaručených Listinou a dále obecně požadavků, které pro vztah státu a jednotlivce vyplývají z principu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. V nálezu ze dne 11. 9. 2001 sp. zn. I. ÚS 591/2000 (N 133/23 SbNU 265) Ústavní soud uvedl, že i v daňovém řízení je třeba postupovat ústavně konformním způsobem [obdobně srov. nálezy ze dne 7. 1. 2004 sp. zn. II. ÚS 173/01 (N 2/32 SbNU 9), ze dne 9. 1. 2008 sp. zn. II. ÚS 2095/07 (N 7/48 SbNU 57), ze dne 28. 5. 2009 sp. zn. III. ÚS 2096/07 (N 122/53 SbNU 543) či bod 23 nálezu ze dne 1. 9. 2010 sp. zn. IV. ÚS 591/08 (N 179/58 SbNU 569)]. V uvedených nálezech přitom byla dotčena práva podle hlavy páté Listiny.

42. Ze stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011 sp. zn. Pl. ÚS-st. 33/11 (ST 33/63 SbNU 567; 368/2011 Sb.) se dále podává, že daňové řízení a dílčí oprávnění správce daně v jeho průběhu se ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé. Je povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal nepřiměřeným a v důsledku porušujícím princip respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 1 odst. 1 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny). Obdobně Ústavní soud v minulosti shledal, že při procesu zjišťování, ověřování a vymáhání daňové povinnosti je správce daně vázán čl. 2 odst. 2 Listiny [srov. nálezy ze dne 1. 6. 2005 sp. zn. IV. ÚS 29/05 (N 113/37 SbNU 463) či bod 30 nálezu ze dne 22. 2. 2019 sp. zn. II. ÚS 819/18 (N 29/92 SbNU 304)].

43. Z uvedeného se podává, že i postupy správce daně v daňovém řízení podléhají pravidlům pro výkon státní moci vymezeným v čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Postavení jednotlivce je pak chráněno obecně složkami principu právního státu konkretizovanými na podmínky právního (zde daňového) řízení zejména podle hlavy páté Listiny tam, kde jsou na daňové řízení použitelné.

### **IX. B. Deficity důsledků napadeného ustanovení**

44. Jak bylo naznačeno shora, napadené ustanovení se týká doručování oznámení, výzvy a rozhodnutí správce daně ve věci vrácení daně osobě registrované k dani v jiném členském státě, jež má vliv na uplatnitelnost procesních oprávnění účastníka řízení o vrácení daně z přidané hodnoty osobě registrované k této dani v jiném členském státě, včetně opravných prostředků. Není však vyloučeno použít při přezkumu napadeného ustanovení obecná východiska uvedená v navrhovatelem odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15. Lze proto vyjít ze závěru, že e-mail nemá jako způsob doručení dostatečnou spolehlivost, aby prokazatelně zaručil, že písemnost bude doručena adresátovi v okamžiku samotného odeslání. Argumentuje-li vláda tím, že správce daně přijal opatření k zajištění vyšší jistoty doručení e-mailu (sub 22), je nutno uvést, že tato opatření míří toliko k zajištění jistoty odeslání, nikoli doručení. Samotné odeslání e-mailové zprávy však nutně neznamená, že je adresátovi doručena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015 č. j. 7 Azs 113/2015-32 či bod 13 rozsudku ze dne 4. 9. 2015 č. j. 8 As 6/2015-37). Uvedená opatření proto nemají rozhodný vliv na zjištění, zda je písemnost adresátovi doručena. Skutečně proto hrozí, že písemnost správce daně odeslaná e-mailem bude doručena adresátovi s časovým odstupem nebo mu nebude doručena vůbec.

#### **IX. B. 1 Právo na řádně vedené daňové řízení**

45. Ústavní soud považuje za neoddělitelnou součást práva na soudní ochranu rovněž právo účastníků na řádně vedené soudní řízení (fair trial). S přihlédnutím k obecnému dosahu principu právního státu lze obdobný požadavek vznést i na jiná právní řízení než řízení soudní, samozřejmě s respektem k jejich zvláštnostem procesů správy státních záležitostí. V rámci daňového řízení je nepochybně konkretizovaným požadavkem principu právního státu požadavek, aby jednání správních (daňových) orgánů respektovala základní práva a svobody jedince. Sem spadá požadavek, aby se adresát právních aktů daňových orgánů mohl seznámit předem (požadavky právní jistoty, určitosti, důvěry v právo, předvídatelnosti veřejnoprávního jednání podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, výhrada zákona podle čl. 11 odst. 5 Listiny nutně spojená s požadavkem právní jistoty) s tím, co od něj bude vyžadováno v mezích vrchnostenského daňového jednání (čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny). K tomu rovněž patří skutečná možnost se s obsahem doručované písemnosti seznámit (tzv. materiální přístup k doručování) [srov. bod 14 nálezu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. II. ÚS 1577/16 (N 120/86 SbNU 79) či bod 13 nálezu ze dne 9. 4. 2019

sp. zn. III. ÚS 3851/18 (N 57/93 SbNU 257)]. Byla-li účastníkovi soudního řízení taková možnost upřena, dochází k porušení uvedených ustanovení Listiny.

46. Ústavní soud uvedený princip tzv. materiálního přístupu k doručování nepovažuje za vlastní toliko soudnímu řízení jako součást ústavně zaručených práv na rovnost účastníků a být slyšen; uvedený princip je nutné vnímat jako součást ústavních záruk práva na soudní a jinou právní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Nelze totiž připustit, aby i v daňovém řízení (tzv. jiném řízení) neměl jeho účastník možnost seznámit se s písemností, s jejímž doručením právní řád spojuje nastoupení právních účinků. Byť v nyní posuzované věci není s doručením spojena povinnost, bezprostředně ovlivňuje uplatnění jeho práv jako účastníka řízení. Ústavní soud přitom nespatřuje důvod, proč by takové principy neměly ovládat i tzv. jiná řízení. Východiska uvedené judikatury lze proto použít i na postup v daňovém řízení.

47. Současně judikatura k tzv. materiálnímu přístupu k doručování neznámá, že doručování e-mailem je jako způsob doručení z ústavního hlediska obecně vyloučeno – to se ostatně nepodává ani z odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15. Ani jiné způsoby doručení ostatně nevylučují, že písemnost se pro praktické potíže spojené s „technickým“ řešením do sféry adresáta nedostane. To platí zejména u „klasického“ doručování listinou, při kterém je rozhodný lidský faktor [což dokládají i situace řešené v rozhodovací praxi Ústavního soudu; viz např. nálezy ze dne 26. 7. 2018 sp. zn. IV. ÚS 1001/18 (N 128/90 SbNU 129) či ze dne 28. 4. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3835/19 (N 79/99 SbNU 455)].

48. Uvedená východiska nevylučují ani spojit právní následky doručení s předpokládanou právní skutečností (právní fikcí), jak je tomu v daňovém řízení u jiných způsobů doručení (srov. § 47 odst. 2 daňového řádu či § 17 odst. 4 zákona č. 300/2008 Sb., jež shodně stanoví desetidenní lhůtu pro nastoupení fikce doručení od okamžiku uložení písemnosti, resp. dodání do datové schránky). Problematické je však to, že napadené ustanovení spojuje právní následky doručení s okamžikem odeslání. Účastník řízení přitom nemá skutečnou možnost seznámit se s obsahem písemnosti předtím, než účinky doručení nastanou. Neexistuje žádná lhůta, kterou právní řád poskytuje adresátovi k tomu, aby se písemnost do jeho právní sféry dostala. Jde přitom o skutečnosti rozdílné, z čehož vychází ustálená rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu (sub 9) a Ústavní soud v odkazovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 32/15.

49. Ze samotné podstaty právní fikce je současně přípustné, spojuje-li právní následek se skutečností, která nenastala. Smyslem jakékoli právní fikce je umožnit, aby se za existující považovala situace, jež je v rozporu se skutečností a jež dovoluje, aby z ní byly vyvozeny odlišné právní důsledky než ty, které plynou z pouhého konstatování faktu. Představuje právně technický postup, pomocí něhož se považuje za existující situace, jež je zjevně v rozporu s realitou (srov. CORNU, Gérard et al. *Vocabulaire juridique*. 9e édition. Paříž: PUF, 2011, s. 454), a jejím účelem je posílení právní jistoty (srov. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 206) či usnadnění procesu zjišťování skutkového stavu (srov. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 207). Avšak proto představuje nástroj výjimečný, určený k dosažení právní jistoty jako jednoho z hlavních ústavních postulátů v podmínkách právního státu [srov. nálezy ze dne 1. 10. 2012 sp. zn. II. ÚS 92/01 (N 115/28 SbNU 9), bod 18 odůvodnění nálezu ze dne 11. 6. 2013 sp. zn. III. ÚS 272/13 (N 106/69 SbNU 733) či nálezy ze dne 1. 10. 2015 sp. zn. IV. ÚS 883/15 (N 179/79 SbNU 25)].

50. Navrhovatel přitom poukazuje na to, že správní řád pro doručování e-mailem poskytuje dostatečné záruky k tomu, aby se písemnost odeslaná tímto způsobem dostala do sféry adresáta (u písemnosti doručované do vlastních rukou adresát doručení potvrdí, jinak orgán veřejné moci písemnost doručí, jako by o elektronické doručení adresát nepožádal), resp. aby bylo možné doručení prokázat (sub 10). Podle navrhovatele právní úprava ve správním řízení předpokládá, že doručování e-mailem je technicky méně spolehlivé než datovou

schránkou či listinou. Vláda sice uvedla, že pro nastoupení účinků doručení byl zvolen okamžik odeslání, neboť jde o jediný okamžik, který lze přesně určit (sub 23). Uvedené tvrzení vlády však nevysvětluje, proč účinky doručení nemohou nastat například uplynutím v zákoně určené lhůty, jež od objektivně určitelného okamžiku počíná běžet, obdobně jako u doručení datovou schránkou či listinou (sub 50) či proč nemohou být s doručováním písemností e-mailem spojena jiná opatření, jež zvyšují průkaznost a kvalitu doručení (nikoli odeslání) elektronickými prostředky, jak tvrdí navrhovatel.

51. Úlohou Ústavního soudu však není namísto zákonodárce nalézt nejvhodnější řešení. Uvedené přesto dokládá, že právní fikce podle napadeného ustanovení není stanovena jako nástroj výjimečný; existují alternativy, jež zákonodárce mohl zvolit, aniž by byl nucen přistoupit k použití výjimečného nástroje posuzované právní fikce v podobě upravené v § 82b odst. 3 věty třetí zákona o DPH.

52. Argumentuje-li vláda, že doručení e-mailem je jediné možné, neboť jde o doručování v zahraničí usazeným subjektům, je nutno uvést, že napadené ustanovení se netýká doručování e-mailem jako takového. Jde jen o to, zda právní následky doručení písemnosti mohou být spojeny s okamžikem jejího odeslání. Není ani významné, argumentuje-li vláda principem jednotného vymáhání daně z přidané hodnoty na území Evropské unie.

### **IX. B. 2 Právo na přístup k tzv. jiné právní ochraně**

53. Jak bylo naznačeno shora, napadené ustanovení se částečně týká doručování rozhodnutí (kterým není zcela vyhověno žádosti o vrácení daně z přidané hodnoty osobě registrované k dani v jiném členském státě Evropské unie), proti němuž je přípustný opravný prostředek (odvolání). Napadená právní úprava proto ovlivňuje přístup účastníka daňového řízení k opravnému prostředku, neboť okamžik doručení mimo jiné určuje počátek běhu tzv. odvolací lhůty [§ 82b odst. 7 zákona o DPH ve znění účinném do 31. března 2019 (§ 82b odst. 6 zákona o DPH nyní účinného) ve spojení s § 109 odst. 4 daňového řádu].

54. Platí přitom, že Listina nezaručuje právo jednotlivce na opravný prostředek v každé věci [srov. bod 26 stanoviska pléna ze dne 28. 11. 2017 sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16 (ST 45/87 SbNU 905; 460/2017 Sb.)]. Je-li však možnost podat řádný či mimořádný opravný prostředek garantována zákonem, spadá i rozhodování o těchto prostředcích pod požadavky kladené čl. 36 odst. 1 Listiny (viz tamtéž). Jak bylo naznačeno shora, uplatnění práv na přístup k tzv. jiné právní ochraně (spravedlnosti) Ústavní soud v minulosti shledal i v daňovém řízení (srov. např. body 21 a násl. nálezu sp. zn. IV. ÚS 591/08).

55. Deficity napadeného ustanovení se proto týkají i práva na přístup k tzv. jiné právní ochraně (orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání jako opravném prostředku). Z hlediska čl. 36 odst. 1 Listiny totiž jde o to, zda účastník dostal skutečnou příležitost uplatňovat procesní práva (zde mít přístup k opravným prostředkům, srov. usnesení ze dne 29. 10. 2015 sp. zn. III. ÚS 988/14). Ze shora uvedeného se přitom podává, že taková příležitost v důsledku napadené právní úpravy účastníkovi řízení upřena být mohla, resp. právní řád neposkytl dostatečné záruky ke zprostředkování takové příležitosti, neboť uvedené právní účinky jsou spojeny se skutečností odeslání rozhodnutí, a proto se nemusí rozhodnutí do sféry účastníka řízení (adresáta) bez jeho vlastní viny ze shora uvedených důvodů dostat vůbec, anebo se do ní dostane s časovým odstupem. Napadené ustanovení proto v části, jež se týká doručení rozhodnutí, proti nimž jsou přípustné opravné prostředky, odporuje čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy.

### **IX. B. 3 Doručování a princip proporcionality**

56. Jak bylo shora uvedeno, Ústavní soud vychází při posuzování ústavnosti postupů správce daně v daňovém řízení z východiska, že při jeho vedení se střetává veřejný zájem na stanovení a výběru daní s ochranou autonomní sféry jednotlivce (sub 42), přičemž postupy



správce daně v daňovém řízení podléhají pravidlům pro výkon státní moci vymezeným v čl. 2 odst. 2 Listiny. Uvedené ustanovení Listiny, společně s jejím čl. 2 odst. 3, zakotvuje jeden z principů právního státu: zatímco výkon státní moci je vázán zákony, tj. státní moc nesmí činit nic, co jí zákon neumožňuje, je tomu u jedince naopak – může činit vše, co není zákonem zakázáno, a nesmí být nucen činit to, co zákon neukládá. Ideovým východiskem uvedeného je primát jednotlivce před státem. Na rozdíl od výkonu státní moci tak má jedinec širší prostor pro svoje aktivity a stát jej může limitovat toliko zákonem, a to navíc nikoli libovolně, nýbrž pouze v některých situacích. Jinak řečeno, z citovaných ustanovení Listiny plyne zákaz libovůle [srov. bod 37 nálezu ze dne 30. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/15 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.) či bod 67 nálezu ze dne 9. 2. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (N 25/104 SbNU; 123/2021 Sb.)]. Zákonodárce je povinen respektovat uvedený princip i při normotvorbě u postupů při správě daní.

57. Při poměrování těchto hodnot je rozhodný princip přiměřenosti (sub 42). K tomu se tradičně používá tzv. test proporcionality [srov. např. bod 27 a násl. nálezu ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), bod 40 a násl. nálezu ze dne 18. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (N 125/86 SbNU 131; 313/2017 Sb.) či bod 67 a násl. nálezu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17 (N 22/98 SbNU 257; 149/2020 Sb.)].

58. Tzv. test proporcionality zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (vhodnost). Zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo ochrana veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti. V něm se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na přijetí těchto opatření.

59. Jde-li v nyní posuzované věci o kritérium první (vhodnosti), ze samotné podstaty napadeného ustanovení jako procesního ustanovení a vyjádření vlády lze dovodit, že cílem napadeného ustanovení je rychlé a efektivní doručení úkonů správce daně v řízení za účelem stanovení a výběru daně. Ze shora citované judikatury Ústavního soudu se přitom podává, že jde o legitimní cíl. Není pochyb o tom, že spojení právních účinků doručení s okamžikem odeslání směřuje k uvedenému cíli, neboť délku řízení zkracuje. Jde proto o opatření vhodné.

60. Jde-li o druhé kritérium (nezbytnosti), již z výše uvedeného se podává, že zákonodárce měl možnost zvolit i jiné alternativy (sub 48 a 50). Vláda nepřednesla žádný argument, proč není možné, obdobně jako u doručování datovou schránkou či listinou, navázat účinky doručení přinejmenším na uplynutí lhůty, která počíná běžet od stanoveného okamžiku doručení. Takové řešení by vedlo ke sledovanému cíli, a to ve srovnatelné míře, šlo-li by o prodloužení řízení v řádu dní. Na tom nic nemění vládou zmiňované lhůty ovládající dané řízení (sub 21), neboť tyto lhůty se pohybují v řádu měsíců, ani tvrzení vlády, že z technického hlediska je nepravděpodobné, že e-mail není odeslán na adresu uvedenou v žádosti o vrácení daně, resp. že Generální finanční ředitelství nadto za určitých situací prověřuje odeslání konkrétních písemností, přičemž doposud nebylo zjištěno, že by konkrétní písemnost nebyla na e-mailovou adresu odeslána. Odkazovalo-li Odvolací finanční ředitelství navíc na interní „Automatizovaný daňový informační systém (ADIS)“, z něhož se podle něj podává, že písemnosti byly odeslány a doručeny (sub 4, srov. i vyjádření vlády sub 22), nemůže to Ústavní soud v tomto řízení posuzovat, neboť to bude předmětem řízení o správní žalobě (v níž žalobkyně toto tvrzení popírá – sub 5), které se vede před navrhovatelem.

61. Uvedený dílčí závěr neznamená, že zmíněná alternativa je současně alternativou jedinou možnou, nejvhodnější, či dokonce jedine správnou. Znamená však, že řešení, které

zvolil zákonodárce v napadeném ustanovení, nezbytné není. Napadená právní úprava proto nespĺňuje kritérium nezbytnosti tzv. testu proporcionality.

62. Proto není důvod zabývat se třetím kritériem tzv. testu proporcionality. Nesplnění už druhého kritéria vede k závěru, že posuzované opatření testem neprošlo [obdobně srov. nále z dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.) či bod 142 odůvodnění již odkazovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/17]. Napadené ustanovení proto neobstojí ani optikou míry zásahu do principu respektování autonomní sféry jednotlivce, neboť cíle napadené právní úpravy lze dosáhnout srovnatelným způsobem při nižší intenzitě zásahu do uvedeného principu. Uvedené značí rovněž, že zákonodárce při stanovení posuzované právní fikce postupoval libovolně.

63. Lze proto uzavřít, že spojuje-li právní úprava řízení o vracení daně osobě registrované k dani v jiném členském státě Evropské unie účinky úkonů správce daně spočívajících v doručení oznámení, výzvy a rozhodnutí ve věci vracení daně osobě registrované k dani v jiném členském státě e-mailem s okamžikem jejich odeslání, porušuje právo účastníků daňového řízení na řádně vedené daňové řízení a tzv. jinou právní ochranu v jeho rámci (čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy) v části týkající se doručení rozhodnutí, proti nimž jsou přípustné opravné prostředky, a v konečném důsledku princip respektování autonomní sféry jednotlivce (čl. 2 odst. 3 Listiny) a zákaz libovůle (čl. 2 odst. 2 Listiny), neboť uvedené právní účinky jsou spojeny se skutečností odeslání rozhodnutí, a proto se nemusí rozhodnutí do sféry účastníka řízení (adresáta) bez jeho vlastní viny dostat vůbec, anebo se do ní dostane s časovým odstupem, protože veřejnou datovou síť nelze považovat za zcela spolehlivou.

## X. Závěr

64. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud napadené ustanovení shledal rozporné s čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny.

65. Ústavní soud se však musí vypořádat s tím, že nadále platí zákonné ustanovení se stejným obsahem a účinky jako napadené ustanovení, jak upozorňuje vláda (sub 24). Je pravda, že novelizací zákona o DPH došlo pouze k technické změně, a to „přečíslování“ odstavců (sub 29). Součástí zákona o DPH proto po účinnosti zákona č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, zůstává § 82b odst. 2 věta třetí, která se skutečně obsahem i účinky shoduje s napadeným ustanovením. Totožnost uvedených ustanovení je dána i normativně, neboť je zjevná jednota vůle zákonodárce – napadené ustanovení nebylo zrušeno a nahrazeno totožným ustanovením (srov. *a contrario* nále z sp. zn. Pl. ÚS 38/06).

66. Samotná existence obsahově i normativně totožného ustanovení není důvodem pro zamítnutí návrhu na vyslovení neústavnosti zákona (či jiného právního předpisu a jejich jednotlivých ustanovení). Ze samotné povahy tzv. incidenční kontroly ústavnosti právních předpisů iniciované v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy by každý návrh soudu podle uvedeného ustanovení byl za dané situace považován předem za neúspěšný a výrok Ústavního soudu by měl toliko akademickou povahu bez skutečných právních účinků. Český ústavodárce přitom zvolil soudní model kontroly ústavnosti; Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Jeho činnost proto musí být účinná a skutečná.

67. Ústavní soud však nepodceňuje argument vlády o právní nejistotě dotčených osob. Za situace, kdy je zákonné ustanovení shledáno neústavním a právní řád nadále obsahuje normativně i obsahově (zcela) totožné ustanovení, jež je běžně používáno ve správní praxi, je správce daně povinen v souladu se zásadou zákonnosti postupovat podle zákonného ustanovení, jež se normativně i obsahově shoduje s neústavním zákonným ustanovením.

68. Ústavní soud přesto ustáleně uznává zásadu, že je při rozhodování vázán rozsahem podaného návrhu a rozhodnutím nemůže vykročit *ultra petitem* [srov. např. nálezy ze dne

13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.), ze dne 8. 12. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (N 242/59 SbNU 465; 395/2010 Sb.) či bod 42 nálezu ze dne 11. 10. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 5/16 (N 186/83 SbNU 43; 393/2016 Sb.).

69. Ani narušení systémových vazeb, resp. vázanost dotčených ustanovení na jiná ustanovení návrhem nedotčená, není dostatečným důvodem pro postup *ultra vires* [viz bod 69 nálezu ze dne 4. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.)]. Nejde ani o situaci, kdy jiné, obsahově odvislé ustanovení ztrácí opodstatněnost normativní existence [srov. *a contrario* náleze ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]. Příslušné kroky ke změně právního řádu jsou za této situace výlučně na zákonodárci [srov. náleze ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)]. Proto Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení obsahově a normativně totožného § 82b odst. 2 věty třetí zákona o DPH, ve znění zákona č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

70. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud návrhu Městského soudu v Praze vyhověl s tím, že s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané neústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů § 82b odst. 3 větu třetí zákona o DPH, ve znění účinném do 31. 3. 2019, nepoužít.

**Č. 97****Daňový balíček pro rok 2020 (zvyšování příjmů veřejných rozpočtů)  
(sp. zn. Pl. ÚS 87/20 ze dne 18. května 2021; 232/2021 Sb.)****K procesu:**

Novela zákona nemá samostatnou existenci, neboť její obsah se stává součástí textu novelizovaného zákona. Napadnout lze proto v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zásadně pouze zákon novelizovaný; výjimku představují případy, kdy je namítána otázka legislativní pravomoci, kompetence nebo procedury přijetí novelizujícího zákona.

Formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci právního předpisu. Ústavní soud k derogaci zákona z důvodu vad v procesu jeho přijetí přistupuje tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů) v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze. Ústavněprávní relevanci má zejména ochrana principu volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), resp. politických sil (čl. 22 Listiny) a ochrana menšin, typicky parlamentní opozice (čl. 6 Ústavy).

Neshledá-li Ústavní soud důvod pro zrušení napadeného právního předpisu z důvodu procedury jeho přijetí, nemůže ze stejného důvodu rušit pouze vybraná ustanovení téhož předpisu. Případná ústavní vada zákonodárského procesu se týká vždy zákona jako celku a nemůže být vztažena jen k některým jeho částem.

**K daním, rovnosti a retroaktivitě:**

Ústavní soud není oprávněn v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení, nejen z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže, ale též např. konstrukce daňového základu, formulace daňových úlev, způsobu určení daňové uznatelnosti konkrétního nákladu apod.

Není-li rozlišení mezi daňovou uznatelností rezerv v pojišťovnictví a v jiných oblastech podnikání založeno na jakémkoli podezřelém kritériu rozlišování vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny, popř. kritériu obdobném („jiné postavení“), nemůže jej Ústavní soud zkoumat přísně kritériem přiměřenosti, nýbrž zdrženlivě optikou vyloučení libovůle při rozlišení subjektů a práv. Specifika podnikání v pojišťovnictví včetně tvorby rezerv jsou sama o sobě dostatečným důvodem pro to, aby právní úprava určování daňového základu (tj. právní úprava daňové uznatelnosti rezerv v pojišťovnictví) byla pro daný segment podnikání upravena právě specifickými pravidly, např. odkazem na předpisy týkající se tvorby nutných solventnostních rezerv v pojišťovnictví.

Kombinace různých právních rádu, resp. různých pravidel zdaňování může vést k celé řadě odlišností, které může český právní řád či mezinárodní smlouvy v určité míře zmírňovat, resp. prostředí harmonizovat, odlišné dopady však nelze z povahy věci vyloučit, neboť jsou dány odlišností posuzovaných situací.

V případě změny právní úpravy v oblasti daňové je nutno střet nové a staré právní úpravy, tedy posouzení tvrzené zklamané důvěry v právo, posoudit stejnými kritérii, která používá Ústavní soud pro přezkum právní úpravy zdaňování samotného, tj. optikou vyloučení extrémní disproportionality (rdousícího účinku) nové právní úpravy, nikoli testem proporcionality v podobě zkoumání vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti jako příkazu k optimalizaci. Ústavní soud totiž musí i v případě posuzování námítky „zklamané důvěry v právo“ v důsledku změny daňových předpisů zároveň dostát požadavkům zdrženlivosti při posuzování daňové politiky státu obecně, a tedy vyloučit

její hodnocení z hlediska věcné správnosti, potřebnosti, efektivity či volby nejlepšího možného řešení. Též v souvislosti s otázkou intertemporality platí, že úkolem Ústavního soudu je při přezkumu daňových zákonů (a jejich změn) pouze eliminovat excesy zákonodárce v podobě rdousícího (konfiskačního) dopadu právní úpravy (tedy její extrémní disproportionalita) a její případné diskriminační povahy. Zdrženlivá přísnost přezkumu, která se týká posouzení ústavnosti právní úpravy jako takové, musí být aplikována též při posuzování ústavnosti změny právní úpravy, tedy při hodnocení přípustnosti nepravé retroaktivity, resp. tvrzené zklamané důvěry v právo plynoucí z odlišnosti staré a nové právní úpravy. V opačném případě by Ústavní soud při jakékoli změně právní úpravy v oblasti daní mohl optikou zkoumání vhodnosti, potřebnosti či přiměřenosti změny právní úpravy určovat jedinou možnou, resp. optimální daňovou politiku státu, což mu nepřísluší.

Nelze mechanicky vycházet z toho, že nebyla-li v minulosti určitá část rezerv daňově relevantních, je automaticky pro futuro vyloučeno, aby se ode dne účinnosti zákona daňově relevantní stala. Jde o retrospektivu (nepravou retroaktivitu) daňového práva, která je obecně přípustná.

Výrazné skokové (ovšem dočasné) zvýšení daňové zátěže u některých pojišťoven ještě nemusí samo o sobě představovat protiústavní rdousící účinek daně, nejde-li o trvalou modifikaci daně z příjmu, ale specifickou dvouletou úpravu zakotvující fakticky zdanění části rezerv pojišťoven. Je-li ve vztahu k celkové výši rezerv každé z pojišťoven zdaněna vždy jen jejich část převyšující rezervy „nezbytné“ či „minimální“ z pohledu pravidel Solventnost II, nepředstavuje míra zdanění vztahovaná k celkovým rezervám (resp. obecně majetku) pojišťoven konfiskační účinek, resp. není způsobilá likvidovat majetkovou základnu, která je zdaňována. Z hlediska možného rizika pro způsobilost pojišťovny plnit své závazky jsou relevantní rezervy dle Solventnosti II, které slouží právě k zajištění solventnosti pojišťovny, přičemž tyto rezervy nijak daňově dotčeny nejsou.

Při abstraktním přezkumu není možné objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat. Je nutno rozlišit rdousící povahu obecné a trvalé právní úpravy jako takové, kterou z povahy věci není možno „donekonečna“ zmírňovat využitím individualizovaných nástrojů poskytovaných daňovým řádem, na straně jedné a možný nárazový jednorázový účinek „skokového“ odvodu daně na straně druhé, který naopak zmírnit individualizovanými nástroji (posečkání, výjimky z povinnosti platit zálohy na daň, prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání) v principu lze.

#### **K loteriím:**

Odlišnost jednotlivých typů hazardních her umožňuje zákonodárci stanovit odlišnou koncepci zdanění. Jako důvod odlišné právní úpravy lze akceptovat administrativní jednoduchost spojenou s uplatněním srážkové daně.

Samotná výše daňové sazby 35 % daně z hazardních her není způsobilá dosáhnout konfiskačních či likvidačních účinků ve vztahu k provozovatelům hazardních her.

Tvrzenou protiústavnost zvýšení daní nelze zakládat na argumentu vstupu na trh „za určité daňové situace“, neboť v takovém případě by prakticky jakékoli zvýšení daní nebylo možné, neboť se může v čase měnit, a to i zvyšovat.

Z hlediska ústavního přezkumu bude podstatná až případná extrémní disproportionalita výsledného daňového zatížení, nikoli procentní vyjádření samotného růstu (navýšení) daňové sazby, které bez dalšího o rdousícím (extrémně disproportčním) účinku daně ještě nevyovídá.

Pokud provozováním určitého druhu hazardních her dosahují provozovatelé těchto her příjmů výrazně jednodušeji, než je tomu u jiných druhů hazardních her, je možné

**tuto skutečnost zohlednit též při stanovení daňové sazby tak, aby byl dosažen srovnatelný ochranný a regulační efekt daňového zatížení. Zakotvení vyšší daňové sazby, byť pro méně rizikovou hazardní hru, je zdůvodnitelné, pokud stát při stanovení daňové sazby zohledňoval též jiné relevantní faktory, které mohou přispět ke splnění účelu zdanění.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 87/20 dne 18. května 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 41 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, za kterou jedná poslanec Marek Benda, právně zastoupené advokátem doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D, sídlem Optátova 46, Brno, na zrušení 1) zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, eventuálně na zrušení 2) čl. III bodů 12, 13, 14 a 15 a čl. IV bodu 3 části druhé a čl. V části třetí zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, eventuálně na zrušení 3) čl. IV bodu 3 části druhé zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, § 6 zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., a § 23 odst. 3 písm. a) bodu 19, písm. c) bodu 11 a § 24 odst. 2 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., jakož i na zrušení 4) § 10 odst. 3 písm. b) bodu 1, označení bodu 2 a bodu 2 ve slovech „bodů 2 až 6“, § 10 odst. 5 ve slovech „bodů 2 až 6“ následujících za slovy „odstavce 1 písm. h)“, § 10 odst. 8 ve slovech „h) bodu 1“, § 24 odst. 2 písm. u) ve slovech „písm. h) bodu 1 nebo“, § 36 odst. 2 písm. i) ve slovech „a z příjmu v podobě výhry z loterie a tomboly“, § 36 odst. 7 ve slovech „nebo veškeré příjmy uvedené v § 10 odst. 1 písm. h) bodě 1“ zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., a na zrušení § 4 písm. a) zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Skupina 41 poslanců podala dne 8. 7. 2020 návrh na zrušení zákona č. 364/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní v souvislosti se zvyšováním příjmů veřejných rozpočtů, (dále jen „zákon č. 364/2019 Sb.“) z důvodu namítané neústavnosti procesu jeho přijetí [shora část petitu sub 1)].

2. V případě, že by Ústavní soud uvedený zákon jako celek nezrušil, navrhuje zrušit jen některá, částí petitu shora sub 2) vymezená, ustanovení tohoto zákona.

3. V případě, že Ústavní soud nevyhoví ani druhému návrhu s důsledky obžिवnutí původní právní úpravy, navrhuje zrušit některá, částí petitu shora sub 3) vymezená, ustanovení zákona č. 364/2019 Sb., zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., (dále jen „zákon o rezervách“) a zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., (dále též jen „zákon o daních z příjmů“).

4. Nezávisle na předchozích částech petitu navrhovatelka požaduje zrušení shora částí petitu sub 4) vymezených ustanovení zákona o daních z příjmů a zákona č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., (dále jen „zákon o dani z hazardních her“).

5. Navrhovatelka žádá Ústavní soud, aby s ohledem na naléhavost věci dle § 39 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) předkládanou věc projednal a rozhodl přednostně. Pokud by Ústavní soud o tomto návrhu rozhodl tak, že účinky zrušení napadeného zákona nastanou až po 1. 7. 2021, kdy budou pojišťovny nuceny odvést správci daně první část neústavního odvodu daně, vznikla by jim tímto vážná a následně neodstranitelná újma.

## II. Díkce napadených ustanovení

6. Navrhovatelka napadá (část petitu sub 2) následující ustanovení novelizujícího zákona č. 364/2019 Sb. (čl. III body 12, 13, 14 a 15 a čl. IV bod 3 části druhé a čl. V části třetí – v textu zvýrazněno):

### „ČÁST DRUHÁ

Změna zákona o daních z příjmů  
Čl. III

...

12. V § 23 odst. 3 písm. a) se doplňuje bod 19, který zní: "19. úbytek rezerv v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů,".

13. V § 23 odst. 3 se na konci písmene c) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se bod 11, který zní: "11. přírůstek rezerv v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů,".

14. V § 23 odst. 9 se na konci písmene c) čárka nahrazuje tečkou a písmeno d) se zrušuje.

15. V § 24 odst. 2 písm. i) se za slovo "přeměnou<sup>131)</sup>" vkládá čárka, slova "a s" se nahrazují slovem ", s" a na konci textu písmene se doplňují slova "a s výjimkou rezervy v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů".

...

Čl. IV

Přechodná ustanovení

...

3. V prvních 2 zdaňovacích obdobích započatých ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona se výsledek hospodaření nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji zvyšuje vždy o jednu polovinu záporného rozdílu mezi výší upravených rezerv v pojišťovnictví podle zákona č. 593/1992 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, na začátku prvního zdaňovacího období započatého ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona a zůstatkem rezerv v pojišťovnictví podle zákona č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, s výjimkou rezerv k vyrovnání závazků z pojišťovací nebo zajišťovací činnosti provozované ve státě, se kterým má Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu upravující zamezení dvojímu zdanění všech druhů příjmů, která je prováděna a podle které se dvojí zdanění příjmů vylučuje metodou vynětí, k začátku prvního zdaňovacího

období započatého ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nebo se v prvním zdaňovacím období započatém ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona snižuje o kladný rozdíl mezi těmito veličinami.

## ČÁST TŘETÍ

Změna zákona o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů

### Čl. V

V zákoně č. 593/1992 Sb., o rezervách pro zjištění základu daně z příjmů, ve znění zákona č. 157/1993 Sb., zákona č. 323/1993 Sb., zákona č. 244/1994 Sb., zákona č. 132/1995 Sb., zákona č. 211/1997 Sb., zákona č. 333/1998 Sb., zákona č. 363/1999 Sb., zákona č. 492/2000 Sb., zákona č. 126/2002 Sb., zákona č. 260/2002 Sb., zákona č. 176/2003 Sb., zákona č. 438/2003 Sb., zákona č. 669/2004 Sb., zákona č. 377/2005 Sb., zákona č. 545/2005 Sb., zákona č. 223/2006 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 126/2008 Sb., zákona č. 2/2009 Sb., zákona č. 216/2009 Sb., zákona č. 278/2009 Sb., zákona č. 346/2010 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. 267/2014 Sb., zákona č. 221/2015 Sb., zákona č. 243/2016 Sb., zákona č. 304/2016 Sb., zákona č. 258/2016 Sb. a zákona č. 170/2017 Sb., § 6 včetně nadpisu a poznámek pod čarou č. 27 a 28 zní:

### "§ 6

#### Rezervy v pojišťovnictví

(1) Rezervami v pojišťovnictví se pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy vytvořené podle zákona upravujícího pojišťovnictví.

(2) U poplatníka se sídlem na území jiného členského státu Evropské unie nebo státu tvořícího Evropský hospodářský prostor než Česká republika, který provozuje pojišťovací nebo zajišťovací činnost na území České republiky, se rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy k vyrovnání závazků z této činnosti vytvořené v souladu s právními předpisy státu jeho sídla, které upravují přístup k pojišťovací a zajišťovací činnosti a její výkon v souladu s předpisem Evropské unie<sup>27)</sup>.

(3) U poplatníka se sídlem na území státu, který není členským státem Evropské unie ani státem tvořícím Evropský hospodářský prostor a se kterým má Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu upravující tvorbu a výši technických rezerv v pojišťovací a zajišťovací činnosti, která je prováděna, provozujícího pojišťovací nebo zajišťovací činnost na území České republiky se rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy k vyrovnání závazků z této činnosti vytvořené v souladu s touto mezinárodní smlouvou.

(4) Upravenými rezervami v pojišťovnictví se pro účely daní z příjmů rozumí rezervy v pojišťovnictví

a) snížené o částky vymahatelné ze zajišťovacích smluv podle přímo použitelného předpisu Evropské unie<sup>28)</sup> a

b) zvýšené o zůstatek odložených pořizovacích nákladů na pojistné smlouvy podle právních předpisů upravujících účetnictví.

(5) Přírůstkem rezerv v pojišťovnictví se rozumí kladný rozdíl mezi výši upravených rezerv v pojišťovnictví na konci zdaňovacího období a výši upravených rezerv v pojišťovnictví na začátku zdaňovacího období.

(6) Úbytkem rezerv v pojišťovnictví se rozumí záporný rozdíl mezi výši upravených rezerv v pojišťovnictví na konci zdaňovacího období a výši upravených rezerv v pojišťovnictví na začátku zdaňovacího období.



(7) Pro účely určení přírůstku rezerv v pojišťovnictví a úbytku rezerv v pojišťovnictví se za zdaňovací období považuje i období, za které se podává daňové přiznání.

(8) Rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů nejsou technické rezervy k vyrovnání závazků z pojišťovací nebo zajišťovací činnosti provozované ve státě, se kterým má Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu upravující zamezení dvojímu zdanění všech druhů příjmů, která je prováděna a podle které se dvojí zdanění příjmů vylučuje metodou vynětí.

<sup>27)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), v platném znění.

<sup>28)</sup> Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/35 ze dne 10. října 2014, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), v platném znění."“

7. Dále jsou napadeny (část petitu sub 3) vedle již citovaného přechodného ustanovení čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. též § 6 zákona o rezervách, § 23 odst. 3 písm. a) bod 19, písm. c) bod 11 a § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů, které znějí (napadené části zvýrazněny):

Zákon o rezervách

„§ 6

**Rezervy v pojišťovnictví**

(1) Rezervami v pojišťovnictví se pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy vytvořené podle zákona upravujícího pojišťovnictví.

(2) U poplatníka se sídlem na území jiného členského státu Evropské unie nebo státu tvořícího Evropský hospodářský prostor než Česká republika, který provozuje pojišťovací nebo zajišťovací činnost na území České republiky, se rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy k vyrovnání závazků z této činnosti vytvořené v souladu s právními předpisy státu jeho sídla, které upravují přístup k pojišťovací a zajišťovací činnosti a její výkon v souladu s předpisem Evropské unie<sup>27)</sup>.

(3) U poplatníka se sídlem na území státu, který není členským státem Evropské unie ani státem tvořícím Evropský hospodářský prostor a se kterým má Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu upravující tvorbu a výši technických rezerv v pojišťovací a zajišťovací činnosti, která je prováděna, provozujícího pojišťovací nebo zajišťovací činnost na území České republiky se rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů rozumí technické rezervy k vyrovnání závazků z této činnosti vytvořené v souladu s touto mezinárodní smlouvou.

(4) Upravenými rezervami v pojišťovnictví se pro účely daní z příjmů rozumí rezervy v pojišťovnictví

a) snížené o částky vymahatelné ze zajišťovacích smluv podle přímo použitelného předpisu Evropské unie<sup>28)</sup> a

b) zvýšené o zůstatek odložených pořizovacích nákladů na pojistné smlouvy podle právních předpisů upravujících účetnictví.

(5) Přírůstkem rezerv v pojišťovnictví se rozumí kladný rozdíl mezi výší upravených rezerv v pojišťovnictví na konci zdaňovacího období a výší upravených rezerv v pojišťovnictví na začátku zdaňovacího období.

(6) Úbytkem rezerv v pojišťovnictví se rozumí záporný rozdíl mezi výší upravených rezerv v pojišťovnictví na konci zdaňovacího období a výší upravených rezerv v pojišťovnictví na začátku zdaňovacího období.

(7) Pro účely určení přírůstku rezerv v pojišťovnictví a úbytku rezerv v pojišťovnictví se za zdaňovací období považuje i období, za které se podává daňové přiznání.

(8) Rezervami v pojišťovnictví pro účely daní z příjmů nejsou technické rezervy k vyrovnání závazků z pojišťovací nebo zajišťovací činnosti provozované ve státě, se kterým má Česká republika uzavřenu mezinárodní smlouvu upravující zamezení dvojímu zdanění všech druhů příjmů, která je prováděna a podle které se dvojí zdanění příjmů vylučuje metodou vynětí.

<sup>27)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), v platném znění.

<sup>28)</sup> Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2015/35 ze dne 10. října 2014, kterým se doplňuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (Solventnost II), v platném znění.“

Zákon o daních z příjmů

„§ 23

Základ daně

...

(3) Výsledek hospodaření nebo rozdíl mezi příjmy a výdaji podle odstavce 2

a) se zvyšuje o

...

**19. úbytek rezerv v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů,**

...

c) lze snížit o

**11. přírůstek rezerv v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů.**

...

§ 24

...

(1) Výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy.<sup>5)</sup> Ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů nelze uplatnit výdaje, které již byly v předchozích zdaňovacích obdobích ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů uplatněny. Pokud poplatník účtuje v souladu se zvláštním právním předpisem<sup>20)</sup> některé účetní operace kompenzovaně, posuzují se náklady, jejichž uznatelnost je limitována výší příjmů s nimi souvisejících, obdobně jako by byly účtovány odděleně náklady a výnosy.

(2) Výdaji (náklady) podle odstavce 1 jsou také

...

**i) rezervy a opravné položky, jejichž způsob tvorby a výši pro daňové účely stanoví zvláštní zákon<sup>22a)</sup> a odstavec 9 pro případy, kdy pohledávka byla nabyta přeměnou<sup>131)</sup>, s výjimkou rezerv vytvářených poplatníky v souvislosti s dosahováním příjmů plynoucích jim podle § 10, s výjimkou rezervy na nakládání s elektroodpadem ze solárních panelů podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů a s výjimkou rezervy v pojišťovnictví podle zákona upravujícího rezervy pro zjištění základu daně z příjmů,“.**

8. Navrhovatelka dále napadá (část petitu sub 4) následující ustanovení zákona o daních z příjmů (napadené znění zvýrazněno):

„§ 10

Ostatní příjmy

...

(3) Od daně jsou, kromě příjmů uvedených v § 4, osvobozeny

b) výhry z

**1. loterie a tomboly, pokud výše výhry nepřesahuje 1 000 000 Kč,**

**2. hazardních her, které jsou jednotlivým druhem příjmu podle odstavce 1 písm. h) bodů 2 až 6,** pokud rozdíl mezi úhrnem výher spadajících do tohoto druhu příjmu a úhrnem vkladů do hazardních her v rámci tohoto druhu příjmu za zdaňovací období nepřesahuje 1 000 000 Kč,

...

(5) U příjmů podle odstavce 1 písm. b) je výdajem cena, za kterou poplatník věc prokazatelně nabyt, a jde-li o věc nabytou bezúplatně, cena určená podle zvláštního právního předpisu o oceňování majetku<sup>1a)</sup> ke dni nabytí. Jde-li o hmotný majetek odpisovaný podle § 26 a následujících, který byl zahrnut do obchodního majetku pro výkon činnosti, ze které plyne příjem ze samostatné činnosti, nebo sloužil k nájmu, je výdajem zůstatková cena podle § 29 odst. 2. Jde-li o věc získanou směnou nebo výhrou, vychází se z ceny podle zvláštního předpisu<sup>1a)</sup> (§ 3 odst. 3). Výdajem jsou též částky prokazatelně vynaložené na technické zhodnocení, opravu a údržbu věci, včetně dalších výdajů souvisejících s uskutečněním prodeje s výjimkou výdajů na osobní potřebu poplatníka. K hodnotě vlastní práce poplatníka na věci, kterou si sám vyrobil nebo vlastní prací zhodnotil, se při stanovení výdajů nepřihlíží. U příjmů z úplatného převodu cenných papírů lze kromě nabývací ceny akcie nebo kmenového listu a pořizovací ceny ostatních cenných papírů uplatnit i výdaje související s uskutečněním úplatného převodu a platby za obchodování na trhu s cennými papíry při pořízení cenných papírů. Výdaje, které převyšují příjmy podle odstavce 1 písm. b), c), f) a g) v tom zdaňovacím období, kdy poprvé plynou splátky nebo zálohy na prodej věcí, na budoucí prodej nemovité věci nebo na prodej účasti na společnosti s ručením omezeným, komanditní společnosti, podílu na základním kapitálu družstva nebo pohledávky podle § 33a zákona o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, mohou být uplatněny v tomto zdaňovacím období až do výše tohoto příjmu. Jestliže příjem plyne i v dalších zdaňovacích obdobích, postupuje se obdobně, a to až do výše celkové částky, kterou lze podle tohoto ustanovení uplatnit. U příjmů podle odstavce 1 písm. b) je výdajem vrácená záloha, i když je vrácena v jiném zdaňovacím období. U příjmu plynoucího z odvolání daru je výdajem úhrada za zhodnocení daru. U příjmů podle odstavce 1 písm. h) **bodů 2 až 6** je výdajem pouze vklad do hazardní hry.

...

(8) Příjmem podle odstavce 1 písm. f) a g) je také kladný rozdíl mezi oceněním majetku podle zvláštního právního předpisu<sup>1a)</sup> a výší jeho hodnoty zachycené v účetnictví obchodní korporace při zániku členství v obchodní korporaci, pokud je podíl na likvidačním zůstatku nebo vypořádací podíl vypořádáván v nepeněžní formě. Pokud členovi obchodní korporace při zániku jeho účasti v ní vznikne vedle práva na vypořádací podíl v nepeněžní formě současně i dluh vůči obchodní korporaci, sníží se tento kladný rozdíl o výši dluhu. Příjmy podle odstavce 1 písm. f), g), **h) bodu 1**, ch) a o) s výjimkou příjmů z podílu na likvidačním zůstatku a vypořádacího podílu u společníků veřejné obchodní společnosti a komplementářů komanditní společnosti plynoucí ze zdrojů na území České republiky jsou samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně (§ 36). Plynou-li tyto příjmy ze zdrojů v zahraničí, jsou základem daně (dílním základem daně) podle § 5 odst. 2. Je-li v ceně z veřejné soutěže zahrnuta odměna za užití díla nebo výkonu, sníží se o částku připadající na tuto odměnu základ daně zdaňovaný zvláštní sazbou daně a tato částka se zahrne do příjmů uvedených v § 7. U poplatníků

uvedených v § 2 odst. 2, u nichž je sportovní činnost činností, ze které plyne příjem ze samostatné činnosti, se považují přijaté ceny ze sportovních soutěží za příjmy podle § 7.

...

#### § 24

(1) Výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů se pro zjištění základu daně odečtou ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené tímto zákonem a zvláštními předpisy.<sup>5)</sup> Ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů nelze uplatnit výdaje, které již byly v předchozích zdaňovacích obdobích ve výdajích na dosažení, zajištění a udržení příjmů uplatněny. Pokud poplatník účtuje v souladu se zvláštním právním předpisem<sup>20)</sup> některé účetní operace kompenzovaně, posuzují se náklady, jejichž uznatelnost je limitována výší příjmů s nimi souvisejících, obdobně jako by byly účtovány odděleně náklady a výnosy.

(2) Výdaji (náklady) podle odstavce 1 jsou také

...

u) daň z příjmů fyzických osob zaplacená plátcem za poplatníka z příjmů uvedených v § 10 odst. 1 **písm. h) bodu 1 nebo** písm. ch), u nichž se uplatňuje zvláštní sazba daně (§ 36), je-li výhra nebo cena v nepeněžním plnění, a silniční daň zaplacená jedním z manželů, který je zapsán jako držitel motorového vozidla v technickém průkazu, přičemž vozidlo je používáno pro činnost, ze které plyne příjem ze samostatné činnosti, druhým z manželů, který jako držitel v technickém průkazu zapsán není, a dále silniční daň zaplacená veřejnou obchodní společností za společníky veřejné obchodní společnosti nebo komanditní společností za komplementáře, kteří pro pracovní cesty používají vlastní vozidlo,

...

#### § 36

Zvláštní sazba daně

(2) Zvláštní sazba daně z příjmů pro poplatníky uvedené v § 2 a 17, pokud není v odstavci 1 nebo 5 stanoveno jinak, činí 15 %, a to

i) z příjmu v podobě ceny z úctenkové loterie, z příjmů plynoucích fyzickým osobám z reklamních soutěží a reklamních slosování, z cen z veřejných soutěží, ze sportovních soutěží a ze soutěží, v nichž je okruh soutěžících omezen podmínkami soutěže a nebo jde o soutěžící vybrané pořadatelem soutěže [§ 10 odst. 1 písm. ch)] **a z příjmu v podobě výhry z loterie a tomboly,**

...

(6) Zahrne-li poplatník, který je daňovým rezidentem České republiky, veškeré příjmy uvedené v § 6 odst. 4 **nebo veškeré příjmy uvedené v § 10 odst. 1 písm. h) bodě 1,** které byly samostatným základem daně pro zdanění zvláštní sazbou daně podle § 36, nesnížené o výdaje do daňového přiznání za zdaňovací období, ve kterém byly příjmy vyplaceny, započte se daň sražená z těchto příjmů na jeho daň“ (v době podání návrhu šlo o odstavec 7, ke změně číslování odstavců § 36 došlo v mezidobí bodem 70 zákona č. 609/2020 Sb. – pozn. Ústavního soudu).

9. V rámci čtvrté části petitu je konečně napadeno též následující ustanovení zákona o dani z hazardních her (napadené znění zvýrazněno):

„§ 4

Sazba daně

Sazba daně z hazardních her činí

**a) 35 % pro dílčí základ daně z loterií,**

b) 23 % pro dílčí základ daně z kursových sázek,

c) 23 % pro dílčí základ daně z totalizátorových her,

d) 23 % pro dílčí základ daně z bing,

- e) 35 % pro dílčí základ daně z technických her,
- f) 23 % pro dílčí základ daně z živých her,
- g) 23 % pro dílčí základ daně z tombol a
- h) 23 % pro dílčí základ daně z turnajů malého rozsahu.“

### III. Tvrzení navrhovatelky

#### III. a) Ke způsobu přijetí zákona

10. Navrhovatelka spatřuje vadu v procesu přijímání zákona č. 364/2019 Sb. Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále též jen „Poslanecká sněmovna“), konkrétně v

1) usnesení Poslanecké sněmovny z 1. 11. 2019 č. 9 na 36. schůzi, kterým bylo pevně zařazeno hlasování o návrhu napadeného zákona ve třetím čtení na 6. 11. 2019 od 10 hodin bez zohlednění, zda budou vyčerpány všechny přihlášky poslanců do rozpravy,

2) usnesení Poslanecké sněmovny z 6. 11. 2019 č. 14 na 36. schůzi, kterým byla ukončena rozprava ve třetím čtení vládního návrhu napadeného zákona, aniž mohl dokončit své vystoupení poslanec Kalousek a vystoupit dalších 25 přihlášených poslanců,

3) usnesení Poslanecké sněmovny z 6. 11. 2019 č. 770 na 35. schůzi, kterým vyslovila souhlas s vládním návrhem napadeného zákona ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou,

4) zásahu státní moci spočívajícím v postupu místopředsedy Poslanecké sněmovny Vojtěcha Filipa dne 6. 11. 2019, který v rámci svého předsedání Poslanecké sněmovně jednal tak, že zabránil některým poslancům vystoupit ve třetím čtení k vládnímu návrhu napadeného zákona, ukončil rozpravu a umožnil hlasování o pozměňovacích návrzích.

11. Navrhovatelka tvrdí, že shora uvedeným postupem byl porušen čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 6 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 a čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Uvedenými usneseními a postupem předsedajícího došlo jak k porušení ústavního pořádku, tak subjektivních ústavních práv poslanců na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce. Je zneužitím moci a omezením práv opozice, že při projednávání návrhu napadeného zákona nebylo umožněno vystoupit některým poslancům ve třetím čtení ani jednou.

12. Navrhovatelce je známo, že Ústavní soud se obdobnou situací zabýval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.) při posuzování návrhu na zrušení zákona č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb, a dospěl k závěru, že porušení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „jednací řád Poslanecké sněmovny“) nebylo samo o sobě důvodem pro zrušení napadeného zákona, má však za to, že současná situace je odlišná. Odlišnost spatřuje v tom, že vládní většině již byl znám názor Ústavního soudu, že daným postupem porušuje jednací řád Poslanecké sněmovny, dále v tom, že návrh zákona o evidenci tržeb byl projednáván delší dobu. Podle navrhovatelky mohla vládní většina schvalování návrhu zákona urychlit jinak, nikoli až ve třetím čtení.

13. Navrhovatelka požaduje, vzhledem k tomu, že napadený zákon je novelizačním předpisem, aby k jeho zrušení (popř. zrušení jeho vybraných ustanovení) došlo s účinky *ex tunc*, a „obživla“ tak předchozí právní úprava. Podle navrhovatelky jinak nelze zajistit odstranění neústavních důsledků nového zdanění rezerv v pojišťovnictví, neboť nejsou pochybnosti o ústavnosti předchozí právní úpravy a s ohledem na časové hledisko nelze očekávat, že by zákonodárce mohl na případný derogační nález Ústavního soudu reagovat dostatečně rychle natolik, aby podle nové právní úpravy bylo možné postupovat již při plnění daňových povinností za rok 2020. Navrhovatelka pak argumentuje principem právní jistoty, zmiňuje prvorepublikovou literaturu a nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/94 ze dne 30. 11. 1994 (N 59/2 SbNU 155; 8/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)

a sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.), z nichž možnost „obživnutí“ předchozí právní úpravy podle ní vyplývá.

### III. b) K obsahu napadených ustanovení

#### III. b) 1. Ke zdanění rezerv pojišťoven

14. Navrhovatelka napadá novelizované znění § 6 zákona o rezervách, novelizované znění § 23 a 24 zákona o dani z příjmů a přechodné ustanovení čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. s tvrzením, že jimi dochází k zásahu do práva na ochranu vlastnictví pojišťoven, k retroaktivnímu skokovému zdanění rezerv pojišťoven, v důsledku pak k enormnímu nárůstu daňové zátěže pojišťoven, v některých případech ústícímu v tzv. rdousící efekt. Zároveň dochází k diskriminaci pojišťoven, a to jako odvětví proti ostatním poplatníkům z ostatních odvětví či v rámci tohoto odvětví mezi jednotlivými pojišťovnami.

15. Navrhovatelka připomíná, že pojišťovny nebo zajišťovny (dále jen „pojišťovny“) jsou povinny vytvářet technické rezervy s ohledem na celý rozsah své činnosti a v dostatečné výši tak, aby byly schopny v kterémkoli okamžiku dostát svým závazkům vůči klientům.

16. Zákon č. 364/2019 Sb. prostřednictvím napadeného přechodného ustanovení (čl. IV bod 3) ve spojení s novelizovanou podobou § 6 zákona o rezervách přináší skokové zdanění rezerv pojišťoven, které spočívá v dani z příjmů právnických osob ze záporného rozdílu mezi technickými rezervami v pojišťovnictví podle zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o pojišťovnictví“), resp. směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (tzv. směrnice Solventnost II), na straně jedné (dále též jen „rezervy podle Solventnosti II“ či „rezervy podle předpisů o pojišťovnictví“) a technickými rezervami podle zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o účetnictví“) na straně druhé (dále též jen „rezervy podle účetních předpisů“).

17. Podstatu svých výhrad shrnuje navrhovatelka tak, že podle právního stavu do 1. 1. 2020 (před nabytím účinnosti zákona č. 364/2019 Sb.) představovaly technické rezervy výdaj na dosažení, zajištění a udržení příjmů pojišťoven ve výši, v jaké pojišťovna tento výdaj zachytila v souladu s § 27 odst. 1 písm. c) zákona o účetnictví. Taková úprava navozovala stav, kdy nebylo de facto třeba příslušnou úpravou předpisů reagovat na skutečnost, že pojem technické rezervy, užívaný v účetních předpisech pro pojišťovny, zahrnuje širší a obsahově z větší části i odlišnou skupinu ekonomických kategorií než pojem rezervy, kterým operují účetní předpisy, zákon o daních z příjmů a zákon o rezervách v případě subjektů, které nejsou pojišťovny. V důsledku novelizace provedené zákonem č. 364/2019 Sb. je však na technické rezervy pojišťoven aplikován paušálně přístup, kterým se stírá specifikum technických rezerv u pojišťoven.

18. Hodnota technických rezerv zjištěná z účetnictví byla brána v potaz i při zjišťování solventnosti pojišťoven podle předpisů upravujících podnikání v pojišťovnictví účinných do 23. 9. 2016. Od tohoto data nabyly účinnosti nové předpisy upravující podnikání v pojišťovnictví, kterými bylo, mezi jinými, upraveno i zjišťování a oceňování hodnoty závazků z pojištění pro účely zjištění solventnosti pojišťoven. Pojišťovny tak kromě technických rezerv ještě „paralelně“ oceňují hodnoty závazků (rezerv) z uzavřených pojistných smluv pro potřeby zjištění solventnosti a podle postupů upravených předpisy v pojišťovnictví (Solventnost II). Tyto rezervy se nepromítají do účetnictví a neměly do doby přijetí napadené právní úpravy pro zjišťování základu daně žádnou relevanci. Postup stanovení těchto rezerv podle Solventnosti II je regulován přímo proveditelnými předpisy vydávanými European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) z pověření Evropské komise a Evropského parlamentu a hlavním cílem je zjistit, jakou minimální hodnotu kapitálu musí pojišťovna držet, aby vyhověla požadavkům zákona na kapitálovou vybavenost.

19. Podle napadené právní úpravy jsou pro pojišťovny nově daňově uznatelné právě rezervy podle Solventnosti II, tudíž v základu daně z příjmů právnických osob jsou tak technické rezervy podle účetních předpisů nahrazeny rezervami podle Solventnosti II.

20. Dopad na jednotlivé pojišťovny bude rozdílný, protože poměr mezi výší rezerv podle Solventnosti II a technických rezerv podle účetních předpisů se může u každé pojišťovny odlišovat. Změnou zákona budou více postiženy pojišťovny, které v důsledku kvalitnějšího řízení rizik, případně v důsledku nastavení parametrů pro ocenění závazků z pojištění dané přímo proveditelnými předpisy, budou mít nižší požadavky na postačitelny kapitál (solventnost), a tím i hodnotu rezerv podle Solventnosti II, než je hodnota technických rezerv vytvořených v souladu s účetními předpisy.

21. Napadená ustanovení působí dle navrhovatelky retroaktivně. Na základě přechodného ustanovení čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. dochází ke skokovému zdanění (jakkoli rozloženému do dvou období) podle nových pravidel, čímž jsou nepřiměřeně zasaženy právní vztahy a poměry založené před 1. 1. 2020 a je popřeno legitimní očekávání daňových dopadů na straně pojišťoven, které měly v době tvorby technických rezerv. Podle navrhovatelky došlo přinejmenším k retroaktivitě nepravé, přičemž argumentuje též pro retroaktivitu pravou. Přechodné ustanovení zasahuje minulé daňově relevantní jednání daňových poplatníků, která učinili s předpokladem, že technické rezervy, tak jak byly vytvářeny dosud, jsou daňově relevantní. Napadená právní úprava tak zakládá právní následky na právních skutečnostech, které sice nastaly v minulosti, ale *ex post* byly překvalifikovány tak, že nároky založené původní právní úpravou (nárok na daňovou uznatelnost technických rezerv) se řídí novou právní úpravou. Předmět zdanění byl tedy definován teprve nyní a má jím být záporný rozdíl mezi rezervami podle Solventnosti II a technickými rezervami podle účetních předpisů spočítaný za minulé zdaňovací období. Přitom rezervy podle Solventnosti II nebyly v minulosti daňově relevantní. Navrhovatelka připomíná závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.) týkajícího se retroaktivního snížení a zdanění státní podpory stavebního spoření.

22. Právní vztahy v minulosti vzniklé, tj. rezervy vytvořené a tehdy daňově uznatelné (technické rezervy podle účetních předpisů), musejí být nyní „překvalifikovány“ v podobě rozdílu mezi technickými rezervami podle účetních předpisů a rezervami podle Solventnosti II, což právní úprava platná v době tvorby těchto rezerv vůbec nepožadovala. Tento rozdíl je nyní z režimu daňové uznatelnosti zpětně vyňat a *de facto* dodatečně zdaněn. Právní poměry založené před účinností zákona se tedy posuzují podle zákona nového, resp. vznik daňové povinnosti se odvíjí od právních skutečností nastalých před účinností zákona, kterým byla stanovena.

23. Navrhovatelka též odkazuje na nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (N 102/65 SbNU 367; 220/2012 Sb.), který se týkal zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren. Zde Ústavní soud neshledal porušení zákazu pravé retroaktivity ve vztahu ke zdanění elektřiny z důvodu, že předmětem odvodu v dané věci nebyla elektřina vyrobená před účinností napadeného zákona. V řešeném případě však jsou předmětem zdanění technické rezervy vytvořené pojišťovnami před účinností zákona, a proto navrhovatelka pravou retroaktivitu namítá. Pojišťovny měly legitimní očekávání, že jejich situace pro účely výpočtu daně z příjmu bude posuzována dle právní úpravy platné a účinné v okamžiku, kdy se pro tvorbu příslušných rezerv rozhodly v souladu s § 27 odst. 1 písm. c) zákona o účetnictví.

24. I pokud by šlo jen o retroaktivitu nepravou, nemůže dle navrhovatelky nová právní úprava zasahovat do právního postavení daňových subjektů způsobem, který popírá jejich důvěru v právo. Řešení střetu mezi novou a starou právní úpravou nemá být věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž zvažováním v kolizi stojících hodnot a posouzením proporcionality. Podle navrhovatelky není naplněn již první krok vhodnosti, neboť z hlediska cíle zvýšení inkasa daní vyvolává toliko časovou kompresi toho, co by se v konečném důsledku v rámci odvodu

daně z příjmů pojišťoven do veřejného rozpočtu tak jako tak vybralo. Namísto časového horizontu sledujícího materializaci závazků krytých technickými rezervami (který bude dle jednotlivých typů pojištění či situací velmi různý, ale v praxi může jít až o 35 let) bude příslušný daňový odvod vybrán zrychleně (skokově) v rámci následujících dvou zdaňovacích období. Změna není způsobilá dosáhnout ani proklamovaného cíle vyšší „objektivnosti“ systému tvorby daňově uznatelných rezerv. Ani v kroku potřebnosti a přiměřenosti by změna právní úpravy neobstála ve vztahu k cíli zvýšení inkasa veřejných rozpočtů. Česká republika (dále též „ČR“) se nepotýká s okamžitým nedostatkem finančních zdrojů pro veřejný rozpočet, není dán veřejný zájem na tomto zrychleném, individuálním zájmem současně vlády motivovaném výběru daně. Podle navrhovatelky byla k dispozici jiná opatření, a to ponechání úpravy účinné před účinností zákona č. 364/2019 Sb. a aplikovatelné na zůstatek technických rezerv mající svůj původ v čase před účinností změny právní úpravy nebo rozložení zdanění rozdílů jednotlivých typů rezerv do delšího časového úseku, než jsou dvě zdaňovací období. I kdyby bylo shledáno, že retroaktivní aplikace novelizované právní úpravy je opatřením potřebným a nezbytným k dosažení deklarovaných cílů, jde o opatření způsobující tzv. „rdousící“ účinek. Podle navrhovatelky je nutno posoudit, zda míře zásahu do „zklamané“ důvěry pojišťoven v předchozí právní stav odpovídá i význam a naléhavost důvodů právní změny, kterou novela zákonů v oblasti daní přináší.

25. Podle navrhovatelky bude u řady pojišťoven důsledkem skokové zvýšení jejich daňového zatížení s potenciálně extrémně disproportčním dopadem. Téměř u poloviny pojišťoven půjde o vyšší částku než jejich celkový roční zisk; v některých případech půjde o dvojnásobek a v jednom případě o čtyř a půl násobek ročního zisku, přičemž navrhovatelka dokládá údaje České asociace pojišťoven k datu 31. 12. 2018 znázorňující dopad jednorázového zdanění na pojišťovny. Navrhovatelka rozporuje argument důvodové zprávy spočívající v možnosti využití institutu posečkaní ve formě rozložení úhrady daně na splátky podle § 156–157 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „daňový řád“). Tvrdí, že tím není eliminována protiústavnost, neboť výsledek daného řízení závisí na volném uvážení správce daně.

26. Podle navrhovatelky dále dochází k porušení principu rovnosti, a to jak rovnosti akcesorické dle čl. 3 odst. 1 Listiny ve spojení s právem vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 Listiny, tak i neakcesorické dle čl. 1 Listiny, resp. k porušení zákazu diskriminace ve smyslu čl. 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve spojení s právem na ochranu vlastnictví ve smyslu čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Nejsou zohledněna specifika odvětví pojišťovnictví a dochází k nerovnému zacházení s pojišťovnami obecně jako specifickým odvětvím, dále s některými pojišťovnami se sídlem v ČR podnikajícími v zahraničí prostřednictvím pobočky a taktéž s pobočkami zahraničních pojišťoven v ČR.

27. Pokud jde o tvrzenou diskriminaci pojišťoven jako odvětví, uvádí navrhovatelka, že samotné technické rezervy u pojišťoven jsou svou ekonomickou podstatou širší kategorií a mají jinou povahu a vazbu na hlavní předmět činnosti než rezervy u ostatních poplatníků. Pojišťovny ze své definice obchodují se závazkem plnit v případě smlouvou definované nahodilé události, a rezervy jsou tedy inherentní složkou podstaty podnikání pojišťoven. Se subjekty v rozdílném postavení je tak zacházeno stejně, aniž by byla vzata v potaz specifika podnikání pojišťoven v porovnání s jinými poplatníky.

28. Podle navrhovatelky „mechanické“ převzetí rezerv podle Solventnosti II a jejich „výměna“ za technické rezervy podle dosavadní právní úpravy bez detailní analýzy znamenají v některých případech dvojí zdanění či zdanění budoucích zisků pojišťoven.

29. U pojišťoven se sídlem v ČR, ovšem se zahraniční pobočkou (tzv. stálou provozovnou v zahraničí) dochází dle navrhovatelky k diskriminaci tehdy, pokud příslušná smlouva o zamezení dvojímu zdanění stanoví jako metodu zamezení dvojímu zdanění



tzv. prostý zápočet. Skokový rozdíl zdanitelný dle napadené právní úpravy v roce 2020 a 2021 představuje zdanitelný příjem, přičemž se v čase „nepotkají“ příjmy zdanitelné v ČR (tj. při metodě zápočtu veškeré příjmy, i ty ze zahraničí) a příjmy zdanitelné v zahraničí; tím se „nepotkají“ ani příslušné daně (tuzemská a zahraniční) k zápočtu v ČR. V letech 2020 a 2021 bude v ČR zdanitelný příjem „příliš velký“ (dodanění rozdílu dle napadeného přechodného ustanovení) a později naopak „příliš malý“.

30. Podle navrhovatelky dojde též k diskriminaci zahraničních pojišťoven s pobočkami (stálými provozovny) v ČR, neboť rezervy podle Solventnosti II v příslušném státě zahraniční pojišťovny zpravidla vůbec nebudou měřítkem pro daňově uznatelné rezervy. V praxi se bude jednat o obtížně kontrolovatelnou či nekontrolovatelnou veličinu, neboť rezervy zachycené v zahraničí ve výši dle tamních předpisů a jejich „alokace“ (pokud vůbec bude provedena) na pobočku v ČR opět podle tamních předpisů mohou vyvolávat spory. U poboček zahraničních pojišťoven ze třetího státu (dle § 6 odst. 3 zákona o rezervách) může dojít k situaci, že pobočka nebude mít daňově uznatelné žádné rezervy.

31. Dochází též k nepřiměřenému zásahu do práva vlastnit majetek podle čl. 11 Listiny, resp. práva na ochranu vlastnictví podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě a v důsledku též k porušení práva podnikat zaručeného v čl. 26 Listiny. Navrhovatelka zpochybňuje zákonnost zásahu tím, že právní úprava nebyla přijata ústavně souladným způsobem, zpochybňuje existenci legitimního cíle daného zásahu, neboť má za to, že cíle deklarované v důvodové zprávě (vyšší inkaso příjmů a větší objektivita zvolené metody určení rezerv) nemůže napadená úprava naplnit. Zároveň považuje skokové zdanění rezerv pojišťoven za nadměrné a nepřiměřené břemeno, neboť téměř u poloviny pojišťoven působících na trhu ČR bude dodatečně daňové zatížení představovat vyšší částku než jejich celkový roční zisk, někdy mnohonásobně. Zároveň neexistuje žádný prostředek, který by dotčeným pojišťovnám dával reálnou naději na rozložení daňové zátěže v čase.

### **III. b) 2. Ke zdanění loterií**

32. Ustanovení napadená čtvrtou částí petitu vytváří dle navrhovatelky nedůvodnou nerovnost ve zdanění příjmů – výher z hazardních her. Zatímco u loterií a tombol je zdaňován jednorázově celý příjem z každé výhry nad 1 000 000 Kč bez možnosti odečíst vklad, v případě všech jiných her je možno od daňového základu odečíst vklady do těchto her v rámci zdaňovacího období. Tímto je nepřipustně zatížen výherce loterie a tomboly vůči výherci jiné hazardní hry. Navrhovatelka uvádí, že účelem navržené derogace je jednotné zdaňování, tj. umožnění odečtu výdajů na dosažení výhry, tj. vkladů u všech her.

33. Napadená úprava je podle navrhovatelky v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 4 odst. 3 Listiny. Stát je povinen zdaňovat příjmy z hazardních her stejným způsobem a ve stejném rozsahu, pokud neexistuje důvod pro odlišný postup. Takový rozumný důvod však podle navrhovatelky stát v případě loterií a tombol nemá. Loterie je nejméně rizikovým druhem hazardu.

34. Navrhovatelka napadá taktéž vyšší daňové sazby zakotvenou v § 4 písm. a) zákona o dani z hazardních her (zvýšení daně z loterií z 23 % na 35 %) pro rozpor s čl. 3 odst. 1 Listiny a čl. 4 odst. 3 Listiny. Podle navrhovatelky není pro odlišnou vyšší sazby důvod. Změna výše daňové sazby je náhlá a razantní, provozovatel loterie vstupoval na trh za určité daňové situace. Stát sice může měnit daně, ale zvýšení z 23 na 35 % je nepřiměřené. Změna se tváří jako obecná norma, ale je to fakticky individuální akt, protože absolutní většinu trhu tradičních loterií má obchodní společnost Sazka, a. s. Razantní zdanění loterií je popřením smyslu a účelu regulace, neboť hlavním kritériem pro stanovení výše sazby daně má být především škodlivost konkrétního druhu hry.

#### **IV. Vyjádření účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení**

35. Ústavní soud si vyžádal vyjádření obou komor Parlamentu České republiky, vlády a veřejného ochránce práv.

36. Veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček sdělil, že nevyužije svého procesního práva podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu a do řízení nevstoupí.

#### **IV. a) Vyjádření komor Parlamentu**

37. Za Poslaneckou sněmovnu Parlamentu České republiky zaslal vyjádření její předseda Mgr. Radek Vondráček. Rekapituluje průběh legislativního procesu v Poslanecké sněmovně a uvádí, že při přijímání zákonů musí být garantována práva opozice, na straně druhé však musí být přihlédnuto k tomu, že politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vzešlé z voleb. Postupem Poslanecké sněmovny ve třetím čtení, tj. ukončením rozpravy, přestože do ní byli přihlášení další poslanci, se Ústavní soud již zabýval v souvislosti s posuzováním návrhu na zrušení zákona o evidenci tržeb, z něhož je ve vyjádření citováno. Předseda Poslanecké sněmovny uvádí, že sněmovní většina nepřistoupila k omezení řečnické doby poslanců ani k omezení jejich vystoupení nejvýše na dvě vystoupení podle § 59 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, neboť nechtěla tímto způsobem omezovat právo poslanců vyjádřit se k posuzovanému zákonu. Koaliční poslanci navrhovali opakovaně konání třetího čtení i v jiné jednací dny a jiné hodiny než jen ve středu a v pátek od 9 hod. do 14 hod., to bylo zástupci opozice vždy vetováno. Předsedající schůze upozorňoval opakovaně některé vystupující poslance na účel § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, podle něhož lze navrhopvat ve třetím čtení opravu legislativně technických chyb, gramatických a písemných chyb a úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů. Na tato upozornění však poslanci opozice zpravidla nereagovali. Byl vytvořen dostatečný prostor jak pro případnou opravu chyb, tak i pro vyjádření k návrhu zákona v mezích třetího čtení. Podle předsedy Poslanecké sněmovny tak nedošlo k narušení elementárních předpokladů pro přijímání návrhů zákonů a bylo postupováno v souladu s principy ústavního pořádku a s hodnotami právního státu.

38. Za Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) zaslal vyjádření jeho předseda Miloš Vystrčil. Rekapituluje průběh projednávání v Senátu, připomíná, že v průběhu projednávání se diskutovalo též o tématech, která jsou předmětem ústavní stížnosti, jakož i o způsobu projednávání v Poslanecké sněmovně. Cituje pak vyjádření některých senátorů kritizujících přijatou úpravu, jakož i těch, kteří ji hájili. Senát vrátil předlohu Poslanecké sněmovně ve znění schválených pozměňovacích návrhů, přičemž Poslanecká sněmovna následně setrvala na svém původním návrhu zákona. Senát podle jeho předsedy projednal návrh zákona v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

#### **IV. b) Vyjádření vlády**

39. Vláda České republiky (dále jen „vláda“) schválila vstup do řízení, navrhla zamítnutí návrhu ve všech částech petitu, zmocnila ministryni spravedlnosti, aby ve spolupráci s místopředsdkyní vlády a ministryní financí vypracovaly podrobné vyjádření vlády a zmocnila místopředsdkyni vlády a ministryni financí k zastupování vlády v řízení před Ústavním soudem.

#### **IV. b) 1. K otázce zrušení novelizačního předpisu a možnosti „obživnutí“ původního ustanovení**

40. Ve vyjádření vláda rozporuje možnost zrušení zákona č. 364/2019 Sb., neboť jde o novelu, která se nabytím účinnosti dne 1. 1. 2020 stala součástí novelizovaného předpisu a ztratila samostatnou normativní existenci. Rozporuje možnost „obživnutí“ původního předpisu i při případném zrušení předpisu novelizujícího. Navrhovatelkou prezentovaná teorie

je v rozporu s charakterem právních aktů z pohledu teorie práva. Uvedený důsledek by odpovídal kategorii nicotnosti, používané u individuálních právních aktů, v případě právních předpisů však tato kategorie neexistuje, a i kdyby existovala, nebyly by v daném případě předpoklady nicotnosti naplněny. Odkazuje též na § 70 a 71 zákona o Ústavním soudu, jakož i na literaturu, z nichž plyne, že zrušení právního předpisu má účinek konstitutivní, nikoli deklaratorní, resp. že derogační pravomoc Ústavního soudu působí toliko *pro futuro*. V celkovém kontextu judikatury Ústavního soudu jsou rozhodnutí zrušující novelizující předpis zcela výjimečná.

#### **IV. b) 2. K procesu přijetí zákona č. 364/2019 Sb.**

41. Vláda nesouhlasí s tím, že by okolnosti projednávání nyní posuzovaného zákona byly zásadně odlišné od projednávání zákona o evidenci tržeb, u něhož Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 důvod derogace neshledal. Podle vyjádření vlády ukončení rozpravy ve třetím čtení není vadou, která by měla ústavněprávní dimenzi a odůvodňovala zrušení takto přijatého zákona.

42. Skutečnost tvrzená navrhovatelkou, že vládní většina nevyužila možnosti zkrácení projednání návrhu ve výborech, by měla být posuzována jako důkaz toho, že vládní většina respektovala práva opozice a umožnila návrh řádně prodiskutovat. Vláda dále rozporuje tvrzení navrhovatelky, že vládní většina nevyužila možnosti svolat mimořádnou schůzi, neboť 36. schůze, kde byl návrh též projednáván, byla schůzí mimořádnou. Podle vlády navrhovatelka chybně uvádí i počet dnů a hodin projednávání návrhu ve 3. čtení, neboť návrh byl projednáván pět dnů, nikoli tři dny, a projednávání ve třetím čtení celkem netrvalo 15 hodin, ale více než 19 hodin. Celkově byl návrh projednáván na čtyřech schůzích v osmi dnech a celková doba projednávání přesáhla 27 hodin, přičemž do této doby není započítávána doba projednávání ve výborech. Poslanci tedy měli dostatek příležitostí se k návrhu vyjádřit. Upozorňuje dále na to, že např. opoziční poslanec Miroslav Kalousek strávil během projednávání návrhu ve třetím čtení více než 4 hodiny doslovným předčítáním evropských předpisů, a to přesto, že byl opakovaně upozorňován na smysl třetího čtení. Těžko obстоjí argument, že opoziční poslanci neměli dostatečný prostor pro diskusi nad návrhem. Opozici dostatečný prostor poskytnut byl v plénu i ve výborech, včetně možnosti podávání pozměňovacích i procedurálních návrhů.

43. Pokud jde o tvrzená porušení subjektivních práv jednotlivých poslanců, odkazuje vláda opět na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 26/16, jakož i usnesení sp. zn. Pl. ÚS 11/16 ze dne 24. 5. 2016 (všechna rozhodnutí dostupná na <https://nalus.usoud.cz>), z nichž plyne, že poslanci v procesu přijímání zákona nevystupují jako nositelé základních práv, ale jako nositelé veřejné moci.

#### **IV. b) 3. K otázce tvrzené protiústavnosti zdanění rezerv pojišťoven**

44. Podle vlády argumenty navrhovatelky svědčí o rozdílném přístupu pojišťoven k tvorbě technických rezerv podle účetních předpisů a podle systému směrnice Solventnost II. Z logiky věci by však plynulo, že pokud pojišťovna přistupuje k rizikům na základě jejich kvalitnějšího řízení, a má tudíž i nižší kapitálové požadavky, měla by mít i nižší požadavky na technické rezervy podle právních předpisů upravujících účetnictví, tj. hodnota obou typů rezerv by měla být v zásadě stejná. V důsledku toho by se stejný rozdíl v základu daně projevoval i v současnosti.

45. Vláda rozporuje argument, že by šlo o úpravu neočekávanou a překvapivou. Záměr realizovat tuto úpravu byl diskutován v rámci veřejné konzultace věcného řešení rekonstrukce daní z příjmů na začátku roku 2017, v programovém prohlášení vlády schváleném v červnu 2018 je výslovně uvedeno, že „daňově uznatelné technické rezervy budou nově vázány na pravidla obsažená v evropské směrnici Solvency II“. Do mezirezortního připomínkového řízení

byl návrh rozeslán v dubnu 2019, přičemž dopad na poplatníky se vzhledem ke lhůtě pro podání daňového přiznání projeví v polovině roku 2021.

46. Vláda popírá pravou retroaktivitu napadené úpravy, nová pravidla nepůsobí na minulá zdaňovací období, ale pouze na zdaňovací období započatá ode dne účinnosti zákona č. 364/2019 Sb., tj. od 1. 1. 2020. Jakkoli je přechodným ustanovením zakládána povinnost vztahující se k v minulosti vytvořeným rezervám, vzniká tato povinnost až prvním dnem zdaňovacího období započatého ode dne nabytí účinnosti novelizujícího zákona.

47. Navrhovatelka podle vlády nepřesně interpretuje nálezný sp. zn. Pl. ÚS 17/11, neboť Ústavní soud neshledal odvod v případě fotovoltaických elektráren retroaktivním. Nepravá retroaktivita byla shledána nikoli ve vztahu k zaváděnému odvodu jako takovému, ale jen v návaznosti na garance v podobě výkupních cen za elektřinu.

48. Nepravá retroaktivita je v oblasti daní a daňových zákonů typická. Nová právní úprava se vztahuje i na příjmy z právních vztahů založených již přede dnem nabytí účinnosti této nové úpravy.

49. Argumentu navrhovatelky, že cílem změny nebylo dlouhodobé zvýšení výběru daní, ale urychlení výběru tak, aby byl koncentrován do funkčního období současné vlády, vláda oponuje tím, že fiskálně se nová úprava začne projevovat od června 2021, přičemž volby se mají konat v říjnu 2021 a zvýšené příjmy státního rozpočtu budou moci využít zejména budoucí vlády.

50. Vláda obhajuje legitimní cíl nové právní úpravy, a to je zajištění vyšší objektivní určení daňově uznatelných rezerv. Podle zákona o rezervách v původním znění (před novelizací zákonem č. 364/2019 Sb.) byly daňově uznatelné rezervy v pojišťovnictví vytvořené podle právních předpisů upravujících účetnictví. V účetnictví se však uplatňuje zásada opatrnosti, poplatníci mají při tvorbě rezerv podle právních předpisů upravujících účetnictví tendenci spíše nadhodnocovat, což se následně projevuje snižováním základu daně. Každý poplatník si navíc tvorbu rezerv v pojišťovnictví podle právních předpisů upravujících účetnictví upravuje vlastním postupem, což je sice v pořádku z pohledu účetnictví, ale zároveň je tak snižována objektivita stanovení celkového daňově uznatelného nákladu. V oblasti daní je přitom potřeba stanovit objektivní postup pro zjištění základu daně, tedy i daňově uznatelných výdajů. Vzhledem k chybějícímu objektivnímu kritériu výše tvorby rezerv podle účetních předpisů ji správce daně v zásadě ani nemůže dostatečně zkontrolovat. Rezervy v pojišťovnictví jsou přitom u poplatníků, kteří je tvoří, jednou ze zcela zásadních položek ovlivňujících základ daně, takže situace podle právní úpravy před napadenou novelizací byla dlouhodobě nevyhovující. Změna reagovala na značnou volnost v tvorbě technických rezerv pojišťoven, která z hlediska rovnosti pojišťovny zvýhodňuje a umožňuje jim s odkazem na obezřetnost optimalizaci výše jejich daně z příjmů.

51. Vláda připomíná, že pro činnost pojišťoven je typický princip obráceného výrobního cyklu, tj. nejprve je poskytnuta služba za „cenu“ (pojistné) odhadnutou na základě pojistně-matematických metod a teprve následně vznikají náklady s touto službou spojené (zejména pojistná plnění). Technické rezervy vytvářené podle systému Solventnost II lze podle vlády považovat za více odpovídající skutečnému vývoji pojistného rizika. Napadená změna určení základu daně nezasahuje do samotné tvorby technických rezerv podle účetních předpisů ani podle požadavků platných pro pojišťovnictví. Zákon o pojišťovnictví stanoví systém odolnější proti možnému nadhodnocování rezerv, neboť výše rezerv v tomto systému může být výrazně méně ovlivňována ze strany poplatníků. Takový přístup více vyhovuje daňovému právu. Smyslem uplatňování výdajů v základu daně z příjmů je uzнат pouze výdaje nutné k dosažení, zajištění a udržení příjmů poplatníka, tedy v případě rezerv má jít o minimální rezervy, které poplatník potřebuje, nikoli takové, které si vytváří nad tento rámec.

52. Vláda dále uvádí, že v mezinárodním srovnání existují mezi jednotlivými státy významné rozdíly v daňové uznatelnosti tvorby technických rezerv, přičemž většinou podléhají

účetní technické rezervy určité redukci nebo zvláštnímu peněžitému plnění daňového charakteru, popřípadě je jejich výpočet podrobován zvláštní kontrole. Některé státy omezují daňovou uznatelnost rezerv vytvořených podle účetních předpisů jen na určitou jejich část, jiné mají zavedenou pro pojišťovny sektorovou daň. Plná daňová uznatelnost rezerv je spíše výjimkou. Skutečnost, že rezervy podle směrnice Solventnost II nejsou pro daňové účely uznávány v jiných členských státech Evropské unie, je dána podle vlády tím, že jde o poměrně novou směrnici a ostatní členské státy ještě neměly příliš času na úpravu jejich daňové uznatelnosti. Vláda tedy má za to, že nová úprava zdanění rezerv je vhodná k dosažení vytyčených cílů.

53. Z hlediska existence stejně efektivního, leč méně zatěžujícího prostředku k naplnění cíle, kterým je získání příjmů státního rozpočtu, nelze daně v soudním řízení hodnotit, protože neexistuje vhodný komparátor. Jde o otázku politické povahy, jejíž řešení náleží zákonodárci.

54. Argument navrhovatelky, že novou úpravu je možno aplikovat až pro nově vznikající rezervy, vláda nepovažuje za možný, neboť nová právní úprava představuje zcela jiný systém výpočtu rezerv v pojišťovnictví, který se mění v čase. Rozdělení výpočtu mezi „staré“ a „nové“ rezervy by bylo pro poplatníky velice administrativně náročné (pro některé pojišťovny jde o změnu pozitivní a tento pozitivní dopad by byl zvýšenou administrativou téměř vymazán) a zároveň by byla znemožněna jakákoli kontrola správcem daně. Rezervy se tvoří en bloc podle celého kapitálu pojišťovny, a nelze je tedy rozdělit podle data nabytí účinnosti novely. Cílem nové právní úpravy je vycházet z jiného koncepčního rámce, a tudíž je nutné na počátku období „srovnat“ hodnoty rezerv v pojišťovnictví na stejnou úroveň, jinak by tuto změnu nebylo možné provést.

55. K argumentu navrhovatelky, že bylo možno rozložit zdanění rozdílů jednotlivých typů rezerv do podstatně delšího časového úseku, než jsou pouze dvě zdaňovací období, vláda uvádí, že takové řešení by prodloužilo dobu, po kterou základ daně z příjmů poplatníků ovlivňují rezervy podle právních předpisů upravujících účetnictví, které mohly být nadhodnoceny, a zároveň by trvala nerovnost mezi pojišťovnami a ostatními poplatníky, kteří takovou možnost vytváření rezerv nemají.

56. K otázce tvrzené extrémní nepřiměřenosti (resp. „rdousícího účinku“) nové právní úpravy vláda připomíná možnost využití institutu posečkání úhrady daně nebo jejího rozložení na splátky. Správce daně nemůže při posuzování žádostí o posečkání, jako ostatně v žádném řízení, postupovat libovolně. Posečkání je vhodným nástrojem k vyřešení případného „rdousícího efektu“ novely, neboť se jedná o nástroj k řešení individuálních případů. Vláda dále připomíná možnost prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání, čímž se prodlouží i lhůta splatnosti, a dále stanovení výjimky z povinnosti platit zálohy na daň.

57. K argumentu nerovnosti vláda uvádí, že v projednávaném případě se nejedná o žádné podezřelé důvody rozlišování. Specifika odvětví pojišťovnictví byla důvodem přijetí nové právní úpravy. Pojišťovny byly před přijetím napadené právní úpravy ve výhodě, kdy si mohly daňově uznávat rezervy se značnou mírou volnosti. To je také důvodem, proč bylo zvoleno dvouleté přechodné období, kdy má být rozdíl mezi původní právní úpravou a právní úpravou novou vyrovnán, a nikoli delší období, jak požaduje navrhovatelka, protože cílem je co nejrychlejší odstranění doposud existující nerovnosti mezi pojišťovnictvím a ostatními odvětvími. Není obecným pravidlem, že by rezervy vytvořené podle právních předpisů upravujících účetnictví byly daňově uznatelné. Pro poplatníky a odvětví fungující na principu tzv. „obráceného výrobního cyklu“ (tj. nejdříve převážně inkasují příjmy a následně vydávají většinu výdajů) stanovuje daňovou uznatelnost tvorby rezerv zákon o rezervách, který omezuje daňově uznatelnou výši jejich tvorby, a to administrativním způsobem, který vychází z určitého zákonem daného ukazatele (typicky minimální povinné rezervy), tj. výše není určena právními předpisy upravujícími účetnictví, ve kterých tvorba rezerv závisí na volbě metody poplatníkem. Jedinou výjimkou z toho principu byla daňově uznatelná tvorba rezerv pojišťoven. Odebrání

tohoto režimu tudíž nemůže být diskriminační, režim před napadenou právní úpravou byl sám o sobě odlišný, a napadená právní úprava naopak zavedla režim, který je obecně principiálně postaven na tom, co platí pro jiné poplatníky, kteří fungují na principu tzv. „obráceného výrobního cyklu“. Touto úpravou se zároveň vedle dosahování vyšších příjmů veřejných rozpočtů naplňuje i snaha o efektivní a spravedlivou daňovou politiku.

58. K tvrzení navrhovatelky, že s pojišťovnami se zachází stejně, aniž by bylo zohledněno jejich specifické postavení, vláda uvádí, že naopak je využit specifický systém zavedený směrnicí Solventnost II právě pouze pro odvětví pojišťovnictví.

59. Ve vztahu k tvrzené diskriminaci pojišťoven se sídlem v ČR podnikajících v zahraničí prostřednictvím pobočky ve vztahu k jiným pojišťovnám či poplatníkům z jiných odvětví vláda uvádí, že ve srovnání těchto skupin vůbec nelze diskriminaci posuzovat, protože důvod diskriminace navrhovatelka spatřuje ve způsobu zdanění příjmů připadajících na zahraniční pobočku. Není zde srovnatelná právní úprava dopadající na pojišťovny, které takovou pobočku nemají. Napadená úprava se použije na všechny pojišťovny se sídlem v ČR a pobočkou v zahraničí. Pro všechny ostatní podnikající české poplatníky se stálou provozovnou v zahraničí (včetně pojišťoven samotných) platí stejná pravidla určující vyloučení dvojího zdanění, stanoví-li příslušná smlouva o zamezení dvojímu zdanění prostý zápočet jako metodu vyloučení dvojího zdanění. Okruh zdanitelných příjmů a způsob stanovení základu daně jsou v jednotlivých státech odlišné (neexistuje harmonizace), proto jsou naprosto běžné situace, kdy se daň zaplacená v zahraničí váže k jinému základu daně než daň zaplacená v ČR. Skutečnost, že se příjmy zdanitelné v ČR a příjmy zdanitelné v zahraničí „nepotkají v čase“, je standardním důsledkem rozdílné právní úpravy daní ve dvou státech, které se mohou lišit i v posouzení toho, co je vůbec zdanitelným příjmem, případně v jakém okamžiku takový příjem vzniká. Smyslem smluv o zamezení dvojímu zdanění není uvést systémy smluvních států do úplného souladu, ale právě pouze zamezit dvojímu zdanění; to se plně daří v případech, kdy příjem vzniká v obou státech ve stejném zdaňovacím období. Pro případy časového rozestupu je možno jako daňový výdaj uplatnit daň zaplacenou v zahraničí, která nemohla být započtena na daňovou povinnost v ČR. K třetí tvrzené diskriminované skupině (pobočky v ČR patřící zahraničním pojišťovnám) vláda připomíná, že navrhovatelka vůbec neuvádí, vůči komu a v jakém ohledu jsou tyto pobočky diskriminovány, a k otázce diskriminace se tedy nelze vyjádřit.

60. K argumentu, že rezervy podle směrnice Solventnost II vytvářené podle právních předpisů státu sídla dané pojišťovny, které jsou uznatelné jako daňové výdaje v ČR, v daném státě zpravidla nebudou měřítkem pro daňově uznatelné rezervy, vláda uvádí, že skutečnost, jak je s danými rezervami daňově nakládáno ve státě sídla pojišťovny, je pro posouzení ústavnosti české právní úpravy irelevantní. Důvodem změny právní úpravy nebylo nutit zahraniční pojišťovny k výpočtu rezerv podle právních předpisů ČR. Pokud navrhovatelka uvádí, že zahraniční pojišťovny mohou pro tvorbu rezerv podle směrnice Solventnost II používat interní modely, které musí být schváleny regulátorem ve státě jejich sídla, není zřejmé, proč by tato skutečnost měla být překážkou identifikace takto vytvořených rezerv pro účely zdanění v ČR.

61. U tvrzené diskriminace poboček zahraničních pojišťoven ze třetích zemí (majících sídlo mimo Evropskou unii a Evropský hospodářský prostor) upozorňuje vláda na špatnou interpretaci zákona ze strany navrhovatelky. Pokud nebudou naplněny podmínky pro použití § 6 odst. 3 zákona o rezervách, použije se § 6 odst. 1 jako obecné ustanovení a pojišťovna si bude moci daňově uznat rezervy ve výši podle českého zákona upravujícího pojišťovnictví.

62. K tvrzenému porušení práva na ochranu vlastnictví vláda odkazuje na již zmíněné legitimní cíle spočívající ve vyšší objektivitě stanovení výše rezerv a zvýšení daňových příjmů. Zároveň zpochybňuje, že by napadená právní úprava mohla ohrozit zajištění toho, aby byly pojišťovny schopny dostát svým závazkům. Naopak podle vlády tento cíl nijak ohrožen není,

veřejný zájem na zajištění schopnosti pojišťoven dostát svým závazkům je zajišťován přísnými podmínkami činnosti pojišťoven a dohledem nad jejich dodržováním ze strany České národní banky jako dohledového orgánu. K tvrzené nepřiměřenosti zásahu do vlastnictví, resp. neúměrného břemene uloženého pojišťovnám odkazuje vláda na již vyslovené argumenty svědčící proti tvrzenému „rdousícímu účinku“ nové právní úpravy.

#### IV. b) 4. Ke zdanění loterií

63. Ke zdanění loterií vláda uvádí, že smyslem změny v právní úpravě daně z příjmů fyzických osob bylo alespoň částečné narovnání nerovnosti mezi zdaněním příjmů z výher z hazardních her, které jsou zásadně od daně v plné míře osvobozeny, a zdaněním jiných druhů příjmů.

64. K tvrzenému zvýhodnění ostatních hazardních her oproti loteriím a tombolám v režimu zákona o daních z příjmů vláda připomíná, že sazba daně z příjmů je shodná a jiné rozdíly ve zdanění (způsob výpočtu základu daně, způsob určení, zda se jedná o osvobozený příjem, technika výběru daně) vychází přímo z povahy těchto her. „Rdousící efekt“ v případě zdanění loterií nevzniká.

65. Záměrem bylo dle vlády učinit zdanění výher pro poplatníky co nejjednodušším, proto je někdy aplikována srážková daň. Pak není možné si odečíst žádné související výdaje, protože ty většinou plátce daně nezná. Srážková daň je aplikována tam, kde lze technicky zajistit, aby plátce výhry (provozovatel hazardní hry) z každé výhry daň srazil a odvedl, a zároveň je výše vkladu do daného druhu hry velmi nízká v poměru k výhře, aby nemožnost odečíst vklad poplatníka nepoškozovala. Tomu dle vlády odpovídají loterie a tomboly. Nevýhoda spojená s nižší přesností výpočtu daně je vykompenzována větší administrativní jednoduchostí a lepším zajištěním výběru daně ze strany státu.

66. Úprava daně z příjmů fyzických osob by se měla řídit principem spočívajícím ve zdanění založeném na výši příjmu bez ohledu na jeho zdroj. Příjmy v podobě výher z hazardních her byly před změnou právní úpravy osvobozeny od daně z příjmů fyzických osob, což představovalo neodůvodněné zvýhodnění oproti jiným příjmům.

67. Ke změně zákona o dani z hazardních her (zvýšení sazby u loterií z 23 na 35 %) vláda uvádí, že pro odlišnou výši daňové sazby u provozování jednotlivých druhů hazardních her existují objektivní důvody.

68. Konkrétní výše sazby pro jednotlivé daně je výsledkem politického rozhodnutí, které zohledňuje odlišnou škodlivost (rizikovost) jednotlivých druhů hazardních her s přihlédnutím k jejich ziskovosti tak, aby daň plnila jak svou ochrannou a regulační funkci ve vztahu k sociálně patologickým následkům hazardního hraní, tak i svou fiskální funkci. Vláda zdůrazňuje, že u různých typů hazardních her existuje odlišná podoba tzv. Lafferovy křivky vyjadřující závislost výše daňového výnosu na sazbě daně, přičemž se liší i tzv. kritický bod, při kterém již zvýšení daní nevede ke zvýšení daňových výnosů, ale k jejich poklesu, ať již z důvodů, že určitá činnost přestane být rentabilní, či proto, že bude ekonomicky výhodnější obcházet daňové předpisy. I přes vyšší sazbu daně u loterií byla i nadále zachována myšlenka, že loterie je méně škodlivou hazardní hrou a může být zdaněna nižší sazbou, než která odpovídá kritickému bodu Lafferovy křivky, který se nachází při sazbě cca 60 %. Technická hra je sice zdaněna stejnou sazbou jako loterie, tedy sazbou ve výši 35 %, nicméně tato výše sazby představuje vzhledem k ziskovosti technické hry již kritický bod Lafferovy křivky.

69. Loterie se od jiných hazardních her liší mimo jiné svou ziskovostí, která je výrazně vyšší. Sazba v původní výši 23 % nedopadala stejně na provozování loterií jako na provozování jiných méně škodlivých druhů hazardních her, proto došlo ke zvýšení sazby daně. Loterie dosahují nejvyšší (procentuální) ziskovost, což je zohledněno i při volbě daňové sazby.

70. K argumentu, že napadená právní úprava je fakticky individuálním právním aktem dopadajícím na společnost Sazka, a. s., vláda uvádí, že trh hazardních her je plně otevřený,

v případě loterie je vydáno základní povolení devíti subjektům, napadená sazba daně se týká všech.

### V. Replika navrhovatelky

71. V reakci na vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny navrhovatelka připomíná, že situace nebyla shodná jako u přijímání zákona o evidenci tržeb, který posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16, neboť tehdy šlo o první takový sporný postup řešený Ústavním soudem, zatímco nyní postupovala vládní většina s vědomím závěrů Ústavního soudu. Navrhovatelka připomíná princip zákonnosti výkonu státní moci zakotvený v čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž státní moc vykonává i Poslanecká sněmovna. Tvrzení, že délka projednávání zákona ve třetím čtení byla delší, než uvádí navrhovatelka, považuje za marginální rozdíl. K argumentu vlády, že napadený postup zvolila Poslanecká sněmovna, nikoli vláda, navrhovatelka připomíná, že šlo o koordinovaný postup vládních stran. K možnosti „obživnutí“ právního předpisu navrhovatelka uznává, že v praxi Ústavního soudu jde o přístup menšinový, nikoli nemožný.

72. Navrhovatelka nesouhlasí s interpretací retroaktivity, jak ji provádí vláda, neboť vláda nesprávně zaměňuje probíhající právní vztah s jednorázovou daňově relevantní událostí z tohoto vztahu plynoucí. Navrhovatelka nerozporuje (z pohledu retroaktivity) možnost, aby byly „nové“ rezervy (tj. rezervy vytvořené po účinnosti novely), byť tvořené ke „starým“ pojistným smlouvám, regulovány novou právní úpravou. Namítá ale, že z hlediska tohoto kritéria novou právní úpravou nemohou být dodaněny „staré“ rezervy (tj. rezervy vytvořené do účinnosti novely), byť se tak děje až od účinnosti novely. Z hlediska předvídatelnosti je dle navrhovatelky podstatný až přijatý zákon, jehož legisvakance byla nepřiměřeně krátká. Dotčené subjekty se mohly připravit pouze na administrativní dopady novely, nikoli na její ekonomické dopady v podobě významného jednorázového zvýšení odvodu daně.

73. K problematice zdanění rezerv pojišťoven navrhovatelka uvádí, že se vláda snaží vytvořit dojem, že hodnota rezerv podle Solventnosti II je objektivní, kdežto hodnota technických rezerv stanovená v souladu s účetními předpisy je subjektivní odhad pojišťovny. Uvedené snahy považuje navrhovatelka za utilitární. Výpočet hodnoty závazků, které jsou obsahem technických rezerv, je v obou systémech (jak z pohledu účetnictví, tak z pohledu Solventnosti II) založen na pojistně-matematických postupech a na historických datech shromážděných pojišťovnou, případně na datech z externích zdrojů. Jak hodnota rezerv podle Solventnosti II, tak hodnota technických rezerv pro potřeby účetnictví je odhadem, který vychází ze stejných nebo obdobných datových zdrojů, jehož konstrukce stojí na pojistně-matematických metodách a jehož výsledná hodnota je ovlivněna především zásadami definovanými příslušnými předpisy (tj. buď pro Solventnost II, nebo účetními předpisy), přičemž tyto zásady si pojišťovna svobodně nevolí. Vláda se ve svém vyjádření snaží prokázat, že stanovení technických rezerv postupy upravenými v účetnictví umožňuje manipulovat základem daně. Navrhovatelka však připomíná existenci pravidel vedení účetnictví, jakož i povinnost tvořit postačitelé technické rezervy, přičemž libovůli vylučuje kontrola auditorem či finančním úřadem.

74. Téměř výhradně, s výjimkou situace, kdy pojišťovna netvoří postačitelé technické rezervy, budou postupy určenými pro stanovení hodnoty závazků z pojistných smluv podle Solventnosti II poskytovat nižší než účetní hodnoty technických rezerv. Proto samotný fakt, že rezervy podle Solventnosti II jsou typicky nižší než technické rezervy podle pravidel účetnictví, ještě neznamená manipulaci se základem daně.

75. Sama vláda konstatuje, že rezervy podle Solventnosti II „nejsou pro daňové účely uznávány v jiných členských státech Evropské unie“, přičemž dovětek, že se tak dosud nestalo, protože na to státy „ještě neměly příliš času“, považuje navrhovatelka za pouhou spekulaci. K otázce využití institutu posečkání navrhovatelka dodává, že důvodem žádostí o posečkání



zpravidla není dopad novely daňové úpravy, která ještě navíc výslovně proklamuje cíl zvýšení daňových výnosů.

76. Navrhovatelka opětovně obhájí argument diskriminace pojišťoven jako odvětví a zdůrazňuje odlišnou funkci rezerv v pojišťovnictví a v jiných oborech. Rezervy podle Solventnosti II nezahrnují položky, které jsou u jiných poplatníků daňově uznatelné, jsou snižovány o budoucí výnosy atd. a jejich vtažením do daňové úpravy nevyhnutelně dochází k diskriminaci odvětví pojišťoven, jak byla popsána. Argumentace obráceným výrobním cyklem je podle navrhovatelky nepřiléhavá. Specifičnost postavení pojišťoven nemůže vyústit v odmítnutí daňové uznatelnosti určité kategorie jimi zaúčtovaných nákladů už proto, že tato kategorie je inherentní složkou podstaty podnikání pojišťoven. Vláda si dle navrhovatelky protirečí, když tvrdí, že napadená ustanovení diskriminaci ve vztahu k pojišťovnám nepůsobí, jinde ale přiznává, že je zde pro pojišťovny zaveden zcela specifický režim ve vztahu k ostatním poplatníkům, který podle navrhovatelky vyvolává neblahé dopady, které jsou v návrhu popsány.

77. Navrhovatelka souhlasí, že v důsledku absence harmonizace základů daně může dojít k určitému dvojímu zdanění, v tomto případě jde o diskriminaci proto, že dvojí zdanění zasahuje substanci podnikání pojišťoven. Závažnost zásahu do samotné podstaty konstrukce základu daně pojišťoven je důvodem, pro který dochází k diskriminaci mezi pojišťovnami s pobočkou (stálou provozovnou) v zahraničí, kde se uplatňuje metoda prostého zápočtu, a ostatními pojišťovnami a poplatníky z jiných odvětví. Navrhovatelka upozorňuje, že právní úprava se může stát neaplikovatelnou, pokud rezervy podle Solventnosti II nebudou územně segmentované a nebude ani jinak zjistitelná část připadající na ČR. Hrozí, že poplatník nebude moci unést důkazní břemeno a neuplatní jako daňově uznatelné žádné rezervy.

78. Navrhovatelka netvrdí, že nebylo vydáno více povolení na provozování loterií, dominantní postavení při provozování loterií historicky měla a stále má společnost Sazka, a. s., a tedy jakákoliv úprava v této oblasti na zmíněnou společnost přímo doléhá podstatněji a intenzivněji než na jiné a lze hovořit o individuálním zacílení novely na konkrétní subjekt.

## VI. Upuštění od ústního jednání

79. Jelikož Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, dle § 44 zákona o Ústavním soudu od ústního jednání upustil.

## VII. Přezkum procedury přijetí napadených ustanovení

80. Ústavní soud se v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejprve zabýval tím, zda napadená ustanovení byla přijata v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

81. Navrhovatelka napadá jak celý zákon č. 364/2019 Sb., tak jeho jednotlivá ustanovení, jakož i ustanovení jiných zákonů, která byla novelizována právě zákonem č. 364/2019 Sb. Ústavní soud tudíž musel posoudit, zda proces přijetí zákona č. 364/2019 Sb. byl ústavně konformní. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že novela zákona nemá samostatnou existenci, neboť její obsah se stává součástí textu novelizovaného zákona. Napadnout lze proto v řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy zásadně pouze zákon novelizovaný; výjimku představují případy, kdy je namítána otázka legislativní pravomoci, kompetence nebo procedury přijetí novelizujícího zákona, jež je mimoběžná s obsahovou stránkou zákona novelizovaného [nálezný sp. zn. Pl. ÚS 5/19 ze dne 1. 10. 2019 (N 168/96 SbNU 144; 303/2019 Sb.), bod 57].

82. Na základě vyjádření obou komor Parlamentu i příslušných stenoprotokolů ze schůzí komor (dostupných na [www.psp.cz](http://www.psp.cz) a [www.senat.cz](http://www.senat.cz)) Ústavní soud zjistil, že vládní návrh zákona byl (jako tisk č. 509/0) rozeslán poslancům dne 13. 6. 2019. Po projednání v prvním čtení ve dnech 9. a 10. 7. 2019 byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako výboru

garančnímu. Rozpočtový výbor projednal návrh zákona ve dnech 5. 9. 2019 a 19. 9. 2019. Druhé čtení proběhlo dne 25. 9. 2019 a pozměňovací návrhy přednesené ve druhém čtení byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 509/3. Dne 11. 10. 2019 byl návrh opětovně projednán rozpočtovým výborem. Ve třetím čtení byl návrh zákona projednáván ve dnech 18. 10. 2019, 25. 10. 2019, 30. 10. 2019, 1. 11. 2019 a 6. 11. 2019, přičemž 6. 11. 2019 byl návrh schválen. Senátu byl návrh zákona doručen dne 8. 11. 2019.

83. Senát návrh zákona projednal dne 4. 12. 2019 a vrátil jej zpět Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem Poslanecká sněmovna hlasovala dne 17. 12. 2019 a setrvala na původním návrhu zákona.

84. Prezident republiky zákon podepsal dne 19. 12. 2019. Zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 31. 12. 2019 pod číslem 364/2019 Sb.

85. Podstata námitek navrhovatelky vůči procesu přijetí zákona spočívá v tvrzeném omezení práv parlamentní opozice tím, že došlo k předčasnému ukončení třetího čtení, aniž by mohli vystoupit všichni přihlášení poslanci. Ze stenozáznamů diskuse v Poslanecké sněmovně je zřejmé, že k ukončení rozpravy ve třetím čtení došlo v rozporu s jednacím řádem Poslanecké sněmovny.

86. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takovýto případný zásah Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. Ústavní soud k derogaci zákona z důvodu vad v procesu jeho přijetí přistupuje tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například jednacího řádu Poslanecké sněmovny) v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)].

87. Ústavněprávní relevanci má zejména ochrana principu volné soutěže politických stran (čl. 5 Ústavy), resp. politických sil (čl. 22 Listiny) a ochrana menšin, typicky parlamentní opozice (čl. 6 Ústavy). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) Ústavní soud uvedl, že „nesoulad napadených zákonů s ústavním pořádkem může založit zejména takové omezení práv parlamentní opozice, jež se dotýká samotné její možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, tedy ji zbavuje možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko, a tím jí znemožňuje nebo podstatným způsobem ztěžuje možnost kontroly ve vztahu k vládě nebo parlamentní většině. Stejný důsledek by v závislosti na intenzitě takového omezení bylo možné přiznat i svévolnému postupu při projednávání těchto návrhů ... vedle zjištění, že došlo k takovému omezení, bude třeba vždy zkoumat i jeho význam, pokud jde o účast opozice na zákonodárném procesu. Rovněž bude podstatné, v jaké fázi zákonodárného procesu k tomuto omezení došlo a zda jeho případné negativní důsledky nebyly zmírněny v jeho předchozích nebo následujících fázích“ (bod 208).

88. Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že tvrzené vady legislativního procesu, které navrhovatelka považuje za protiústavní zásah do práv parlamentní opozice, jsou obdobné vadám, které již posuzoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ve věci zákona o evidenci tržeb.

89. Podle § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se ve třetím čtení koná rozprava, „ve které lze navrhnout pouze opravu data účinnosti návrhu zákona, legislativně technických chyb, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení“. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 Ústavní soud vyšel z toho, že z hlediska limitů daných § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je eventuální zásah do ústavně chráněných hodnot a principů „poněkud hůře identifikovatelný, byť není zcela jistě úplně

vyložen“.

Z délky rozpravy v rámci třetího čtení a jejího časového rozložení Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 dovodil, že naplnění smyslu a účelu § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny bylo učiněno zadost a „byl vytvořen dostatečný prostor jak pro případnou korekci chyb (včetně možnosti reagovat na změny vyvolané pozměňovacími návrhy), tak pro podání návrhu na opakování druhého čtení“ (bod 59).

90. Je nutno připomenout, že projednání návrhu v obou komorách Parlamentu musí umožnit osobám na něm zúčastněným reálné posouzení a projednání předlohy Parlamentem, „přičemž jednotliví poslanci nebo senátoři musí mít skutečnou možnost seznámit se s obsahem předloženého návrhu zákona a zaujmout k němu stanovisko v rámci jeho projednávání v příslušné komoře Parlamentu nebo v jejích orgánech“ (sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 106).

91. Ústavní soud vzal v nyní posuzované věci v potaz, že v průběhu projednávání předmětného návrhu nebyla nijak zkrácena fáze projednání návrhu ve výborech, resp. ve druhém čtení. Garanční rozpočtový výbor se návrhem zabýval opakovaně. Těžištěm legislativního procesu je právě projednání návrhu ve výborech a ve druhém čtení, účel třetího čtení je výrazně zúžen shora citovaným § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Ústavní soud si ze stenozáznamů jednání Poslanecké sněmovny ověřil, že třetí čtení probíhalo v pěti dnech v průběhu měsíců října a listopadu 2019.

92. Představitelům opozice byl vytvořen časový prostor jak pro případnou korekci chyb (včetně možnosti reagovat na změny vyvolané pozměňovacími návrhy), tak pro podání návrhu na opakování druhého čtení. Ze stenozáznamů se podává, že v rámci diskuse ve třetím čtení byly spory mezi poslanci opozice a některými předsedajícími schůze, zda vystoupení některých poslanců směřovala k účelu, který stanovuje § 95 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny. Např. prakticky celé jednání v rámci třetího čtení dne 1. 11. 2019 a 6. 11. 2019 zabralo několikahodinové vystoupení poslance M. Kalouska předčítajícího evropskou směrnici, přičemž při rozpravě dne 1. 11. 2019 byl poslanec M. Kalousek upozorněn předsedajícím R. Vondráčkem takto: „Podle § 95 odst. 2 jednacího řádu je účelem třetího čtení zejména oprava legislativně technických chyb, a nikoli opakování rozpravy. To znamená, přihlásil jste se nikoli s přednostním právem, ale řádně do diskuse a váš projev by měl směřovat k určitému návrhu, což je oprava gramatických chyb, legislativně technických, případně návrh na opakování druhého čtení. To je smyslem třetího čtení“ (citace ze stenozáznamu jednání Poslanecké sněmovny dne 1. 11. 2019, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). K podobnému upozornění téhož poslance došlo ještě několikrát jak na schůzi 1. 11. 2019 předsedajícím V. Filipem, tak na schůzi dne 6. 11. 2019 opět předsedajícím V. Filipem mj. též slovy: „Respektuji i nález Ústavního soudu, který upozornil, že předsedající má vést jednotlivé vystupující k věci podle jednotlivých částí projednávaného zákona. Tedy oddělená diskuse v prvním, ve druhém a ve třetím čtení. Proto jsem vás upozornil, že tato debata nepatří do třetího čtení“ (citace ze stenozáznamu jednání Poslanecké sněmovny dne 6. 11. 2019, dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Dne 6. 11. 2019 na schůzi Poslanecké sněmovny poslanec J. Chvojka uvedl: „Já jsem v pátek navrhoval to, abychom jednali i v ten pátek mimo 14. hodinu, tzn. po 14. hodině do 19. hodiny v rámci těch třetích čtení, to bylo vetováno. Tam si myslím, že byl prostor pěti dalších hodin debatovat o tomto bodu. Navrhoval jsem také to, abychom o tomto tzv. daňovém balíčku hlasovali a jednali i v úterý, včera, také to opozice zamítla, takže tam byl také prostor od 14.00 do 19.00 nejméně tuto věc probrat. Také jste to zamítli, takže vy jste o tu diskusi zas tak nestáli.“ Poslanec P. Fiala na stejné schůzi odmítl nabízený postup jako porušení jednacího řádu Poslanecké sněmovny.

93. Ústavní soud na základě stenozáznamů z rozpravy z Poslanecké sněmovny týkající se přijímání napadeného zákona dospěl k závěru, že celý průběh legislativního procesu nevedl k omezení práv parlamentní opozice spočívajících v možnosti účastnit se zákonodárné procedury jako její plnohodnotný účastník, resp. že představitelé opozice nebyli z ústavního

pohledu zbaveni možnosti reálně se seznámit s návrhem zákona a vyjádřit k němu své stanovisko.

94. Ústavní soud neshledal, že by namítané vady v zákonodárném procesu byly způsobilé porušit ústavní pořádek, přičemž od závěrů uvedených v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 nemá důvod se odchylovat.

95. Na nepřítomnost argumentu navrhovatelky v řízení o kontrole norem, že postupem předsedajícího schůze jakožto „zásahem státní moci“ došlo k porušení „subjektivních ústavních práv poslanců na řádný a nerušený výkon jejich veřejné funkce“, tedy k porušení čl. 21 Listiny, upozornil Ústavní soud již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (body 51–52).

96. Ani z jiných důvodů Ústavní soud neshledal, že by v procesu přijímání zákona č. 364/2019 Sb. došlo k porušení ústavního pořádku. Ústavní soud tedy shrnuje, že zákon č. 364/2019 Sb. byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Návrh v části vymezené petitem 1) považuje tedy Ústavní soud za nedůvodný.

97. Neshledal-li Ústavní soud důvod pro zrušení napadeného právního předpisu z důvodu procedury jeho přijetí, tím spíše nemůže ze stejného důvodu rušit pouze vybraná ustanovení téhož předpisu. Případná ústavní vada zákonodárného procesu se týká vždy zákona jako celku a nemůže být vztažena jen k některým jeho částem. Návrh v části vymezené petitem 2), v němž navrhovatelka požaduje zrušení jen některých ustanovení novelizačního zákona č. 364/2019 Sb. z důvodu tvrzené vadné procedury jeho přijetí, tak považuje Ústavní soud taktéž za nedůvodný.

98. Neshledal-li Ústavní soud důvod pro zrušení novelizačního předpisu jako celku, resp. jeho částí, kterými jsou měněny jiné zákony, není nutné se blíže zabývat důsledky případné derogace v podobě „obživnutí“ novelou změněných či zrušených ustanovení právních předpisů.

## VIII. Věcný přezkum napadených ustanovení

### VIII. a) Obecná východiska k přezkumu ústavnosti daňových zákonů

99. Východiska pro ústavní přezkum daňových zákonů shrnul Ústavní soud např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 18/15 ze dne 28. 6. 2016 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.). Ústavní soud opakuje, že stanovení daňového zatížení patří mezi nejkontroverznější otázky při soupeření politických stran a hnutí a hraje zásadní roli v preferencích voličů při volbách. Jde tedy o otázky, na jejichž řešení závisí skladba Parlamentu a jiných zastupitelských sborů všech stupňů a koneckonců též složení vlády (sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 74).

100. Ústavní soud tak nemůže posuzovat optimálnost daňového systému, resp. posuzovat daňové zákony z pohledu naplnění základních funkcí daní, tedy funkce alokační, distribuční a stabilizační. Jak k tomu uvedl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/08, „posuzování daní z hlediska těchto kritérií náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit. Efektivitu daní Ústavní soud rovněž zpravidla nepřezkoumává s výhradou těch případů, kdy by neefektivita určité daně založila zřejmou nerovnost v daňovém zatížení jednotlivých tuzemců. Ústavnímu soudu přísluší jen přezkoumávat, zda daná daňová opatření nezasahují do ústavně garantovaného majetkového substrátu vlastníka, resp. zda je nelze považovat za bezdůvodně se přičící principu rovnosti, tj. za „svévolná“ (bod 58). Ústavní soud nehodlá přezkoumávat souladnost daňové politiky s ostatními politikami státu, neboť by se ocitl „na tenkém ledě“ ne vždy průkazných analýz, jejichž výsledky přísluší posoudit a vyvodit z nich politické konsekvence demokratickému zákonodárci, který musí zvážit, zda je daňová úprava vhodná a nezbytná. Ústavní soud ani nebude svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za

případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost (sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 60).

101. Výše uvedená zdrženlivost neznamená absolutní vyloučení daňových otázek z přezkumných pravomocí Ústavního soudu, resp. rezignaci Ústavního soudu na přezkum daňových zákonů z pohledu jejich ústavní konformity, nýbrž pouze zachování nezbytné míry soudního sebeomezení při tomto přezkumu v zájmu zachování principu dělby moci (sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 77).

102. Ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny vytváří prostor pro ústavně akceptovatelné omezení vlastnického práva z důvodu veřejného zájmu, kterým je zájem na shromažďování finančních prostředků na zabezpečování různých typů veřejných statků (sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 40). Posuzování vhodnosti a nezbytnosti jednotlivých komponent daňové politiky je ponecháno v diskreci demokraticky zvoleného zákonodárce potud, pokud dopad daně na osoby nemá „rdousící efekt“ (není extrémně disproporcionální) a dále neporuší princip rovnosti (sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 49). Jakékoli veřejnoprávní povinné peněžité plnění (daň, poplatek, peněžní sankce) tak nemůže mít ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce [sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.), část VIII]. Zákonodárce tedy nesmí zasáhnout do vlastnických práv způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení majetkové základny poplatníka [srov. též nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), část III, či nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 53].

103. Zdrženlivost Ústavního soudu v oblasti daňových zákonů se tak při posuzování míry zásahu do majetkových práv zdaňovaných subjektů projevuje v nižší intenzitě přezkumu daňových zákonů v podobě zkoumání pouze extrémní disproporcionality daňové zátěže (resp. dopadu daně) namísto použití intenzity proporcionality v podobě příkazu k optimalizaci. Omezení vlastnického práva na základě čl. 11 odst. 5 Listiny ve formě zákonem uložené daně tak bude představovat protiústavní zásah do vlastnického práva teprve tehdy, pokud jeho intenzita dosáhne tzv. rdousícího účinku, tj. pokud bude mít svou extrémně nepřiměřenou výši konfiskační dopady.

104. Zároveň však nesmí být právní úprava zdaňování rozporná s principem rovnosti, ať již v podobě zákazu libovůle při stanovení povinností, resp. při odlišování subjektů a práv dle čl. 1 Listiny, či v podobě rovnosti při uplatňování základních práv a svobod dle čl. 3 odst. 1 Listiny. Ústavní soud konstantně vyžaduje, aby se zákonodárce při jakémkoli rozlišování mezi situacemi či subjekty (bez ohledu na to, zda předmětem právní úpravy jsou záležitosti týkající se základních práv, či nikoli) vyhnul libovůli, tj. nedůvodnému rozlišování. Jak Ústavní soud již mnohokrát uvedl, stát může rozhodnout, že jedné skupině poskytne méně výhod než jiné, nesmí však postupovat libovolně a z jeho rozhodnutí musí být patrné, že tak činí ve veřejném zájmu [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 17/99 ze dne 1. 12. 1999 (N 174/16 SbNU 267; 3/2000 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)].

105. Při posuzování tvrzeného porušení principu rovnosti Ústavní soud vychází z toho [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 18/15, body 101–103, sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 51, či sp. zn. Pl. ÚS 24/19 ze dne 24. 11. 2020 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.), body 54–55], že intenzita ústavního přezkumu není primárně závislá jen na skutečnosti, zda k nerovnému zacházení dochází ve vztahu k jinému ústavně zaručenému právu (akcesoricky), či nikoli (neakcesoricky). Klíčovým bude zejména důvod odlišného zacházení, tj. stanovený rozlišovací znak (např. rasa, pohlaví, národnost, původ) a zároveň konkrétní právo či statek, ve vztahu ke kterému je odlišně zacházeno. Tomu pak musí odpovídat nároky kladené Ústavním soudem na zdůvodnění legitimacy odlišného zacházení. Při rozlišování z důvodů tzv. podezřelých, resp. důvodů týkajících se osobních charakteristik jednotlivce majících úzký vztah k ochraně důstojnosti člověka, je potřeba klást na zdůvodnění odlišného zacházení velmi přísné nároky, byť by se

odlišné zacházení netýkalo jiného základního práva. Naopak bude-li důvodem odlišného zacházení (rozlišujícím znakem) kritérium běžně a nezbytně používané v určité oblasti právní regulace, byť by se odlišné zacházení dotýkalo jiného základního práva, bude intenzita ústavního přezkumu nízká. Míře „podezřelosti“ rozlišovacího kritéria, kterou je nutno posuzovat v kontextu regulované právní oblasti, musí odpovídat přísnost nároků kladených na zdůvodnění odlišného zacházení tak, aby bylo prokázáno, že odlišné zacházení zároveň nepředstavuje zacházení diskriminační, tedy protiústavní.

106. Nebude-li tedy důvodem rozlišení chráněná charakteristika uvedená či odvoditelná z čl. 3 odst. 1 Listiny (blíže srov. sp. zn. Pl. ÚS 18/15, bod 108, či sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 57), bude ústavně souladná taková právní úprava, která není projevem libovůle, tj. postačí, že sleduje nějaký legitimní cíl a je s to jej dosáhnout [sp. zn. Pl. ÚS 32/17 ze dne 22. 1. 2019 (N 9/92 SbNU 86; 71/2019 Sb.), bod 69], resp. musí být v nějakém racionálním vztahu k účelu zákona, tj. může-li nějakým způsobem dosažení tohoto účelu ovlivnit či k jeho dosažení přispět [sp. zn. Pl. ÚS 7/03, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.), bod 86], přičemž nemusí jít o řešení nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 59).

**VIII. b) Zdanění rezerv pojišťoven – k § 6 zákona o rezervách, § 23 odst. 3 písm. a) bodu 19, písm. c) bodu 11 a § 24 odst. 2 písm. i) zákona o daních z příjmů a čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb.**

**VIII. b) 1. K možnosti zákonodárce určit podobu daňově uznatelných rezerv v pojišťovníctví**

107. Ústavní soud v úvodu uvádí, že je nutno posoudit zvláště právní úpravu samotné konstrukce výpočtu daňového základu pro daň z příjmu pojišťoven na straně jedné a tvrzený „skokový“ dopad zdanění v letech 2020 a 2021 založený přechodným ustanovením čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. na straně druhé.

108. V samotném způsobu určení základu daně z příjmu pojišťoven, který vychází z hodnoty rezerv vypočtených dle pravidel zákona o pojišťovníctví, resp. směrnice Solventnost II, nikoli již z hodnoty rezerv vypočtených dle zákona o účetnictví, Ústavní soud neshledává protiústavní vadu.

109. Určení základu daně uvedeným způsobem není projevem libovůle, nýbrž vychází z předem daných postupů plynoucích z předpisů práva Evropské unie, resp. zákona o pojišťovníctví a výpočty výše rezerv podléhají dohledu České národní banky. Sama navrhovatelka v replice uvádí, že „výpočet hodnoty závazků, které jsou obsahem technických rezerv, je v obou systémech (jak z pohledu účetnictví, tak z pohledu Solventnosti II) založen na pojistně-matematických postupech a na historických datech shromážděných pojišťovnou, případně na datech z externích zdrojů. Jak hodnota rezerv podle Solventnosti II, tak hodnota technických rezerv pro potřeby účetnictví je odhadem, který vychází ze stejných nebo obdobných datových zdrojů, jehož konstrukce stojí na pojistně-matematických metodách a jehož výsledná hodnota je ovlivněna především zásadami definovanými příslušnými předpisy (tj. buď pro Solventnost II, nebo účetními předpisy), přičemž tyto zásady si pojišťovna svobodně nevolí“. Jakkoli se navrhovatelka snaží argumentovat primárně pro to, že změna právní úpravy nebyla nezbytná, neboť předchozí právní úprava neumožňovala libovolně navyšovat daňově uznatelné rezervy, podstatná z pohledu ústavního přezkumu není otázka, které řešení je pro praxi vhodnější, praktičtější či správnější, ani to, zda změna byla nezbytná, nýbrž pouze to, zda je zákonodárcem zvolená právní úprava taktéž principiálně možná, resp. zda není *a priori* ústavně vyloučena.

110. Jakkoli se liší postoje vlády a navrhovatelky k tomu, zda je pro daňové účely vhodnější použít hodnotu rezerv tvořených podle účetních předpisů či naopak hodnotu rezerv

tvořených podle předpisů o pojišťovnictví (resp. směrnice Solventnost II), nejsou tyto úvahy relevantní pro závěr, zda by druhý z uvedených způsobů (nově zakotvený) mohl být protiústavní. Část argumentace navrhovatelky i vlády se odehrává pouze v rovině politické polemiky o tom, zda rezervy tvořené podle předpisů o účetnictví jsou vytvářeny dostatečně objektivně, resp. přezkoumatelně též z pohledu daňového, zda má mít pro daňové účely přednost účetní zásada obezřetnosti při tvorbě rezerv jako doposud či naopak princip limitace daňové uznatelnosti rezerv stanovením konkrétních kritérií vycházejících z požadavků na solventnost pojišťoven, zda je dosavadní právní úprava pro daňové účely dostačující či naopak, zda nová právní úprava narovnává podnikatelské prostředí a může být pro přezkoumatelnost daňově uznatelných nákladů vhodnější. Ústavní soud však na tomto místě opakuje, že nemůže „svým úsudkem o vhodnosti veřejných politik nahrazovat úsudek demokraticky zvoleného zákonodárce, který má ve sféře veřejných politik široké možnosti uvážení, a také za případný neúspěch zvoleného řešení nese politickou odpovědnost“ (sp. zn. Pl. ÚS 29/08, bod 60). Ústavní soud není oprávněn v daňových otázkách hledat věcně správné, žádoucí či optimální řešení, nejen z pohledu samotné výše daně (sazby daně), tj. obecně daňové zátěže, ale též např. konstrukce daňového základu, formulace daňových úlev, způsobu určení daňové uznatelnosti konkrétního nákladu apod. Důvody uváděné pro potřeby změny právní úpravy však zjevně nejsou iracionální. Je nutno souhlasit s tím, že z pohledu daňového práva je možno uznávat pouze výdaje nutné k dosažení, zajištění a udržení příjmů poplatníka, což v případě rezerv mohou být rezervy minimální, které poplatník potřebuje, nikoli rezervy tvořené nad tento rámec, stejně tak je akceptovatelný argument, že tvorba rezerv podle předpisů o účetnictví vlastním postupem u každého z poplatníků je méně objektivní z daňového hlediska než vyčíslení nezbytných rezerv dle předem stanovených podrobných pravidel. Konečně je nutno vzít v potaz, že pojišťovnictví je specifickým oborem podnikání, kde právě výše rezerv zásadně ovlivňuje základ daně, přičemž v ostatních oblastech podnikání možnost plné daňové uznatelnosti vytvořených rezerv není umožněna.

111. Z hlediska kritérií relevantních pro přezkum daňových zákonů Ústavním soudem (tj. „rdousícího účinku“ daně a principu rovnosti) Ústavní soud neshledal, že by samotné určení způsobu výpočtu daňově uznatelných rezerv pojišťoven podle předpisů o pojišťovnictví, resp. směrnice Solventnost II, mohlo „rdousící“ (konfiskační) účinek daně způsobit, neboť procentní sazba daně z příjmu se nijak nemění, výše daňově uznatelných rezerv pouze modifikuje daňový základ, přičemž je určena exaktním způsobem na základě pojistně-matematických metod v souladu se zákonem o pojišťovnictví a přímo použitelnými předpisy Evropské unie. „Rdousící účinek“ by mohl být případně založen pouze namítanou „skokovou“ změnou spočívající v nárazovém promítnutí v minulosti dlouhodobě tvořených rezerv do daňového základu v letech 2020 a 2021 (k tomu srov. dále), nikoli přechodem na nový systém daňové uznatelnosti rezerv.

112. Taktéž z pohledu principu rovnosti, resp. zákazu diskriminace neshledává Ústavní soud v samotném způsobu určení daňového základu pomocí nově zakotvené daňové uznatelnosti rezerv pojišťoven protiústavní vadu. Zvolené pravidlo platí obecně pro všechny pojišťovny. Skutečnost, že jde o speciální právní úpravu týkající se pojišťoven, je založena právě na tom, že segment pojišťovnictví je z pohledu tvorby rezerv specifický, a oproti ostatním segmentům podnikání tudíž odlišný. Odlišná úprava tomu pak může korespondovat, jakkoli se mohou lišit způsoby, jak konkrétně z pohledu daňového k pojišťovnám přistupovat. Zákon o rezervách upravuje tvorbu rezerv též v dalších oblastech činnosti a pro všechny stanoví specifická pravidla, která odpovídají příslušné regulované oblasti činnosti.

113. Z hlediska argumentu rovnosti je nutno uvést, že přísný standard přezkumu není v této věci aplikovatelný, neboť rozlišení mezi daňovou uznatelností rezerv v pojišťovnictví a v jiných oblastech podnikání není založeno na jakémkoli podezřelém kritériu rozlišování vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny, popř. kritériu obdobném („jiné postavení“). Ústavní soud

tudíž nemůže napadenou právní úpravu zkoumat přísně kritériem přiměřenosti, nýbrž zdrženlivě optikou vyloučení libovůle při rozlišení subjektů a práv. Musí tedy posoudit, zda zákonodárce zcela bezdůvodně nestanovil rozdílnou právní úpravu pro situace obdobné. Specifika podnikání v pojišťovnictví včetně tvorby rezerv, která ostatně jak navrhovatelka, tak vláda opakovaně popisují, jsou sama o sobě dostatečným důvodem pro to, aby právní úprava určování daňového základu (tj. právní úprava daňové uznatelnosti rezerv v pojišťovnictví) byla pro daný segment podnikání upravena právě specifickými pravidly, tj. odkazem na předpisy týkající se tvorby nutných solventnostních rezerv v pojišťovnictví. Argument vlády, že v oblasti daní je nutno určit objektivní postup pro zjištění základu daně, tedy i jednotlivých daňově uznatelných výdajů, je argumentací racionální a lze ji jako legitimní cíl napadené právní úpravy akceptovat. Ústavní soud tedy v souladu se shora rekapitulovanými standardy přezkumu shledal, že vládou deklarovaný účel zákona (snaha o určitou objektivizaci určení daňového základu, jakož i obecná snaha o zvýšení příjmů veřejných rozpočtů) je cílem legitimním, zvolené řešení přitom může k tomuto cíli přispět a není úkolem Ústavního soudu, aby posuzoval, zda by ke stejnému cíli lépe přispěla řešení jiná (např. sektorová daň, jiná forma daňových odvodů pro pojišťovny, jiná podoba limitování daňově uznatelných rezerv), tedy zda je zvolené řešení nejlepší, nejvhodnější či nejúčinnější. Zvolené řešení není výrazem libovůle, neboť určení daňového základu (resp. výše daňově uznatelných rezerv pojišťoven) vychází z exaktních matematicko-pojistných modelů určených pro zajištění solventnosti pojišťoven, přičemž tvorba rezerv v režimu Solventnost II je každý rok pojišťovnami předkládána České národní bance.

114. Pokud navrhovatelka tvrdí, že vláda si ve vyjádření protirečí, když napadená ustanovení nepovažuje za diskriminační, ale zároveň přiznává, že je zde pro pojišťovny zaveden zcela specifický režim ve vztahu k ostatním poplatníkům, nejde o rozpor. Dosažení obdobného cíle (např. tvrzené narovnání prostředí v oblasti daňově uznatelných nákladů) nemusí být realizováno shodnou úpravou pro všechny, ale též odlišnou úpravou zohledňující právě specifika určité činnosti. Pokud způsob určení daňového základu, resp. daňové uznatelnosti rezerv v pojišťovnictví reaguje právě na specifikum podnikání pojišťoven, a stanovuje tak pro tuto oblast tvorby rezerv specifický režim, nepůjde bez dalšího o porušení principu rovnosti.

115. K argumentům týkajícím případných dopadů na sektor pojišťovnictví z hlediska možných změn v tvorbě rezerv (riziko snížení obezřetnosti při tvorbě rezerv) Ústavní soud uvádí, že přezkoumávaná právní úprava se týká pouze daňové uznatelnosti rezerv (či jejich části), nikoli samotné tvorby těchto rezerv. Samotná tvorba rezerv ze strany pojišťoven vázaná na míru obezřetnosti jednotlivých pojišťoven pro krytí budoucích rizik není nijak napadenou právní úpravou dotčena či limitována, pouze část z těchto rezerv nemusí být nově daňově uznatelná.

### **VIII. b) 2. K tvrzené nepřipustné retroaktivitě změny a „rdousícímu efektu“ této změny**

116. Další a klíčová část argumentace navrhovatelky se týká tvrzené nepřipustné retroaktivity změny, jakož i jejího „skokového“ efektu, který v důsledku působí „rdousící efekt“ nárazového daňového odvodu pojišťoven.

117. K argumentu retroaktivního působení napadené právní úpravy Ústavní soud úvodem rekapituluje, že součástí principů právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy je ochrana právní jistoty a z ní plynoucí princip ochrany důvěry občanů v právo a zákazu zpětné účinnosti právních norem (retroaktivity). Ústavní soud přitom rozlišuje pravou retroaktivitu, která je zásadně nepřipustná, a nepravou retroaktivitu (retrospektivu), která je zásadně přípustná. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona. V případě nepravé retroaktivity sice nový zákon nezakládá právní



následky pro minulost, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů [nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), bod 145 a násl., nález sp. zn. Pl. ÚS 24/19, bod 66].

118. Podstatou nepravé retroaktivity tedy je, že platnost právních skutečností, vznik právních vztahů a jejich následky, k nimž došlo před účinností nového zákona, se posoudí podle práva dřívějšího, ale trvá-li dříve vzniklý právní vztah i nadále, posoudí se ode dne účinnosti zákona nového již podle zákona nového a podle tohoto zákona se posoudí i právní následky dotyčného právního vztahu vzniklé po účinnosti nového zákona. V případě nepravé retroaktivity tak ve skutečnosti o zpětnou účinnost zákona ani nejde, neboť při ní dochází k úpravě právních vztahů až pro dobu přítomnou či budoucí; o zpětné působení práva by šlo, založil-li by předpis právní účinky pro minulost [nález sp. zn. Pl. ÚS 15/19 ze dne 4. 2. 2020 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.), bod 37].

119. Samo všeobecné očekávání, že platné právo zůstane nezměněno, není ústavně chráněno [srov. sp. zn. Pl. ÚS 8/09 ze dne 30. 10. 2012 (N 181/67 SbNU 185; 444/2012 Sb.), bod 53]. Jakkoli je nepravá retroaktivita obecně přípustná, může být shledána nepřipustnou tehdy, je-li právní úpravou „zasazeno do důvěry ve skutkovou podstatu a význam zákonodárných přání pro veřejnost nepřevyšuje zájem jednotlivce na další existenci dosavadního práva“ (nález sp. zn. Pl. ÚS 21/96; nález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 147; nález sp. zn. Pl. ÚS 5/19, bod 40).

120. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 či nálezu sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (bod 149), rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové právní úpravy není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.

121. Ústavní soud nemůže přisvědčit navrhovatelce, že by napadená právní úprava byla přímo retroaktivní. Účinností zákona č. 364/2019 Sb., tj. od 1. 1. 2020 došlo ke změně způsobu určení daňového základu pro daň z příjmů pojišťoven. Tato změna se týká zdaňovacích období počínaje rokem 2020, přičemž daň se bude poprvé podle nově určeného způsobu základu daně platit v roce 2021. Ke změně tak nedošlo v průběhu zdaňovacího období. Stejně tak v případě napadené právní úpravy neplatí, že by napadená právní norma působila vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, popř. že by na jejím základě došlo ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy s účinky do období před účinností nového zákona. Nový zákon tedy nezakládá právní následky pro minulost (pro období před 1. 1. 2020). Jinak řečeno, zpětně se nikdo nestává daňovým dlužníkem podle pravidel teprve později přijatých. Napadená právní úprava představuje retroaktivitu nepravou, tedy retrospektivní působení nově přijatých norem. Optikou shora shrnutých východisek jsou v minulosti nastalé skutečnosti (před 1. 1. 2020) novou právní úpravou právně kvalifikovány jako podmínka budoucího právního následku (tj. nového zdanění), resp. nová právní úprava pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů. Pro zdaňovací období počínaje rokem 2020 je tedy daňově relevantní aktuální výše a struktura existujících rezerv pojišťoven, byť tvořených v minulosti. Pokud Ústavní soud shledal protiústavním

snížení podpory stavebního spoření (sp. zn. Pl. ÚS 53/10), jak uvádí navrhovatelka, bylo to v případě, kdy již daňovému subjektu vznikl na podporu právní nárok, byť mu podpora ještě nebyla formálně připsána. Jinak řečeno, pokud by zákonodárce namísto změny konstrukce základu daně z příjmu přijal speciální zákon daní přímo rezervy pojišťoven (v době zdanění existující, byť v minulosti tvořené) či jejich část, byl by důsledek stejný.

122. Nepravá retroaktivita je v zásadě přípustná, pokud změna nepřiměřeně nezasáhne do důvěry v právo. Tvrzení navrhovatelky o protiústavnosti též v případě retroaktivity nepravé je založeno na tvrzení, že na základě přechodného ustanovení čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. dochází ke skokovému zdanění (byť rozloženému do dvou období) podle nových pravidel, čímž jsou nepřiměřeně zasaženy právní vztahy a poměry založené před 1. 1. 2020 a je popřeno legitimní očekávání daňových dopadů na straně pojišťoven, které měly v době tvorby technických rezerv.

123. Posouzení tvrzené nepřiměřenosti při zkoumání nepravé retroaktivity se kryje s posouzením tvrzené nepřiměřenosti při zkoumání zásahu do majetkových práv pojišťoven, neboť obě ústavní námitky (nepřípustná podoba nepravé retroaktivity i nepřiměřený zásah do vlastnického práva pojišťoven) jsou založeny na shodném argumentu spočívajícím v příliš zatěžující jednorázové (byť do dvou let rozložené) daňové zátěži představující nepřiměřené břemeno ve vztahu k majetku poplatníka.

124. Ústavní soud úvodem uvádí, že přiměřenost zásahu do vlastnického práva pojišťoven chráněného čl. 11 Listiny, resp. čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě je nutno zkoumat již shora zmíněným kritériem vyloučení extrémní disproporcionality, neboť k zásahu do majetku dochází právě zdaňováním.

125. Stejným kritériem je ovšem nutno posuzovat též přípustnost nepravé retroaktivity v oblasti daní. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96 uvedl, že intertemporalitu při změně právní úpravy je nutno zkoumat „hlediskem proporcionality“ bez bližšího upřesnění. V rozhodovací praxi Ústavního soudu je uplatňována tato „intertemporální proporcionalita“ nikoli v podobě klasického tříkrokového testu proporcionality, nýbrž pouze v podobě vážení kolidujících hodnot, resp. zájmů mj. též s ohledem na předmět právní regulace, které se změna právní úpravy týká. V případě změny právní úpravy v oblasti daňové je nutno střet nové a staré právní úpravy, tedy posouzení tvrzené zklamané důvěry v právo, posoudit stejnými kritérii, která používá Ústavní soud pro přezkum právní úpravy zdaňování samotného, tj. optikou vyloučení extrémní disproporcionality („rdousícího účinku“) nové právní úpravy, nikoli testem proporcionality v podobě zkoumání vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti jako příkazu k optimalizaci. Ústavní soud totiž musí i v případě posuzování námitky „zklamané důvěry v právo“ v důsledku změny daňových předpisů zároveň dostát požadavkům zdrženlivosti při posuzování daňové politiky státu obecně (sp. zn. Pl. ÚS 29/08), a tedy vyloučit její hodnocení z hlediska věcné správnosti, potřebnosti, efektivity či volby nejlepšího možného řešení. Též v souvislosti s otázkou intertemporality je nutno připomenout, že úkolem Ústavního soudu je při přezkumu daňových zákonů (a jejich změn) pouze eliminovat excesy zákonodárce v podobě „rdousícího“ (konfiskačního) dopadu právní úpravy (tedy její extrémní disproporcionality) a její případné diskriminační povahy. Jinak řečeno, zdrženlivá přísnost přezkumu, která se týká posouzení ústavnosti právní úpravy jako takové, musí být aplikována též při posuzování ústavnosti změny právní úpravy, tedy při hodnocení přípustnosti nepravé retroaktivity, resp. tvrzené zklamané důvěry v právo plynoucí z odlišnosti staré a nové právní úpravy. V opačném případě by Ústavní soud při jakékoli změně právní úpravy v oblasti daní mohl optikou zkoumání vhodnosti, potřebnosti či přiměřenosti změny právní úpravy určovat jedinou možnou, resp. optimální daňovou politiku státu, což mu, jak opakovaně zdůraznil, nepřísluší.

126. Ve vztahu ke změně právní úpravy motivované fiskálními důvody Ústavní soud uvedl, že „princip právní jistoty nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní

úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu“ (sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 85).

127. Ústavní soud v nyní posuzované situaci předně zohlednil, že tvrzený skokový daňový dopad právní úpravy v letech 2020 a 2021, který dle navrhovatelky může u některých subjektů vést až k „rdousícímu účinku“ daně, není založen samotnou konstrukcí daně, sazbou daně či obecným určením daňového základu vycházejícího z nově stanovené podoby daňově uznatelných rezerv [k tomu srov. výše VIII. b) 1.], nýbrž v principu tím, že dosavadní právní úprava byla odlišná, dochází ke změně a v krátkém časovém úseku se fakticky zdaňuje ta část existujících rezerv, která je nyní shledávána z hlediska daňového jako „nikoli nezbytná“, resp. přesahující z daňového pohledu „minimální potřebné“ rezervy. Ústavní soud nijak nezpochybňuje výrazné skokové (ovšem dočasné) zvýšení daňové zátěže u některých pojišťoven a nijak nerelativizuje argumenty namítající rychlost a razanci změny, to však ještě nemusí samo o sobě představovat protiústavní „rdousící účinek“ daně, neboť nejde o trvalou modifikaci daně z příjmu, ale specifickou dvouletou úpravu zakotvující fakticky zdanění části rezerv pojišťoven. Navrhovatelka sice dokládá důsledky zdanění procentuálním vyjádřením dopadu zdanění ve vztahu k ročnímu zisku pojišťoven, ovšem ve vztahu k celkové výši rezerv (které jsou fakticky zdaňovány) půjde již jen o jednotky procent, neboť stále jde o zdanění (běžnou sazbou daně z příjmu) části rezerv, která přesahuje výši rezerv nezbytných z pohledu pravidel Solventnost II. Ústavní soud na tomto místě opakuje východiska a limity pro možnost ingerence do daňové politiky státu spočívající v tom, že daň nemůže mít ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce (sp. zn. Pl. ÚS 7/03), resp. zákonodárce nesmí zasáhnout do vlastnického práva způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení majetkové základny poplatníka (sp. zn. Pl. ÚS 3/02 či sp. zn. Pl. ÚS 29/08). Pro úplnost je nutno též dodat, že navrhovatelka demonstruje důsledky vycházející z údajů České asociace pojišťoven z konce roku 2018 vztažených k původně navrhovanému jednorázovému (jednoletému) zdanění rezerv pojišťoven, které však bylo na základě mezirezortního připomínkového řízení ve výsledném návrhu rozloženo do dvou let, čímž se skokový dopad změny rozkládá do dvou zdaňovacích období, a v důsledku tedy zmírňuje.

128. K samotnému způsobu zdanění části rezerv pojišťoven právě formou daně z příjmu (a specifickou úpravou daňového základu v letech 2020 a 2021) Ústavní soud dodává, že technika zdanění a předmět zdanění jsou primárně věcí zákonodárce, nepřekročí-li shora vymezené ústavní limity. Ústavní soud tak v minulosti neshledal jako protiústavní např. zdanění odvodů na zdravotní a sociální pojištění v rámci tzv. superhrubé mzdy [nález sp. zn. Pl. ÚS 24/07 ze dne 31. 1. 2008 (N 26/48 SbNU 303; 88/2008 Sb.), XI./C], neboť fakticky šlo jen o technikalii zvyšující daňový základ u daně z příjmů.

129. V minulosti tvořené rezervy a jejich struktura se u různých pojišťoven odlišují, což může vést k odlišným dopadům daně změny pro jednotlivé z nich, přičemž jak plyne z údajů doložených navrhovatelkou, u některých nebudou ekonomické dopady žádné a daňová zátěž v letech 2020 a 2021 se prakticky nezvýší, u jiných bude skokový dopad v daném přechodném období velmi výrazný, přesahující roční zisk pojišťovny. Rozdílný dopad plyne též z důvodové zprávy k návrhu zákona, která mj. uvádí, že „podle dostupných údajů lze očekávat, že individuální dopad na jednotlivé pojišťovny bude značně rozdílný, neboť, jak již bylo uvedeno výše, aktuálně používané účetní technické rezervy jsou subjektivnější, a proto poměr mezi výši technických rezerv tvořených podle zákona o pojišťovnictví a účetních technických rezerv může být u každé pojišťovny značně rozdílný. To však odpovídá záměru nastavit objektivnější daňové prostředí mezi poplatníky“. Je nutno vzít v potaz též to, že nižší zdanění rezerv v současnosti bude dáno u některých pojišťoven tím, že v minulosti netvořily daňově uznatelné rezervy v takové výši jako pojišťovny jiné, v důsledku však zároveň v minulosti odváděly vyšší daně. Naopak u pojišťoven, které vytvářely v minulosti vysoké daňově uznatelné rezervy,

a „odsouvaly“ tak daňovou povinnost do budoucna, bude díky změně koncepce daňové uznatelnosti rezerv „nárazová“ daňová zátěž vyšší. I z uvedeného pohledu nelze považovat napadené přechodné ustanovení za projev libovůle a lze akceptovat, že zdanění rozdílu mezi účetními rezervami a solventnostními rezervami sleduje nejen legitimní cíl fiskální povahy, ale též určitého přizpůsobení podmínek pro přechod na nový způsob určování daňově uznatelných rezerv. Jak uvádí též komentářová literatura (Děrgel, M. Zákon o rezervách. Wolters Kluwer, komentář k § 6, právní systém ASPI, právní stav k 1. 1. 2020), „změna metody tvorby technických rezerv měla dva důvody. Prvním je zvýšení daňových příjmů z nadprůměrně ziskového sektoru pojišťovnictví, ... druhým důvodem je daňová podpora objektivnějšího matematicko-pojistného systému rezerv více odpovídajících hodnotě nutné k vyrovnání závazků z veškeré provozované pojišťovací nebo zajišťovací činnosti – oproti dosavadnímu postupu dle účetních předpisů“. Jako akceptovatelný důvod přechodného ustanovení tak může být též určitá forma srovnání podmínek mezi pojišťovnami pro možnost aplikace jinak konstruovaných pravidel (zohledňování přírůstku a úbytku v rezervách) pro určování daňového základu. Podle citovaného komentáře bylo třeba zajistit, aby „přechod na nový systém byl daňově neutrální. A to si vyžádá úpravu základu daně tak, aby v něm již nadále nebyly zohledněny účetní technické rezervy, ale naopak v něm byly zohledněny i již dříve vytvořené rezervy podle směrnice Solventnost II. Přechod na nový systém daňového uznávání rezerv v pojišťovnictví přitom povede k dosti velkému dopadu na daňovou povinnost pojištěn a zajištěn ... Proto související přechodné ustanovení (napadený čl. IV bod 3 zákona č. 364/2019 Sb. – pozn. Ústavního soudu) rozkládá tento daňový dopad na dvě zdaňovací období“.

130. Tvrzený cíl zvýšení daňového inkasa je sám o sobě vždy v obecné rovině legitimní a Ústavnímu soudu nepřisluší polemizovat s tvrzením navrhovatelky, že se Česká republika „nepotýká s okamžitým nedostatkem finančních zdrojů pro veřejný rozpočet, není dán veřejný zájem na tomto zrychleném, individuálním zájmem současné vlády motivovaném, výběru daně“, neboť jde o věc politického hodnocení a rozhodnutí. Otázka koncepčnosti, vhodnosti či systémovosti změny zdaňování pojištěn např. z pohledu toho, zda nemůže vést ke zdražení určité formy pojistného, je spíše otázkou ekonomické či věcné správnosti napadené právní úpravy, a tedy otázkou primárně politickou. Ekonomický dopad na konkrétní sektor vedoucí např. ke zdražení tam poskytovaných služeb není sám o sobě důvodem protiústavnosti daňové právní úpravy, a to ani optikou tvrzené zklamané důvěry v právo při změně právní úpravy, může jít totiž (v obecné rovině) jak o sledovaný regulační cíl daňové politiky v rámci konkrétního sektoru činnosti, tak o nechtěný důsledek špatně zvolené či nepromyšlené daňové politiky. V obou případech však není Ústavní soud oprávněn správnost či vhodnost daňové politiky korigovat, neboť z pohledu správnosti či vhodnosti daňové politiky jde o odpovědnost momentální politické většiny vůči voličům.

131. Ústavní soud musel zároveň posoudit, zda právní řád nabízí možnost zmírnění dopadů zákona v případě, že by bylo v některém z individuálních případů prokázáno, že skokové (byť dočasné) daňové zatížení může vést k „rdousícímu efektu“ ohrožujícímu v důsledku např. podnikání příslušné pojišťovny, a zasahujícímu tak též do podstaty práva podnikat zaručeného čl. 26 Listiny. Je však nutno předeslat, že vždy bude záležet na konkrétní situaci daňového poplatníka, a to nejen z pohledu rozdílu mezi výší rezerv podle účetních předpisů a rezerv dle pravidel Solventnost II v každém jednotlivém případě, ale též např. z pohledu konkrétní podoby finančních aktiv dané pojišťovny, z pohledu možnosti „zlikvidnění“ části investic bez výrazných ztrát za účelem získání finančních prostředků, zjednodušeně řečeno bude klíčové, zda je v možnostech konkrétní pojišťovny zvýšenou skokovou daň bez zásadních ekonomických problémů uhradit.

132. Ačkoli Ústavní soud neshledal, že by napadená právní úprava obecně zavedla „rdousící“ daň ohrožující majetkovou podstatu daňových poplatníků (pojištěn), připomíná

nezbytnost posuzování jednotlivých případů ze strany správců daně vždy s ohledem na konkrétní a specifické okolnosti jejich ekonomické situace. V této souvislosti Ústavní soud připomíná závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 týkající se výrobců elektřiny z fotovoltaických elektráren, u nichž došlo k „nárazovému“ stanovení odvodové povinnosti. Zde Ústavní soud připustil, že při abstraktním přezkumu není možné objektivně prokázat nebo hypoteticky vymodelovat všechny myslitelné situace, které napadená ustanovení v individuálním případě mohou vyvolat, přičemž zdůraznil, že „považuje za samozřejmé a určující pro nalézání práva, že vždy je nezbytné vycházet z individuálních rozměrů každého jednotlivého případu, které jsou založeny na zjištěných skutkových okolnostech“ (sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 88). Ústavní soud při zamítnutí návrhu na zrušení napadené právní úpravy zdůraznil, že „zjevně nelze vyloučit, že v individuálních případech dolehne některé z napadených ustanovení na výrobce jako likvidační („rdousící efekt“) či zasahující samotnou majetkovou podstatu výrobce v rozporu s čl. 11 Listiny – tedy protiústavně“ (sp. zn. Pl. ÚS 17/11, bod 88), přičemž jako možný nástroj pro korigování případného „rdousícího účinku“ odvodu zmínil individuální využití možností daňového řádu v závislosti na konkrétní situaci daňového poplatníka. Jak Ústavní soud konkrétně uvedl, „vzhledem k faktickým účinkům, které na regulovaném trhu se sluneční elektřinou odvod ... vyvolává, a to zejména s ohledem na nárazový charakter odvodu, který teoreticky může ... mít likvidační účinky projevující se neschopností výrobců dostát svým jinak průběžně plněným závazkům ..., které byly nastaveny ještě před účinností zákona, lze zároveň vyžadovat po zákonodárci zajištění mechanismu, jenž umožní individuální přístup k výrobcům, kteří, i kdyby při zvážení podnikatelského rizika předvíдали přijetí určitých restrikcí v budoucnu, nemohli předvídat jejich konkrétní podobu a okamžité účinky. Jestliže zákon č. 180/2005 Sb. sám takový zvláštní mechanismus neobsahuje, považuje Ústavní soud za nezbytné vykládat právní řád takovým způsobem, který by eventuálním likvidačním účinkům odvodu ... mohl předejít. Možnost takové interpretace skýtá například institut posečkání podle § 156 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který by při interpretaci zvažované Ústavním soudem umožnil ve výjimečných a odůvodněných případech na žádost daňového subjektu povolit posečkání úhrady odvodu plátcem, popřípadě rozložení jeho úhrady na splátky“.

133. I v nyní posuzované věci, podobně jako v případě sp. zn. Pl. ÚS 17/11, může u některých poplatníků docházet k jednorázově vysokému („nárazovému“) odvodu daně. Při posuzování ústavnosti daňového předpisu je obecně nutno rozlišit případnou „rdousící povahu“ obecné a trvalé právní úpravy jako takové, kterou z povahy věci není možno „donekonečna“ zmírňovat využitím individualizovaných nástrojů poskytovaných daňovým řádem, na straně jedné a možný nárazový jednorázový účinek „skokového“ odvodu daně na straně druhé, který naopak zmírnit individualizovanými nástroji (posečkání, výjimky z povinnosti platit zálohy na daň, prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání) v principu lze. Zároveň není možné, aby stát zakotvil plošně pro daňové poplatníky jednorázovou „rdousící“ daň a protiústavnost daně úpravy se snažil zhojit plošným využitím institutů daňového řádu. Zde však nejde o uvedenou situaci, neboť napadená právní úprava plošný „rdousící účinek“ nemá (bod 127). Z hlediska celkového daňového zatížení pojišťoven je nutno připomenout argument navrhovatelky, že „zvýšení inkasa daní vyvolává toliko časovou kompresi toho, co by se v konečném důsledku v rámci odvodu daně z příjmů pojišťoven do veřejného rozpočtu tak jako tak vybralo“. Problémem tedy není (z hlediska širšího časového horizontu) daňová zátěž samotná, ale její kumulace (pro některé subjekty) do období roku 2020 a 2021 související s přechodem na odlišnou metodu daňové uznatelnosti rezerv v pojišťovnictví a snahou novou právní úpravou zpřísnit možnost „odsouvání“ daňové povinnosti tvorbou rezerv. Kritika uvedeného přístupu ze strany navrhovatelky jakožto účelového politického rozhodnutí momentální vládní většiny odčerpávající zrychleně ze sektoru pojišťovnictví přes 10 miliard Kč, které by mohly naopak využít budoucí vlády, je argumentem politickým, hodnotícím politickou a ekonomickou

správnost uvedené změny, přičemž Ústavní soud nemůže do této politické debaty vstupovat, neboť uvedený argument ještě nesvědčí o protiústavnosti dané změny.

134. Ani z pohledu tvrzené zklamané důvěry v právo neshledal Ústavní soud, že by zdanění rozdílu mezi výší rezerv vymezených podle předpisů o účetnictví a podle pravidel Solventnosti II bylo protiústavní. Daňový poplatník nemohl optikou důvěry v právo automaticky počítat s tím, že se metoda určení daňově relevantních rezerv v pojišťovnictví v budoucnu nezmění. Zároveň je primárně věcí zákonodárce, co učiní předmětem zdanění, přičemž v nyní posuzovaném případě se fakticky zdaňuje ode dne účinnosti zákona část existujících rezerv pojišťoven (srov. bod 128). Nelze tedy mechanicky vyjít jen z toho, že nebyla-li v minulosti určitá část rezerv daňově relevantních, je automaticky *pro futuro* vyloučeno, aby se ode dne účinnosti zákona daňově relevantní stala. Jde o již zmíněnou retrospektivu (nepravou retroaktivitu) daňového práva, která je obecně přípustná, přičemž Ústavní soud neshledal, že by byly naplněny podmínky pro výjimečnou nepřípustnost retrospektivní působnosti daňových zákonů (srov. body 122–127).

135. Ústavní soud tedy shrnuje, že při zvažování akceptovatelnosti uvedené změny jak z pohledu samotné daňové zátěže pro poplatníky daně, tak z pohledu přípustnosti retrospektivy (nepravé retroaktivity) nové právní úpravy, resp. tvrzené zklamané důvěry v právo, zohlednil jednak to, že skokový dopad změny byl rozložen do dvou zdaňovacích období, a tedy zmírněn, zároveň vyšel z toho, že ve vztahu k celkové výši rezerv každé z pojišťoven je zdaněna vždy jen jejich část převyšující rezervy „nezbytné“ či „minimální“ z pohledu pravidel Solventnost II, tudíž míra zdanění vztažená k celkovým rezervám (resp. obecně majetku) pojišťoven nemá konfiskační dopad, resp. není způsobilá likvidovat majetkovou základnu, která je zdaňována. Z hlediska možného rizika pro způsobilost pojišťovny plnit své závazky jsou relevantní rezervy podle Solventnosti II, které slouží právě k zajištění solventnosti pojišťovny, přičemž tyto rezervy nijak daňově dotčeny nejsou. Zároveň Ústavní soud zohlednil, že intenzita ekonomického zatížení jednotlivých pojišťoven v rámci přechodného zdanění v letech 2020 a 2021 se může velmi lišit, a bude tak záviset až na konkrétní a v každém jednotlivém případě prokazované ekonomické situaci příslušného daňového poplatníka. Jednorázový ekonomický dopad tudíž není plošným důsledkem změny právní úpravy jako takové týkající se všech daňových poplatníků (všech pojišťoven), ale je naopak velmi individuální. Ústavní soud též vzal v potaz, že právní řád poskytuje nástroje pro možnost zmírnění individuálních důsledků skokového zdanění v letech 2020 a 2021 v podobě institutů posečkání úhrady daně, rozložení daně na splátky či možnosti požádat o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání spojené s prodloužením lhůty pro splatnost daně.

136. Nelze souhlasit s navrhovatelkou, že využití shora uvedených institutů je čistě věcí volné úvahy správce daně, a tudíž nejsou způsobilé ekonomické důsledky jednorázového daňového zatížení zmírnit. Naopak, v zájmu zabránění možnému (v individuálním případě prokázanému) tíživému ekonomickému dopadu změny právní úpravy na konkrétního daňového poplatníka nemůže správce daně uvedené instituty odmítnout aplikovat.

137. K tvrzené diskriminaci založené rozdílným dopadem na různé typy subjektů (české pojišťovny s pobočkou v zahraničí, resp. zahraniční pojišťovny s pobočkou v ČR) Ústavní soud uvádí, že rozdílnost je dána právě oním faktem, že jde o rozdílné situace a rozdílné subjekty, přičemž rozdílností může být značné množství v závislosti na tom, v jaké zemi má pojišťovna s pobočkou v ČR sídlo, popř. v jaké zemi má naopak pojišťovna se sídlem v ČR pobočku. Kombinace různých právních řádů, resp. různých pravidel zdaňování může vést k celé řadě odlišností, které může český právní řád či mezinárodní smlouvy v určité míře zmírňovat, resp. prostředí harmonizovat, odlišné dopady však nelze z povahy věci vyloučit. Jak již bylo shora zmíněno, Ústavní soud nemůže z pohledu tvrzené nerovnosti posuzovat přiměřenost odlišných dopadů na různé situace, tj. zkoumat výhodnost či nevýhodnost daňových dopadů na konkrétní organizační uspořádání jednotlivých subjektů, ale pouze vyloučit libovůli právní regulace. Tu

však neshledal, neboť změna sleduje legitimní cíl, je obecná a dopadá na všechny subjekty ve shodné situaci shodně. Odlišné dopady jsou pak založeny povahou věci, tj. odlišností posuzovaných situací. Pro úplnost lze dodat, že při tvrzeném „nepotkání se“ příjmů v ČR a v zahraničí pro účely metody zápočtu je možno důsledky zmírnit pomocí § 24 odst. 2 písm. ch) zákona o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého lze jako daňový výdaj uplatnit daň zaplacenou v zahraničí, která nemohla být započtena na daňovou povinnost v ČR.

138. K argumentu nepředvídatelnosti a rychlosti změny musí Ústavní soud přisvědčit navrhovatelce, že legisvakance zákona č. 364/2019 Sb. byla extrémně krátká a bylo zjevnou snahou zákonodárce stihnout provést změnu právní úpravy tak, aby byla pro daňové období 2020 již platná a účinná. To se sice podařilo, ovšem za cenu toho, že zákon s účinností 1. 1. 2020 vyšel ve Sbírce zákonů 31. 12. 2019 (srov. body 82–84 výše). Uvedená praxe je zvláště u daňových zákonů vysoce nežádoucí a znesnadňuje (nejen) daňovým poplatníkům se na řádnou aplikaci zákona připravit, resp. se vůbec s právní úpravou seznámit. Jakkoli vláda argumentuje tím, že uvedenou změnu avizovala již v roce 2018 ve svém programovém prohlášení, je nutné vycházet z toho, že daňové subjekty (adresáti právní úpravy obecně) nutně vychází vždy primárně z právní úpravy, která byla schválena a platí, neboť do té doby jde jen o politické cíle, nikoli závaznou právní úpravu.

139. Ústavní soud však vzal v potaz též skutečnost, že tvrzená nepředvídatelnost a rychlost změny právní úpravy v oblasti zdanění rezerv pojišťoven se týká specifického segmentu daňových poplatníků (pojišťoven), kteří byli k návrhu zákona (prostřednictvím České asociace pojišťoven) konzultováni v průběhu jeho přípravy, mohli být podrobně obeznámeni s tím, jaká změna je připravována a čeho se týká, tudíž nejde v tomto ohledu o změnu zcela překvapivou. Ostatně některé korekce návrhu zákona byly provedeny na základě připomínek České asociace pojišťoven, jakkoli je navrhovatelka považuje za nedostatečné.

140. Zároveň Ústavní soud zohlednil, z pohledu tvrzené nemožnosti se na zdanění ekonomicky připravit, že konkrétní ekonomický dopad skokového zdanění se projevil až s odstupem roku a půl od účinnosti zákona, neboť daň za rok 2020 pojišťovny přiznávají do 30. 6. 2021, přičemž u záloh na daň je možno (v případě shora zmíněných individuálních případů) požádat o výjimku z povinnosti zálohy platit. Uvedené časové období roku a půl je pak možno navíc opět v individuálních případech prodloužit využitím institutů posečkání úhrady daně či žádosti o prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání. Při zvážení této časové perspektivy Ústavní soud důvod k derogaci napadené právní úpravy pro tvrzenou nepředvídatelnost či rychlost změny právní úpravy neshledal.

### VIII. c) Zdanění loterií

141. Navrhovatelka napadá § 10 odst. 3 písm. b) bod 1, označení bodu 2 a bod 2 ve slovech „bodů 2 až 6“, § 10 odst. 5 ve slovech „bodů 2 až 6“ následujících za slovy „odstavce 1 písm. h)“, § 10 odst. 8 ve slovech „h) bodu 1“, § 24 odst. 2 písm. u) ve slovech „písm. h) bodu 1 nebo“, § 36 odst. 2 písm. i) ve slovech „a z příjmu v podobě výhry z loterie a tomboly“ zákona o daních z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., a § 36 odst. 7 (nyní § 36 odst. 6) ve slovech „nebo veškeré příjmy uvedené v § 10 odst. 1 písm. h) bodě 1“ zákona o daních z příjmů, ve znění zákona č. 364/2019 Sb. (a nyní též zákona č. 609/2020 Sb.), s tím, že daná ustanovení zakládají nerovnost v neprospěch výherců loterie a tomboly oproti výhercům jiných hazardních her, neboť u loterií a tombol je zdaňován jednorázově celý příjem z každé výhry nad 1 milion Kč bez možnosti započíst své náklady na hru (sázku), zatímco v případě všech jiných her je možno od daňového základu odečíst vklady do těchto her v rámci zdaňovacího období.

142. Ústavní soud výše shrnul, že v situacích, kdy důvodem rozlišování, tj. tvrzeným diskriminačním důvodem není určitá podezřelá charakteristika jednotlivce odvoditelná z čl. 3

odst. 1 Listiny, posuzuje Ústavní soud důvodnost odlišného zacházení zdrženlivě pouze optikou vyloučení libovůle. To je případ i shora rekapitulovaných ustanovení zákona o daních z příjmů týkajících se pravidel pro zdaňování formou srážkové daně.

143. Ústavní soud tedy musel posoudit, zda rozlišení týkající se loterií a tombol na straně jedné a ostatních hazardních her na straně druhé, plynoucí z napadené právní úpravy, není výrazem libovůle, a je tedy racionálně zdůvodnitelné.

144. Ústavní soud dospěl k závěru, že lze akceptovat vysvětlení vlády pro rozdílnost režimu zdanění u loterií a tombol spočívající v zájmu na tom, aby bylo zdanění pro poplatníka co nejjednodušší, k čemuž byla zvolena srážková daň. Ta byla zvolena u her, u nichž lze technicky zajistit, aby provozovatel hry z každé výhry daň srazil a odvedl, přičemž výše vkladu do daného druhu hry je velmi nízká v poměru k výhře. Jako důvod odlišné právní úpravy lze akceptovat též administrativní jednoduchost a v důsledku lepší zajištění výběru daně ze strany státu. V souvislosti s danou změnou došlo též k úpravě osvobození od daně z příjmů fyzických osob, přičemž u loterií a tombol je osvobozena od daně výhra, jejíž výše nepřesahuje 1 milion Kč, a osvobození se tedy zkoumá u každé výhry samostatně, bez ohledu na to, jaká je celková výše výher za dané zdaňovací období. Naopak u ostatních her jsou osvobozeny výhry, pouze pokud součet výher z určitého druhu hazardní hry za zdaňovací období po odečtení součtu vkladů do daných druhů hry za dané období nepřesáhne 1 milion Kč. Vláda ve vyjádření dokládá, že zdanění tak nemusí být vždy pro výherce v loteriích či tombolách méně výhodné. Jde o odlišnou techniku zdanění a s tím související odlišnou formu osvobození od daně z příjmu, které je racionálně zdůvodnitelné a není projevem libovůle.

145. Argument vlády, že záměrem bylo učinit zdanění výher z hazardních her pro poplatníky co nejjednodušším, lze jako racionální akceptovat. Srážková daň je odváděna provozovatelem hry, poplatníkovi je vyplacena jen část příjmu po odečtení daně, poplatník nemusí příjem uvádět v daňovém priznání ani platit daň. Napadený rozdíl spočívající v tom, že není možné si odečíst od základu daně žádné související výdaje, protože plátcí daně (provozovateli) zpravidla nejsou známy, je tak jen logickým důsledkem změny.

146. Ústavní soud akceptuje, že odlišnost jednotlivých typů hazardních her umožňuje zákonodárci stanovit i odlišnou koncepci zdanění. Samotná výše daňové sazby se z pohledu zákona o daních z příjmů nijak neliší. Ústavní soud proto ve shora odkazovaných ustanoveních zákona o daních z příjmů týkajících se zdanění loterií a tombol neshledal porušení principu rovnosti, resp. zákazu libovůle, neboť rozdílnost je zdůvodnitelná.

147. Navrhovatelka dále napadá § 4 písm. a) zákona o dani z hazardních her, ve znění zákona č. 364/2019 Sb., kterým došlo ke zvýšení sazby daně z loterií a tombol z 23 % na 35 % opět z důvodu porušení principu rovnosti nezohledněním rizikovosti daného typu hazardní hry, jakož i z důvodu razantnosti a nepřiměřenosti změny, která může mít „likvidační důsledky“, neboť provozovatelé loterií vstupovali na trh „za určité daňové situace“.

148. Z pohledu možného „rdousícího efektu“ (či likvidačních důsledků) daně nelze navrhovatelce přisvědčit. Samotná výše daňové sazby 35 % není způsobila dosáhnout konfiskačních či likvidačních účinků ve vztahu k provozovatelům hazardních her a navrhovatelka ani nic takového nedokládá. „Rdousící“, resp. konfiskační účinek daně je nutno posuzovat vždy mimo jiné vzhledem k předmětu zdanění, tj. např. stejná výše daňové sazby (35 %) u daně z nemovitostí by již konfiskační důsledky měla, neboť by během tří let byla poplatníkovi jeho nemovitost *de facto* daňově „zkonfiskována“. V případě daně z hazardní hry však jde o zdanění specifického (opakujícího se) příjmu provozovatele hazardní hry. Jakkoli je samotné zvýšení daně pro provozovatele loterií (z povahy věci) více zatěžující než před uvedenou změnou, nelze tvrzenou protiústavnost zvýšení daní zakládat na argumentu vstupu na trh „za určité daňové situace“, neboť v takovém případě by prakticky jakékoli zvýšení daní nebylo možné, neboť daňové zatížení se může v čase měnit, a to i zvyšovat. K tvrzení navrhovatelky, že samo „zvýšení daně o 52 % přiměřené není“, je nutno opět zopakovat, že



Ústavní soud daňové zatížení ani jeho změny neposuzuje kritériem přiměřenosti, ale jen kritériem vyloučení extrémní disproporcionality („rdousícího“, konfiskačního účinku) dopadu daně, jak bylo shrnuto výše. Jakkoli by tedy hypoteticky např. zvýšení určité daňové sazby z 1 % na 3 % představovalo zvýšení daně o 300 %, podstatná bude až případná extrémní disproporcionalita výsledného daňového zatížení, nikoli procentní vyjádření samotného růstu (navýšení) daňové sazby, které bez dalšího o „rdousícím“ (extrémně disproporčním) účinku daně ještě nic nevyovídá.

149. Pokud jde o zdůvodnění odlišné výše daňové sazby u různých druhů hazardních her, opět nemůže Ústavní soud hodnotit napadenou právní úpravou přísnými kritérii přezkumu spočívajícího v hledání přiměřené či optimální právní úpravy, konkrétně optimálního nastavení vzájemných daňových sazeb hazardních her, ale pouze vyloučením libovůle při uvedeném rozlišování. Ústavní soud akceptuje argumenty vlády zdůvodňující, že odlišnost daňových sazeb sice zohledňuje rizikovost té které hazardní hry v zájmu prevence sociálně patologických jevů souvisejících s hazardními hrami, ale zároveň zohledňuje též odlišnost jednotlivých her z hlediska jejich ziskovosti, resp. odlišnost kritického bodu tzv. Lafferovy křivky vyjadřující závislost mezi mírou zdanění (sazby daně) a daňovým výnosem. Stejně je racionálním zdůvodněním, které ostatně navrhovatelka nijak v replice nerozporuje, že stejná sazba daně může odlišně dopadat na provozování různých druhů hazardních her. Zdanění méně rizikové loterie a více rizikové technické hry stejnou daňovou sazbou (35 %) tak nemusí mít z hlediska regulačního účelu daně na oba typy hazardních her stejný dopad. Formálně shodná sazba může vést k odlišným regulačním důsledkům pro jednotlivé typy her v závislosti na ziskovosti té které hry, což nijak neodporuje principu vyloučení libovůle. Ve vyjádření vlády je doloženo, že sazba daně u loterií v původní výši 23 % nedopadala stejně na provozování loterií jako na provozování jiných taktéž méně škodlivých druhů hazardních her zdaněných stejnou sazbou: v letech 2017–2019 byla ziskovost loterií cca 45 %, ziskovost kurzových sázek a živých her kolem cca 10 % a ziskovost technických her v rozmezí 6 % (2019) až 17 % (2017). Jako racionální lze tak akceptovat argument, že pokud provozováním určitého druhu hazardních her dosahují provozovatelé příjmů ve srovnatelné výši výrazně jednodušeji, než je tomu u jiných druhů hazardních her, je nutné tuto skutečnost zohlednit též při stanovení daňové sazby tak, aby byl dosažen srovnatelný ochranný a regulační efekt daňového zatížení.

150. Též v souvislosti s napadenou částí zákona o dani z hazardních her Ústavní soud připomíná, že jeho úkolem při přezkumu daňových předpisů není hledat přiměřená či optimální řešení, resp. zda nelze stejného cíle (ať již jde o fiskální zájmy státu, či regulace určité oblasti) dosáhnout i jinak. Tomuto zdrženlivému přístupu pak musí odpovídat nejen přezkum samotné výše daně, ale též přezkum tvrzeného porušení principu rovnosti v oblasti daní. Není tedy přípustné, aby Ústavní soud sice samotnou výši zdanění posuzoval pouze optikou vyloučení „rdousícího“, resp. konfiskačního účinku daně, ale poté vzájemný vztah daňových sazeb (tj. tvrzenou nerovnost) posuzoval přísněji než jen optikou vyloučení libovůle při zdůvodňování odlišností. Přísný přezkum je tak namísto pouze při využití podezřelého kritéria rozlišení, tedy např. při odlišném zdanění stejného typu příjmu jen v závislosti na osobních charakteristikách daňového poplatníka. To však není nyní posuzovaný případ.

151. Ústavní soud tak neshledal, že odlišná (vyšší) daňová sazba pro zdanění loterií je projevem libovůle. Jinak řečeno, zakotvení vyšší daňové sazby, byť pro méně rizikovou hazardní hru, je zdůvodnitelné, pokud stát při stanovení daňové sazby zohledňoval též jiné relevantní faktory, které mohou přispět ke splnění účelu zdanění.

152. Argument navrhovatelky, že napadená právní úprava se „tváří jako obecná norma, ale v konkrétní situaci v Čechách, na Moravě a ve Slezsku je to fakticky individuální akt“, nelze považovat za argument zdůvodňující protiústavnost napadené právní úpravy. Napadená právní úprava je obecná, má charakter právních norem (obecných pravidel chování), nikoli charakter individuálního rozhodnutí, dopadá zcela shodně na jakékoli společnosti provozující loterie.

Těch je v současné době devět, ovšem i v případě, že by určitý typ hazardní hry v České republice provozoval jen jeden subjekt, nešlo by jen z daného důvodu u daňové regulace příslušné hazardní hry o nepřipustnou právní úpravu, je-li formulována obecně a v důsledku dopadající na kohokoli, kdo na trh vstoupí. Danou situaci je tak nutno odlišit od individualizované právní úpravy regulující konkrétní situaci, např. hypoteticky ukládající určitou daňovou povinnost výslovně konkrétnímu subjektu [podobně srov. též nález sp. zn. Pl. ÚS 4/17 ze dne 11. 2. 2020 (N 21/98 SbNU 163; 148/2020 Sb.), body 97–99].

153. Ústavní soud tak ani v případě ustanovení zákona o daních z příjmů a zákona o dani z hazardních her napadených v části 4) petitu jejich protiústavnost neshledal.

### **IX. Závěr**

154. Ústavní soud proto uzavírá, že podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh zamítl, neboť neshledal, že by v procesu přijímání zákona č. 364/2019 Sb. došlo k ústavně relevantním vadám, resp. že by napadená ustanovení zákona o daních z příjmů, zákona o rezervách a zákona o dani z hazardních her, jakož i přechodné ustanovení čl. IV bodu 3 zákona č. 364/2019 Sb. byly v rozporu s ústavním pořádkem.

## Č. 98

### Daňové osvobození nemovitých věcí ve vlastnictví státu (sp. zn. Pl. ÚS 97/20 ze dne 18. května 2021; 241/2021 Sb.)

**I. Právní úprava daňového osvobození je věcí daňové politiky, do níž Ústavní soud zasahuje výjimečně. Posuzování vhodnosti jednotlivých komponent daňové politiky je ponecháno na úvaze demokraticky zvoleného zákonodárce, nemá-li dopad daně „rdousící účinek“ a neporuší-li princip akcesorické a neakcesorické rovnosti. Obce se mohou dovolávat výhradně zásahu do akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Osvobození části pozemků, staveb a jednotek ve vlastnictví státu od daně z nemovitých věcí nemůže již s ohledem na nízký podíl výnosu této daně na celkových příjmech rozpočtů obcí zasáhnout do práva obcí na samosprávu podle čl. 8 Ústavy České republiky způsobem, který by fakticky znemožňoval jejich samosprávnou existenci.**

**III. Stát není ve věcech daní zpravidla v plně srovnatelném postavení s jinými subjekty. Osvobození části pozemků, staveb a jednotek ve vlastnictví státu od daně z nemovitých věcí není v rozporu s principem rovnosti a s právem na provozování hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to tím spíše, je-li daňové osvobození vyloučeno u nemovitých věcí ve vlastnictví státu, které jsou užívány k podnikání.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 97/20 dne 18. května 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka (soudce zpravodaj), Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů zastoupených advokátem doc. JUDr. Zdeňkem Koudelkou, Ph.D., sídlem Optátova 874/46, Brno, na zrušení § 4 odst. 1 písm. a), § 4 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“, § 4 odst. 3 věty první, § 4 odst. 5, § 9 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“ a § 9 odst. 4 věty první zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Předmět řízení

1. Ústavnímu soudu byl dne 15. 9. 2020 doručen návrh skupiny 24 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“), zastoupené v záhlaví uvedeným advokátem, na zrušení některých ustanovení

zákona České národní rady č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o dani z nemovitých věcí“) dotýkajících se daňového osvobození pozemků, zdanitelných staveb a jednotek ve vlastnictví České republiky. Navrhovatelka se v petitu svého návrhu domáhá zrušení § 4 odst. 1 písm. a), § 4 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“, § 4 odst. 3 věty první, § 4 odst. 5, § 9 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“ a § 9 odst. 4 věty první tohoto zákona.

2. Návrh byl podán podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, a to pro rozpor napadených ustanovení s čl. 1 odst. 1, čl. 99, čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 3 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

## II. Argumentace navrhovatelky

3. Navrhovatelka úvodem podotýká, že napadená ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí zakotvují daňové osvobození pozemků, staveb a jednotek, a to přímo ze zákona bez ohledu na účel využití dané věci již prostým vlastněním věci státem. Jako zásadní považuje navrhovatelka požadavek na zrušení § 4 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, uvádějících ve výčtu od daně osvobozených pozemků, staveb a jednotek ty, které jsou ve vlastnictví České republiky. Daňové osvobození pozemků, staveb a jednotek ve vlastnictví státu podle navrhovatelky vzniklo v době feudální, kdy panovník „byl brán jako vlastník všech pozemků, které zčásti formou lenního systému postupoval jiným osobám – vazalům“. Toto daňové vynětí či osvobození se následně přeneslo na stát. V současné době je ale takové daňové osvobození státu, vzniklé právě z dlouhodobé tradice, nejen archaické, nýbrž i protiústavní.

4. Ustanovení § 4 odst. 3 věty první, odst. 5 a § 9 odst. 4 věty první zákona o dani z nemovitých věcí pak podle navrhovatelky na v předchozím bodu uvedená ustanovení navazují, provádějí je a jejich samostatná existence je v důsledku toho právně nesmyslná. K ustanovení § 4 odst. 1 písm. d) a § 9 odst. 1 písm. d) zákona o dani z nemovitých věcí navrhovatelka uvádí, že jejich napadenou část navrhuje zrušit, „byť je možné, že převážná část pozemků, na nichž se nachází kulturní památka, a stavby prohlášené za kulturní památku budou nadále osvobozeny, ale podle obecných podmínek jako pro každého vlastníka – tedy uzavření dohody s Ministerstvem kultury, kdy za stát jako vlastníka bude vystupovat příslušná příspěvková organizace nebo organizační složka státu ... Není důvod, aby stát měl privilegovaný režim, pokud jde o daňovou povinnost vyplývající z vlastnického práva ...“.

5. Při posuzování ústavnosti daňového osvobození státu od jednotlivých daní je podle navrhovatelky nutné mimo jiné sledovat jejich rozpočtové určení. Plošné daňové osvobození státu od daní, jejichž je příjemcem, je podle ní plně akceptovatelné, neboť nemá dopad na příjmy a výdaje státního rozpočtu a zamezuje zbytečně byrokratické zátěži. Zcela odlišná situace je však u daně z nemovitých věcí, jejímž příjemcem jsou obce. Daňové osvobození státu zde totiž vede ke snížení rozpočtových příjmů obecní samosprávy coby podstatného prvku demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. V důsledku této právní úpravy vzniká i nedůvodná nerovnost, kdy „dvě stejné obce budou mít stejnou rozlohu a kulturu zdaňovaných pozemků, ale daňový výnos jedné obce bude nepoměrně nižší ve srovnání s druhou obcí, protože podstatným vlastníkem pozemků na jejím území je stát“. Navrhovatelka současně namítá, že i stát, jehož pozemky, stavby a jednotky jsou od daně z nemovitých věcí osvobozeny, využívá obcí vybudované a udržované pozemní komunikace vedoucí k těmto nemovitostem, veřejné osvětlení a řadu dalších činností, které obce financují i z výnosu daně z nemovitých věcí. Rozsah daňového osvobození má být podle navrhovatelky vázán na určitou činnost, např. na veřejnou prospěšnost předmětné stavby či pozemku, nikoliv na osobu vlastníka.

6. Mezi základní kritéria právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy patří, že právní normy jsou závazné i pro samotného normotvůrce. Pokud stát zakotvil v ústavním pořádku zákaz diskriminace, právo na rovné zacházení v obdobných situacích a rovnost vlastnictví bez ohledu na osobu vlastníka, pak „výjimky z těchto ústavních norem nemohou být činěny ve prospěch státu obyčejným zákonem, leda by bylo dáno alespoň výslovné ústavní zmocnění k takové odlišné zákonné úpravě“. Podle navrhovatelky nelze přehlédnout ani to, že stát vystupuje ve dvojitěm postavení – jednak jako vrchnostenský subjekt sám ukládající daně, jednak jako právnická osoba podílející se na činnostech, které jsou daněmi zatíženy. Toto dvojí postavení státu se podle ní „projevuje i v oblasti daně z nemovitých věcí, kde stát ve vrchnostenské pozici jako zákonodárce přijal zákon osvobozující sama sebe v postavení vlastníka od daně, a to paušálně, zatímco pro jiná osvobození je určující nějaký prospěšný účel nebo vzájemnost dle mezinárodního práva (osvobození diplomatů a jiných států). Postavení státu jako tvůrce daňových zákonů není nezávislé od dopadu těchto zákonů na jeho postavení vlastníka pozemků, staveb a jednotek“.

7. Tím, že stát sám sebe „paušálně bez ohledu na účel užití pozemku či stavby“ osvobozuje od daně z nemovitých věcí, nadřazuje tak své vlastnické právo nad práva jiných vlastníků. To v konečném důsledku také narušuje hospodářskou soutěž a právo na provozování hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Navrhovatelka také upozorňuje na to, že daňově osvobozeny jsou i pozemky, stavby a jednotky, kde „stát může provozovat činnost, z níž má příjem a zisk (smlouvy o zpoplatněné užívání věci mimo nájem a pacht např. krátkodobé zpoplatněné ubytování, vybírání vstupného, zpoplatněné parkování ... Stát prvotně není podnikatelem, ale může tak při určitých činnostech být. Takovou činnost může provozovat svým jménem i skrze jím zřízené právnické osoby, kdy jsou tyto osoby právně oddělené od státu (státní příspěvková organizace, státní fondy), ale nikoliv majetkově. Tedy vlastnické právo k nemovitým věcem přísluší státu a příslušné státní právnické osoby mají jen právo různě omezené dispozice s tímto majetkem“. Taková daňová nerovnost pak musí mít spravedlivý důvod – například veřejnou prospěšnost určení stavby. Navrhovatelka rovněž zdůrazňuje, že čl. 11 odst. 1 Listiny zakotvuje rovnost vlastnictví, a to vedle čl. 3 odst. 1 Listiny zaručujícího základní práva a svobody všem bez ohledu na jejich postavení. Pakliže čl. 11 odst. 5 Listiny umožňuje ukládat daně a poplatky toliko na základě zákona, pak „musí ústavní rovnost vlastnictví respektovat i zákon, kterým je zdaňováno vlastnické právo“.

8. Výše uvedenou nerovnost podle navrhovatelky zcela neřeší ani ustanovení prvních vět § 4 odst. 3 a § 9 odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí, podle nichž se daňové osvobození nevztahuje na ty pozemky, stavby a jednotky ve vlastnictví státu, které jsou využívány pro podnikání, jsou pronajímány či propachtovány. Podle navrhovatelky totiž existují „pozemky a věci, z nichž má stát příjem, ale nejde o pronájem (stavby pro zpoplatněnou rekreaci zaměstnanců a dalších osob) anebo k podnikání je nemovitá věc (stavba) užívána jen částečně (v sídle státního úřadu je část obchodních prostor, které nejsou samostatnými jednotkami). Rovněž definice podnikání má mnohoznačný význam, neboť zde mohou být činnosti výdělečné, ale daný státní úřad je nevnímá jako podnikání ... Stát má postupovat tak, že sám sebe nebude speciálně privilegovat. Tedy má určité věci osvobodit z důvodu jejich určení (veřejná prospěšnost), ale bez ohledu na osobu vlastníka. Nemá se však daňovou výjimkou sám osvobodit a pak výjimkou z výjimky určité věci ve svém vlastnictví přece jen zdanit“.

9. Navrhovatelka též zdůrazňuje, že napadená právní úprava je rozporná s ústavní ochranou územní samosprávy podle čl. 99 a čl. 101 odst. 3 a 4 Ústavy. Uvádí, že „aby byla samospráva skutečnou, musí být její právní a správní možnosti podepřeny vlastní majetkovou základnou (právo na majetek, vlastní hospodaření, místní daně a poplatky). Jinak by totiž realizace samosprávného rozhodnutí mohla být fakticky (nikoliv právně) vetována centrální státní mocí odepřením prostředků na jeho finanční krytí“. Stát může do územní samosprávy zasahovat jen na ochranu zákona. Určující však musí být povaha ústavního pořádku. Napadená

ustanovení zákona zasahující do územní samosprávy jsou protiústavní. Jelikož se tato protiústavní ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí dotýkají rozsahu příjmů obcí jako základních územních samosprávných celků, je tím „dotčena i územní samospráva jako ústavní institut“.

### III. Průběh řízení před Ústavním soudem

10. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal návrh Poslanecké sněmovně a Senátu jako účastníkům řízení a dále vládě a Veřejnému ochránci práv jako orgánům, které jsou oprávněny vstoupit do řízení jako vedlejší účastníci řízení.

#### III./a Vyjádření komor Parlamentu

11. Poslanecká sněmovna ve vyjádření podepsaném jejím předsedou uvedla, že zákon o dani z nemovitých věcí byl přijat Českou národní radou v jejím pátém volebním období na 35. schůzi dne 4. května 1992. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen v částce 71 ze dne 1. 7. 1992. Dotčená ustanovení § 4 odst. 3 a § 9 odst. 4 věty první zákona o dani z nemovitých věcí pak byla upravena pozdější novelou provedenou zákonem č. 483/2001 Sb., který byl ve třetím volebním období předložen jako sněmovní tisk 974. Návrh tohoto zákona byl projednán v prvním čtení dne 29. 6. 2001 a přikázán k projednání rozpočtovému výboru a výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí. Rozpočtový výbor jej projednal dne 10. 10. 2001, jeho usnesení (sněmovní tisk 974/1) obsahovalo pozměňovací návrh k ustanovení § 4 odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí, které navrhovatelka napadá. Výbor pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí pak návrh zákona projednal dne 9. 10. 2001. Druhé čtení k návrhu zákona proběhlo ve dnech 16., 17. a 30. 10. 2001 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk 947/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 1. 11. 2001, přičemž došlo ke schválení návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou. K další změně napadených ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí došlo zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů. Toto zákonné opatření Senátu schválila Poslanecká sněmovna svým usnesením vyhlášeným ve Sbírce zákonů pod č. 382/2013 Sb. Závěrem předseda Poslanecké sněmovny konstatuje, že výše uvedené zákony byly schváleny ústavně předepsaným postupem, byly podepsány příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášeny ve Sbírce zákonů.

12. Z vyjádření Senátu se podává, že osvobození státu od povinnosti platit daň z nemovitých věcí bylo obsaženo v zákoně o dani z nemovitých věcí již při jeho přijetí v roce 1992, jenž byl následně recipován do právního řádu České republiky a zachován až do současnosti, jakkoliv napadené části ustanovení § 4 a 9 tohoto zákona byly několikrát novelizovány. Poslední výraznější změna byla provedena zákonným opatřením Senátu č. 344/2013 Sb., jehož součástí byla i novela zákona o dani z nemovitých věcí. Návrh tohoto zákonného opatření Senátu byl předložen v 9. funkčním období Senátu jako tisk č. 184. Usnesením č. 152 ze dne 7. 10. 2013 byl tento návrh zákonného opatření Senátu doporučen ke schválení ve znění pozměňovacích návrhů garančním výborem pro hospodářství, zemědělství a dopravu. Ústavně-právní výbor, jemuž byl návrh zákonného opatření Senátu též přikázán k projednání, k němu nepřijal žádné usnesení. Návrh zákonného opatření Senátu byl projednán Senátem ve dnech 9. a 10. 10. 2013. Patrně nejdiskutovanějším tématem v rámci rozpravy při jednání Senátu byla otázka zdaňování investičních fondů – naopak napadená ustanovení „zůstala během rozpravy v pozadí zájmu Senátu“. Návrh zákonného opatření Senát přijal ve znění pozměňovacích návrhů (usnesení č. 352), přičemž v hlasování pořadové č. 22 se pro návrh vyslovilo 55 z přítomných 62 senátorů.

### III./b Vyjádření vlády

13. Ústavní soud obdržel dne 21. 10. 2020 vyzoomění vlády, podepsané ministryní spravedlnosti, že vláda usnesením č. 1058 ze dne 19. 10. 2020 schválila svůj vstup do tohoto řízení a navrhuje, aby Ústavní soud návrh v plném rozsahu zamítl.

14. Dne 26. 11. 2020 bylo Ústavnímu soudu doručeno vyjádření vlády k návrhu na zrušení napadených ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí. Vláda ve svém vyjádření úvodem uvádí, že posouzení potřebnosti daňového zatížení a „konkrétní způsob parametrizovatelnosti té které daně“ je otázkou ryze politickou a nelze ji hodnotit v soudním řízení. Na rozdíl od navrhovatelky je přesvědčena, že „osobní osvobození je v napadených případech stejně validní (legitimní), jako by bylo osvobození věcné, protože vede ke stejnému cíli a vychází ze skutečnosti, že veřejně prospěšná činnost státu je bezesporu převažující a postačí proto pouze negativně vymezit případy, kdy stát osvobozen není“. Volbu této legislativní techniky přitom vláda pokládá za politickou otázku. Navrhovatelkou požadované vázání osvobození státu od daně z nemovitých věcí na určitou činnost by podle vlády učinilo právní úpravu značně kazuistickou, což by přineslo vyšší náklady na správu daně z nemovitých věcí.

15. Vláda se rovněž neztotožňuje s tvrzením navrhovatelky, podle níž „stát jako každý jiný vlastník požaduje infrastrukturu k nemovitým věcem a zajišťování různých služeb, které obec financuje mimo jiné z výnosu z daně z nemovitých věcí“, a ve svém vyjádření uvádí, že „obec sice má ústavní právo na samosprávu, ale toto její právo nemůže vyústit do stavu faktické autonomie obce nezávislé na státu. Obec nezajišťuje sama poskytování veškerých služeb veřejné moci a dalších činností důležitých pro existenci obce a jejích obyvatel, protože na těchto činnostech se v nezanedbatelné míře podílí i stát a kraje“. Daně jsou navíc zásadně „neúčelovým peněžním plněním“, pročez nelze akceptovat argumentaci navrhovatelky, že výnos daně z nemovitých věcí je spjat s výstavbou či údržbou místní infrastruktury. Dále vláda zdůrazňuje, že stát je osvobozen pouze v „pozici vrchnostenského subjektu“, nikoliv v případech, kdy vystupuje jako soukromoprávní subjekt. Nelze tak hovořit o paušálním osvobození státu od daně z nemovitých věcí. Určitou nerovnost pak podle vlády zakládá každá daňová výjimka, přičemž daňové osvobození státu neshledává jako výjimečné. Vláda má za to, že „důvod rozlišování spočívající v osvobození státu od daně z nemovitých věcí v případě, kdy prostřednictvím dotčených nemovitých věcí zásadně uplatňuje státní moc, je morálně neutrální a racionální, a proto zcela legitimní“. Stát se v pozici vrchnostenského subjektu nenachází ve srovnatelném postavení s ostatními, nevchnostenskými subjekty, pročez napadená právní úprava nemůže být v rozporu se zásadou rovnosti. Stejně tak stát v pozici vrchnostenského subjektu nesoutěží se soukromým sektorem, tedy „v případě osvobození nemovitých věcí ani žádná soutěž z podstaty věci neprobíhá“. Daňové osvobození státu od daně z nemovitých věcí podle vlády ani nezasahuje do práva na samosprávu, neboť „fiskální autonomie obcí nesmí být na újmu státní moci“ a obec se spolu se státem také musí podílet na správě věcí veřejných.

16. Nedůvodný je podle vlády též návrh na zrušení § 4 odst. 5 zákona o dani z nemovitých věcí, podle něhož se daňové osvobození podle § 4 odst. 1 téhož zákona vztahuje i na část pozemku. Potřebnost této úpravy vláda demonstruje na příkladu pozemků zastavěných železniční tratí [§ 4 odst. 1 písm. o) zákona o dani z nemovitých věcí] – nebýt napadeného ustanovení, bylo by otázkou, zda je v případě takového pozemku možné daňové osvobození uplatnit, neboť parcela je sice částečně zastavěna stavbou drah, což by svědčilo pro přiznání daňového osvobození, současně však není zastavěna celá. Vláda upozorňuje na to, že bez § 4 odst. 5 by zákon o dani z nemovitých věcí „neupravoval explicitně pravidlo, že lze pro účely osvobození zohledňovat pouze části parcel. Podle § 2 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí je pak předmětem daně celá parcela. Z uvedeného plyne, že bez daného ustanovení by proti sobě stál výklad, kdy je buď parcela jako celek osvobozena, nebo kdy není osvobozena vůbec“, přičemž v takovém případě by musel být zvolen výklad příznivější pro poplatníka, tedy že je

pozemek osvobozen jako celek. Toto rozšíření daňového osvobození z části parcel na celé parcely by v konečném důsledku vedlo ke snížení daňových příjmů obcí.

### **III./c Replika navrhovatelky**

17. Ústavní soud zaslal navrhovatelce k replice výše uvedená vyjádření komor Parlamentu i vyjádření vlády coby vedlejší účastnice řízení. K vyjádřením komor Parlamentu navrhovatelka uvedla, že obě komory podaly jen „technická“ vyjádření o procesu přijetí zákona, k němuž nemá žádných připomínek. K vyjádření vlády navrhovatelka v replice zdůraznila, že si je vědoma zdrženlivosti Ústavního soudu při posuzování daňových otázek, v daném případě však podle ní jde o věc tak významnou, že vyžaduje zásah Ústavního soudu. Tato významnost spočívá zejména v tom, že si stát v postavení vrchnostenského subjektu stanovil daňové zvýhodnění svého vlastnictví nemovitých věcí, a zneužil tak své vrchnostenské postavení pro svou pozici vlastníka jako právnické osoby, což jiní vlastníci učinit nemohou. Takový postup je navíc k tíži příjmů obcí. Navrhovatelka se neztotožňuje s tvrzením vlády, že stát je daňově osvobozen jen tehdy, když vykonává státní moc, a odkazuje v podrobnostech na svůj návrh. Konstatuje, že např. daň z nemovité věci určené k rekreaci či školení zaměstnanců stát platit nemusí, zatímco jiní vlastníci ano. Navrhovatelka setrvává na tom, že se má daňové osvobození týkat nemovitostí určených pro určitý prospěšný účel a nemá být vázáno na osobu vlastníka. Tím by bylo zajištěno daňové osvobození např. vůči budovám Středočeského kraje při výkonu veřejné správy na území města Prahy nebo města Šlapanice při výkonu působnosti obce s rozšířenou působností v budově pobočky Městského úřadu Šlapanice na území města Brna.

### **III./d Sdělení Veřejného ochránce práv**

18. Veřejný ochránce práv vyrozuměním ze dne 12. 10. 2020 sdělil Ústavnímu soudu, že do řízení v této věci nevstupuje.

### **III./e Ústní jednání**

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

## **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

20. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v této věci podala skupina 24 senátorů, zastoupená dle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, advokátem. K návrhu byla dle § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., připojena podpisová listina podepsaná každým z 24 senátorů. Navrhovatelka je proto k podání návrhu aktivně legitimována.

21. Ústavní soud současně neshledal žádný důvod nepřipustnosti návrhu podle § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., ani důvod pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona. Ústavní soud konstatuje, že je podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy příslušný k projednání návrhu, který splňuje všechny zákonem stanovené náležitosti. Proto přistoupil k jeho meritornímu posouzení.

## **V. Ústavní konformita zákonodárského procesu**

22. V řízení o zrušení zákonů či jejich jednotlivých ustanovení Ústavní soud podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., nejprve posuzuje ústavní konformitu legislativního procesu. Ústavní soud si ověřil, že vyjádření účastníků řízení odpovídají skutečnosti. K vyjádření Poslanecké sněmovny Ústavní soud dodává, že některá



z napadených ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí byla vedle zákona č. 483/2001 Sb. a zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb. postupně novelizována též zákony č. 315/1993 Sb., č. 65/2000 Sb., č. 342/2005 Sb. a č. 23/2015 Sb. V posuzovaném případě Ústavní soud z vyjádření účastníků řízení a z veřejně dostupných sněmovních a senátních informací (<https://www.psp.cz> a <https://www.senat.cz>) zjistil a pro stručnost pouze konstatuje [srov. např. nálezy ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 31/17 (N 212/97 SbNU 269; 30/2020 Sb.) a ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 24/19 (N 214/103 SbNU 203; 7/2021 Sb.)], že tyto zákony byly přijaty ústavně stanoveným způsobem v mezích Ústavou stanovené kompetence Parlamentu (čl. 15 odst. 1 Ústavy). Tyto skutečnosti přitom nebyly zpochybněny ani navrhovatelkou (srov. výše bod 17).

## VI. Znění napadených ustanovení

23. Platné a účinné znění napadených ustanovení § 4 zákona o dani z nemovitých věcí a jejich kontext je následující (napadené části ustanovení jsou vyznačeny tučně):

- (1) Od daně z pozemků jsou osvobozeny
  - a) **pozemky ve vlastnictví České republiky,**  
(...)
  - d) pozemky tvořící jeden funkční celek se zdanitelnou stavbou veřejně přístupného památkového objektu prohlášeného za kulturní památku, **který je**
    1. **ve vlastnictví České republiky, nebo**
    2. přístupný z důvodů výchovně vzdělávacích na základě písemné smlouvy uzavřené mezi Ministerstvem kultury a vlastníkem,(...)
- (3) **Pozemky uvedené v odstavci 1 písm. a) jsou osvobozeny od daně z pozemků, nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány; jsou-li tyto pozemky pronajaty nebo propachtovány obci, kraji nebo organizační složce státu anebo příspěvkové organizaci, jsou osvobozeny za předpokladu, že nejsou užívány k podnikání.** Pozemky uvedené v odstavci 1 písm. d) až g), l), r), t) a u) jsou osvobozeny od daně z pozemků, nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány. Pozemky uvedené v odstavci 1 písm. a), b) a t) jsou osvobozeny od daně z pozemků, není-li k nim zřízeno právo stavby.  
(...)
- (5) **Osvobození podle odstavce 1 se vztahuje i na část pozemku.**

24. Platné a účinné znění napadených ustanovení § 9 zákona o dani z nemovitých věcí a jejich kontext je následující (napadené části ustanovení jsou vyznačeny tučně):

- (1) Od daně ze staveb a jednotek jsou osvobozeny
  - a) **zdanitelné stavby nebo zdanitelné jednotky ve vlastnictví České republiky,**  
(...)
  - d) zdanitelné stavby veřejně přístupného památkového objektu prohlášeného za kulturní památku, **který je**
    1. **ve vlastnictví České republiky, nebo**
    2. přístupný z důvodů výchovně vzdělávacích na základě písemné smlouvy uzavřené mezi Ministerstvem kultury a vlastníkem; ve smlouvě musí být uveden časový a prostorový rozsah zpřístupnění a stanoven jeho režim v souladu s památkovou hodnotou a dalšími způsoby využití objektu,(...)

(4) **Zdanitelné stavby, s výjimkou budov obytných domů, a zdanitelné jednotky, které zahrnují nebytový prostor jiný než sklep nebo komoru, uvedené v odstavci 1 písm. a) jsou osvobozeny od daně ze staveb a jednotek, nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány; jsou-li pronajaty nebo propachtovány obci, kraji nebo organizační složce státu anebo příspěvkové organizaci, jsou osvobozeny za předpokladu, že nejsou užívány k podnikání.** Zdanitelné stavby nebo zdanitelné jednotky uvedené v ustanovení odstavce 1 písm. e), f), u) a v) jsou osvobozeny od daně ze staveb a jednotek, nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány. Osvobození od daně ze staveb a jednotek podle odstavce 1 písm. r) se nevztahuje na zdanitelnou stavbu a zdanitelnou jednotku, je-li centrálně vytápěna a napojena na systém rozvodného tepelného zařízení podle energetického zákona.

## VII. Věcné posouzení návrhu

### VII./1 Obecná východiska

25. Daň z nemovitých věcí je svěřenou majetkovou daní, jejímž předmětem jsou jak pozemky na území České republiky evidované v katastru nemovitostí (§ 2 odst. 1 zákona o dani z nemovitých věcí), tak i zákonem vymezené zdanitelné stavby a jednotky (§ 7 téhož zákona). Výnos z této daně náleží obci, na jejímž území se zdaňovaná nemovitost nachází [§ 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 344/2013 Sb.]. Současně jde v daňovém systému České republiky o jedinou daň, u níž má obec oprávnění alespoň částečně ovlivnit její výši prostřednictvím tzv. místního koeficientu, a tím i velikost daňového výnosu, resp. rozpočtových příjmů (srov. Marková, H. Finanční hospodaření územních samosprávných celků. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2008, s. 54). Na rozdíl od místních poplatků však výběr této daně pro obce spravuje stát (Finanční správa České republiky). Právní nauka přitom upozorňuje na to, že „obce ... správu daně z nemovitých věcí státu nijak nerefundují, jen inkasují výnosy. Jejich čistý výnos z této daně je tak podstatně vyšší, než by činil v případě, že by tuto daň současně byly povinny spravovat“ (Řezníčková, K. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 169). Výnos z daně z nemovitých věcí tvoří v průměru necelá 3 % na celkových daňových příjmech rozpočtů obcí, obzvláště u menších obcí však může dosáhnout až 10 % (Radvan, M. Místní daně. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 195; Řezníčková, K., cit. d., tamtéž).

26. Daňové osvobození zakotvené v § 4 a 9 zákona o dani z nemovitých věcí představuje výrazný korekční prvek daně z nemovitých věcí, určující tu část předmětu daně, ze které se daň nevybírání (Jánošíková, P. In Jánošíková, P., Mrkývka, P. a kol. Finanční a daňové právo. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 309). Ustanovení § 4 a 9 zákona o dani z nemovitých věcí se přitom vztahují na celou řadu pozemků, staveb a zdanitelných jednotek ve vlastnictví vícero skupin vlastníků – vedle státu např. též na veřejné vysoké školy [§ 4 odst. 1 písm. r) téhož zákona], spolky, odborové organizace nebo organizace zaměstnavatelů [§ 9 odst. 1 písm. f) téhož zákona] nebo na kraje ve vztahu k nemovitostem v jejich územním obvodu [§ 4 odst. 1 písm. t) a § 9 odst. 1 písm. t) téhož zákona]. Jde-li o daňové osvobození státu zakotvené v napadených ustanoveních, zde platí, že se toto osvobození nikdy nevztahuje na pozemky, stavby a zdanitelné jednotky, které jsou užívány k podnikání (§ 4 odst. 3 věta první a § 9 odst. 4 věta první zákona o dani z nemovitých věcí).

27. Ústava zakládající právní subjektivitu obcí (územních samosprávných celků) stanoví, že mají vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Platí přitom, že „územní samosprávné celky reprezentující územní společenství občanů musí mít – prostřednictvím autonomního rozhodování svých zastupitelských orgánů – možnost svobodně rozhodnout, jakým způsobem naloží s finančními prostředky, jimiž jsou pro plnění úkolů

samosprávy vybaveny. Právě hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je tedy i existence vlastních a dostatečných finančních, resp. majetkových zdrojů“ [náleze ze dne 9. 7. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 5/03 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.)]. Vlastnictví majetku a existence vlastních příjmů jsou tudíž klíčovými ekonomickým předpokladem územní samosprávy, což zdůrazňuje rovněž Evropská charta místní samosprávy [srov. Marková, H. Veřejnoprávní korporace a jejich finanční zdroje. In Žák Krzyžanková, K. (ed.) Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 726, s. 731–732]. Z čl. 8, čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a čl. 104 odst. 2 Ústavy je pak dovozováno, že „právem územních samosprávných celků na samosprávu se rozumí ústavně zaručené právo příslušného územního společenství občanů rozhodovat na vlastní odpovědnost ve svém a současně veřejném zájmu samostatně (mimo instrukce a pokyny) v rámci decentralizovaných autonomních prostorů, jemu vymezených ústavním pořádkem a zákony, o svých záležitostech na svém území a za svá rozhodnutí nést veřejnoprávní odpovědnost“ [náleze ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 (N 90/100 SbNU 87), obdobně též Filip, J. In Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázský, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 1106 a násl.].

28. V návaznosti na shora uvedené je však třeba zdůraznit, že „garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická“ [náleze ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)] a že prostor k derogačnímu zásahu Ústavního soudu do daňového zákona by se otevřel až tehdy, „pokud by bylo zjištěno a prokázáno, že daná právní úprava prakticky znemožňuje ... některým kategoriím obcí, zejména těm malým, jejich samosprávnou existenci, tj. že by jejich příjem klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy ve smyslu čl. 8 Ústavy“ [náleze ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.)].

29. Ústavní soud se obecně staví k přezkumu daňových zákonů zdrženlivě. Dlouhodobě upozorňuje zejména na to, že s ohledem na zásadu soudního sebeomezení „nemůže posuzovat optimálnost daňového systému, resp. posuzovat daňové zákony z pohledu naplnění základních funkcí daní ...“ [viz např. náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.)], neboť „posuzování daní z hlediska těchto kritérií náleží do kompetence demokraticky zvoleného zákonodárce. Pokud by k němu Ústavní soud přistoupil, vstupoval by do pole jednotlivých politik, jejichž racionalitu nelze z hlediska ústavnosti dost dobře hodnotit“ [náleze ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)]. Z těchto důvodů také Ústavní soud přistupuje k přezkumu vybraných prvků právních předpisů z oblasti práva daňového a poplatkového (zejména pak sazby daně) toliko k „testu proporcionality v užším smyslu, kter[ý] v případě daní (obdobně jako např. v případě stanovení horní hranice peněžitých sankcí) spočívá ve vyloučení jejich extrémní disproporcionality. Zásah do vlastnického práva nesmí vést k takové zásadní změně majetkových poměrů dotčeného subjektu, že by jím došlo ke zmaření samé podstaty majetku ..., resp. že by hranice veřejnoprávního povinného peněžitého plnění jednotlivcem vůči státu nabyta škrtícího (rdousícího) působení“ [náleze ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.), dále srov. náleze ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) a ze dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].

30. Lze proto shrnout, že „posuzování vhodnosti a nezbytnosti jednotlivých komponent daňové politiky je ponecháno v diskreci demokraticky zvoleného zákonodárce potud, pokud dopad daně na osoby nemá rdousící efekt (není extrémně disproporcionální) a dále neporuší princip akcesorické a neakcesorické rovnosti“ (náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15). O extrémní disproporcionalitě lze hovořit až v situaci, kdy je daň způsobilá zasáhnout do vlastnických práv způsobem, který by vedl ke zmaření samé podstaty majetku, resp. ke zničení

majetkové základny poplatníka [srov. např. nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.) nebo nález ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), bod 53 odůvodnění]. Na tomto místě Ústavní soud pouze stručně uvádí, že se k rozlišení akcesorické a neakcesorické rovnosti blíže vyjádřil již v nálezu ze dne 28. 3. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 42/03 (N 72/40 SbNU 703; 280/2006 Sb.), v němž akcesorickou rovnost vymezil jako rovnost ve vztahu k jinému základnímu právu nebo svobodě, kdežto rovnost neakcesorickou jako všeobecnou rovnost před zákonem. V nálezu ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.) pak dospěl k závěru, že se obce mohou dovolávat výhradně zásahu do akcesorické rovnosti podle čl. 3 odst. 1 Listiny, naopak jim nesvědčí rovnost neakcesorická ve smyslu všeobecné rovnosti před zákonem, neboť podle čl. 1 Listiny jsou jejími beneficienty pouze lidé, tj. jednotlivci jako důstojné lidské bytosti. Rovnost je přitom kategorií relativní, k jejímuž porušení je třeba, aby se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházelo rozdílným způsobem, aniž by pro takový přístup existovaly objektivní a rozumné důvody [nález ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.)].

## VII./2 Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadená ustanovení

31. Veden uvedenými ustanoveními ústavního pořádku i právními názory vyjádřenými ve svých relevantních nálezech, dospěl Ústavní soud v abstraktní kontrole ústavnosti napadených ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí k níže uvedeným závěrům.

32. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí osvobozuje pozemky ve vlastnictví České republiky od daně z pozemků. Věcná působnost daňového osvobození je v tomto případě omezena ustanovením § 4 odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí (které navrhovatelka rovněž požaduje zrušit), podle něhož jsou pozemky ve vlastnictví státu osvobozeny tehdy, „nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány; jsou-li tyto pozemky pronajaty nebo propachtovány obci, kraji nebo organizační složce státu anebo příspěvkové organizaci, jsou osvobozeny za předpokladu, že nejsou užívány k podnikání“.

33. Obdobně koncipované ustanovení § 9 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí zavádí daňové osvobození zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek ve vlastnictví České republiky. Podle § 9 odst. 4 zákona o dani z nemovitých věcí jsou pak zdanitelné stavby, s výjimkou budov obytných domů, a zdanitelné jednotky, které zahrnují nebytový prostor jiný než sklep nebo komoru, uvedené v § 9 odst. 1 písm. a) osvobozeny od daně ze staveb a jednotek, „nejsou-li užívány k podnikání, pronajímány nebo propachtovány; jsou-li pronajaty nebo propachtovány obci, kraji nebo organizační složce státu anebo příspěvkové organizaci, jsou osvobozeny za předpokladu, že nejsou užívány k podnikání“.

34. Ústavní soud v prvé řadě konstatuje, že sama navrhovatelka nenamítá „rdousící účinek“ (extrémní disproportionálnost) napadené právní úpravy, neboť ostatně ten musí být posuzován pohledem daňových poplatníků, v jejichž prospěch je vyloučení „rdousícího účinku“ založeno, a nikoliv pohledem obcí coby příjemců daně z nemovitých věcí. Součástí napadených ustanovení zákona o dani z nemovitých věcí ani není právní úprava daňové sazby či výše místního koeficientu daně z nemovitých věcí, který by sám o sobě mohl přímo způsobovat „rdousící účinek“ na poplatníky daně. Z toho důvodu také Ústavní soud nepřistoupil k přezkumu napadených ustanovení právě testem vyloučení extrémní disproportionality [k tomu viz nález ze dne 10. 7. 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.)].

35. Ústavní soud se dále zabýval tím, zda jsou napadená ustanovení způsobila zasáhnout do práva obcí na samosprávu podle čl. 8 Ústavy, a to způsobem odůvodňujícím zrušení napadených ustanovení. Ústavní soud na tuto otázku odpověděl ve světle nálezu ze dne 20. 11. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 50/06 (N 196/47 SbNU 557; 18/2008 Sb.) záporně. Jak vyplývá již z bodu 25, výnos daně z nemovitých věcí tvoří v průměru pouze necelá 3 % na celkových

daňových příjmech obcí, přičemž obce inkasují čistý výnos z této daně, aniž by náklady na její správu refundovaly státu. Daňové osvobození části pozemků, staveb a jednotek ve vlastnictví státu přitom nemůže již s ohledem na poměrně nízký podíl příjmů obcí plynoucích z daně z nemovitých věcí na celkových příjmech vést k „rdousícímu účinku“. Ani u nejmenších obcí, u nichž může výnos daně z nemovitých věcí tvořit až 10 % jejich daňových příjmů, přitom nelze dovodit, že by napadená právní úprava znemožňovala jejich samosprávnou existenci, resp. to, že by jejich příjem klesl pod úroveň znemožňující výkon samosprávy podle čl. 8 Ústavy (viz výše bod 28). Takový účinek napadené právní úpravy ani navrhovatelka nenamítá. Vedle toho Ústavní soud konstatuje, že v nyní posuzované věci není použitelný ani čl. 9 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy, k němuž Česká republika uplatnila výhradu (viz sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy). Nehledě na výše uvedené, Evropská charta místní samosprávy jako mezinárodní smlouva, která není přímo vykonatelná (self-executing), „rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy“ [nález ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 34/02 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.)].

36. Argumentuje-li dále navrhovatelka tím, že stát, jehož některé nemovité věci jsou daňově osvobozeny, využívá obcemi vybudovaných a udržovaných veřejných statků (pozemních komunikací, osvětlení apod.) vedoucích k jeho nemovitostem (viz výše bod 5), opomíjí tím skutečnost, že daně jsou peněžitým plněním nenávratným a neekvivalentním, tj. bezprostředně zde schází konkrétní přímé protiplnění za zaplacenou daň (viz Karfíková, M., Boháč, R. In Karfíková, M. a kol. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 150). Totožný argument, jaký přednesla navrhovatelka proti daňovému osvobození některých nemovitostí ve vlastnictví státu, by bylo možno nadto použít i vůči pozemkům ve vlastnictví všech ostatních skupin vlastníků (viz shora bod 26), což by *argumentum ad absurdum* mohlo zpochybňovat důvodnost daňového osvobození od daně z nemovitých věcí jako takové.

37. Navrhovatelka dále zpochybňuje slučitelnost napadené právní úpravy s obecným principem rovnosti podle čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, jakož i s rovností vlastnického práva všech vlastníků podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Jak nastínil Ústavní soud výše v bodu 30, rozlišování vedoucí k porušení principu rovnosti je nepřipustné ve dvojitěm ohledu: může působit jednak jako akcesorický princip, a jednak jako neakcesorický princip spočívající ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů – fakticky tak jde o princip rovnosti před zákonem [nález ze dne 21. 4. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.)]. Obcím přitom nesvědčí neakcesorická rovnost jakožto všeobecná rovnost před zákonem podle čl. 1 Listiny [nález ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.), bod 26 odůvodnění].

38. Právní úprava daňového osvobození, jež je součástí v zásadě všech daňových zákonů, je (aniž by Ústavní soud negoval výše uvedené) primárně věcí daňové politiky, do níž by měl Ústavní soud jako „negativní zákonodárce“ [srov. nález ze dne 12. 2. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.)] zasahovat spíše výjimečně (viz výše bod 29). Porušení principu rovnosti, včetně jeho návaznosti na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny, je nutně podmíněno různým zacházením se subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.)]. V nálezu ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 Ústavní soud uvedl, že nepřipustné rozdílné zacházení „spočívá v odlišném daňovém zatížení druhé skupiny, přičemž toto odlišné daňové zatížení jde k tíži této skupiny, neboť je vyšší“, přičemž zdůraznil, že „pro závěr o ústavnosti či protiústavnosti uvedeného řešení je rozhodující existence objektivních a rozumných důvodů vysvětlujících jak existenci napadeného odlišného zacházení, tak intenzitu, resp. formu tohoto odlišného zacházení“.

39. Byť si Ústavní soud uvědomuje zvláštnosti daně z nemovitých věcí (bod 25), nelze konstatovat, že by byl stát v daňových otázkách v plně srovnatelném postavení s jinými subjekty. Navrhovatelce lze dát za pravdu v tom, že napadenou právní úpravou jsou daňově osvobozeny i ty pozemky, stavby a jednotky ve vlastnictví státu, v nichž je vykonávána mnohá vrchnostenská, resp. fiskální veřejná správa, jež je na rozdíl od správy vrchnostenské (výsostně) realizována formou práva soukromého (Hendrych, D. In Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 12). Daňové osvobození vztahující se i na ty nemovitosti, v nichž není vykonávána veřejná moc (vrchnostenská veřejná správa), však hodnotí Ústavní soud jako přiměřené a nevybočující z mezí ústavnosti, neboť jde v zásadě vždy o činnosti veřejně prospěšné.

40. Specificky je třeba nahlížet na daňové osvobození těch pozemků, staveb a zdanitelných jednotek ve vlastnictví státu, které jsou užívány k podnikání (ať už samotným státem, či subjektem od státu odlišným). V takovém případě však ustanovení § 4 odst. 3 věty první a § 9 odst. 4 věty první zákona o dani z nemovitých věcí, která navrhovatelka rovněž napadá, výslovně vylučují daňové osvobození těchto nemovitých věcí (viz bod 26). K daňovému osvobození vymezených nemovitostí užívaných k podnikání navíc nedochází ani v případě, kdy jsou pronajaty či propachtovány obci, kraji, organizační složce státu anebo příspěvkové organizaci [srov. § 4 odst. 3 větu první a § 9 odst. 4 větu první zákona o dani z nemovitých věcí *in fine* (ve slovech: „za předpokladu, že nejsou užívány k podnikání“)]. Ústavní soud tak nemohl přisvědčit ani námitce navrhovatelky tvrdící „paušální osvobození státu jako vlastníka“, kterým má být v konečném důsledku dotčeno též právo na provozování hospodářské činnosti podle čl. 26 odst. 1 Listiny. Namítá-li v návaznosti na to navrhovatelka, že „definice podnikání má mnohoznačný význam“, je třeba uvést, že posouzení toho, zda je v daném případě nemovitost užívána k podnikání, nebo nikoliv, je věcí výkladu a použití práva orgány Finanční správy České republiky v konkrétních případech. Navrhovatelkou zmiňovaná „definice podnikání“ je přitom pro všechny subjekty shodná, přičemž s vyloučením daňového osvobození pozemků, staveb a zdanitelných jednotek užívaných k podnikání pracuje zákon o dani z nemovitých věcí i vůči řadě jiných daňových subjektů (srov. § 4 odst. 3 větu druhou a § 9 odst. 4 větu druhou). Ani ve vazbě na princip akcesorické rovnosti tak není nic zvláštního, natož snad nepřijatelného, či dokonce protiústavního na tom, když stát „daňovou výjimkou osvobodil sám sebe a pak výjimkou z výjimky určité věci ve svém vlastnictví přece jen zdanil“ (viz bod 8), tím spíše, je-li touto výjimkou znemožněno, aby docházelo k daňovému osvobození nemovitostí ve vlastnictví státu užívaných k podnikání. Na tomto nic nemění ani argument navrhovatelky (viz bod 6), že si stát zakotvil daňové zvýhodnění ze své „vrchnostenské pozice“. Je totiž třeba uvést, že veškeré zákony jsou přijímány z „vrchnostenské pozice státu“ – od jiných sociálních řádů se stát liší právě tím, že „jest řádem donucovacím“ (Kelsen, H. Základy obecné teorie státní. Brno: Nakladatelství Barvič a Novotný, 1926, s. 23).

41. S navrhovatelkou se lze ztotožnit v tom, že daňové osvobození nemovitostí ve vlastnictví státu dopadá i na ty z nich, které jsou užívány pro rekreaci státních zaměstnanců, neboť v daném případě nejde o podnikatelské využití nemovitostí, jejich pronájem ani pacht (viz bod 8). Takto koncipované daňové osvobození však není zakotveno pouze ve prospěch státu, ale i některých jiných daňových subjektů. V důsledku poměrně široce vymezeného daňového osvobození jsou tak daňově osvobozeny například též „zdanitelné stavby, které jsou budovou, nebo zdanitelné jednotky ve vlastnictví obecně prospěšných společností, spolků, odborových organizací, organizací zaměstnavatelů, mezinárodních odborových organizací a jejich pobočných organizací“ [§ 9 odst. 1 písm. f) zákona o dani z nemovitých věcí]. V celkovém kontextu pak představuje shora uvedený případ daňového osvobození nemovitostí ve vlastnictví státu užívaných za účelem rekreace zaměstnanců spíše marginálii, která i s ohledem na zdrženlivost Ústavního soudu při přezkumu daňových zákonů nemůže vést k závěru o protiústavním daňovém zvýhodnění státu vůči jiným daňovým subjektům.

Rozhodující je totiž jak forma, tak i intenzita tvrzeného odlišného zacházení [nález ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15 (N 121/81 SbNU 889; 271/2016 Sb.)].

42. Ústavní soud upozorňuje též na to, že se daňové osvobození vztahuje například také na pozemky, stavby a jednotky ve vlastnictví kraje, které se nacházejí v jeho územním obvodu [§ 4 odst. 1 písm. t) a § 9 odst. 1 písm. t) zákona o dani z nemovitých věcí], a to v zásadě za shodných podmínek jako v případě nemovitostí ve vlastnictví státu, tj. s vyloučením těch z nich, které jsou užívány k podnikání, jsou pronajímány nebo propachtovány (§ 4 odst. 3 věta druhá a § 9 odst. 4 věta druhá téhož zákona). Kraje jsou přitom vyššími územními samosprávnými celky, které mají obdobně jako obce ústavně zaručené právo na samosprávu (čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy). Vztahuje-li se tedy daňové osvobození pozemků, staveb a jednotek nejen na ty ve vlastnictví státu, ale na podstatně širší okruh daňových subjektů, je tím značně oslaben argument o „privilegovaném“ postavení státu vůči jiným subjektům.

43. Navrhovatelce nicméně dává Ústavní soud za pravdu v tom, že okruh daňově osvobozených nemovitostí určený též podle daňových subjektů je poněkud nesystematický. Například daňové osvobození nemovitostí ve vlastnictví kraje se vztahuje jen na ty nacházející se v jeho územním obvodu, v důsledku čehož ojedinele může skutečně docházet k „anomáliím“ zmíněným navrhovatelkou v replice (viz bod 17 *in fine*). Ústavní soud dále nepřehlédl, že daňově osvobozeny nejsou pozemky, stavby a jednotky například ve vlastnictví profesních komor, byť i ty vykonávají stejně jako stát prostřednictvím svých orgánů veřejnou správu. Stejně tak si je Ústavní soud vědom toho, že i podle části právní nauky je daňové osvobození státu „nepříliš vhodné“ (viz např. Řezníčková, K. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016, s. 173), neboť výnos z této daně je příjmem obecních rozpočtů. Byť si lze *de lege ferenda* jistě představit v řadě ohledů lepší konstrukci daňového osvobození zakotveného v zákoně o dani z nemovitých věcí (včetně dalšího zúžení daňového osvobození nemovitostí ve vlastnictví státu), nemůže tato skutečnost s ohledem na shora uvedená obecná východiska (část VII./1), resp. zdrženlivý přístup Ústavního soudu k přezkumu daňových zákonů, vést k závěru o protiústavnosti napadené zákonné úpravy.

44. Ústavní soud podotýká, že restriktivně postupoval též při přezkumu § 11a odst. 1 písm. b) zákona České národní rady č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění zákona č. 41/2015 Sb., zakotvujícího výjimku z placení odvodu za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu pro stavby pozemních komunikací ve vlastnictví státu, když návrh na jeho zrušení nálezem ze dne 15. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (N 42/80 SbNU 517; 239/2016 Sb.) zamítl.

45. Obdobným způsobem, jaký použil Ústavní soud výše, přistoupil též k návrhu na zrušení § 4 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“ a § 9 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“ zákona o dani z nemovitých věcí. Podle § 4 odst. 1 písm. d) bodu 1 zákona o dani z nemovitých věcí jsou daňově osvobozeny pozemky ve vlastnictví České republiky tvořící jeden funkční celek se zdanitelnou stavbou veřejně přístupného památkového objektu prohlášeného za kulturní památku. Vedle toho (bod 2 téhož ustanovení) jsou daňově osvobozeny též pozemky ve vlastnictví jiných osob než státu tvořící jeden funkční celek se zdanitelnou stavbou veřejně přístupného památkového objektu prohlášeného za kulturní památku, jde-li o pozemek „přístupný z důvodů výchovně vzdělávacích na základě písemné smlouvy uzavřené mezi Ministerstvem kultury a vlastníkem“. Obdobně je pak zákonem o dani z nemovitých věcí [§ 9 odst. 1 písm. d)] upraveno daňové osvobození zdanitelných staveb veřejně přístupného památkového objektu prohlášeného za kulturní památku.

46. Navrhovatelka je přitom toho názoru, že objekty ve vlastnictví státu prohlášené za kulturní památku mohou být daňově osvobozeny, avšak „podle obecných pravidel jako pro každého vlastníka – tedy uzavření dohody s Ministerstvem kultury, kdy za stát jako vlastníka

bude vystupovat příslušná příspěvková organizace nebo organizační složka státu ...“. V absenci požadavku zákona o dani z nemovitých věcí, aby stát uzavíral sám se sebou smlouvy, v nichž též případně vymezí rozsah zpřístupnění nemovitosti veřejnosti, však nelze spatřovat protiústavnost. Nelze též odhlédnout od toho, že velké množství objektů prohlášených za kulturní památku spravuje Národní památkový ústav jako státní příspěvková organizace, jejíž statut vydává právě Ministerstvo kultury [§ 26 odst. 2 písm. j) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o státní památkové péči“)], které též pověřuje Národní památkový ústav plněním úkolů na úseku státní památkové péče [§ 32 odst. 2 písm. j) zákona o státní památkové péči]. Bylo by tak zjevně nesmyslným požadavkem, aby musel Národní památkový ústav jako příspěvková organizace uzavírat dohodu s Ministerstvem kultury, jak nejspíše požaduje navrhovatelka. Je to přitom právě Národní památkový ústav, který provádí a zajišťuje zpřístupnění kulturních památek formou průvodcovských a obdobných odborných služeb [čl. VI odst. 1 písm. a) přílohy č. 4 statutu Národního památkového ústavu]. Ústavní soud je proto toho názoru, že napadená ustanovení nezavádějí nerovné zacházení mezi jednotlivými daňovými subjekty bez objektivních a rozumných důvodů (náleze ze dne 28. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 18/15) a že intenzita a forma tohoto „odlišného zacházení“ spočívajícího v absenci požadavku, aby stát uzavíral sám se sebou shora uvedenou smlouvu, nezavdávají s ohledem na výše vymezená východiska důvod pro jejich zrušení.

47. Dále navrhovatelka napadá ustanovení § 4 odst. 5 zákona o dani z nemovitých věcí, podle něhož se daňové osvobození podle § 4 odst. 1 vztahuje i na část pozemku. Uvádí přitom, že toto ustanovení blíže provádí ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, přičemž jeho samostatná existence je právně nesmyslná. Ani tomuto argumentu Ústavní soud nemohl přisvědčit, neboť již z gramatického výkladu vyplývá, že se § 4 odst. 5 zákona o dani z nemovitých věcí vztahuje na všechny případy daňového osvobození podle § 4 odst. 1 [písmena a) až x)] téhož zákona, nikoliv tedy pouze na daňové osvobození pozemků ve vlastnictví České republiky, tj. na ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí, které navrhovatelka napadla. Nelze proto tvrdit, že v důsledku zrušení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o dani z nemovitých věcí (případně též dalších napadených ustanovení) se stává existence § 4 odst. 5 téhož zákona právně nesmyslná. S ohledem na východiska uvedená v bodu 29 nepřísluší Ústavnímu soudu blíže hodnotit funkci tohoto ustanovení, když to z povahy věci není způsobilé zapříčinit extrémní disproportionálnost daňového zákona ani narušit rovnost mezi jednotlivými vlastníky (čl. 11 odst. 1 věta druhá Listiny), neboť mezi jednotlivými skupinami vlastníků vůbec nerozlišuje. Může-li navíc stát v obecné rovině zakotvit daňové osvobození pozemků jako celku, *argumentum a fortiori (a maiori ad minus)* lze připustit i daňové osvobození části pozemku. Zrušení napadeného ustanovení by navíc v konečném důsledku mohlo vést paradoxně ke snížení daňových příjmů obcí z daně z nemovitých věcí, jak upozornila vláda ve svém vyjádření (viz bod 16). Tuto skutečnost navrhovatelka ostatně ani v replice nezpochybnila.

### VIII. Závěr

48. Ze všech shora uvedených důvodů Ústavní soud rozhodl tak, že návrh na zrušení § 4 odst. 1 písm. a), § 4 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“, § 4 odst. 3 věty první, § 4 odst. 5, § 9 odst. 1 písm. a), § 9 odst. 1 písm. d) ve slovech „který je 1. ve vlastnictví České republiky, nebo“ a označení bodu řadovou číslovkou „2.“ a § 9 odst. 4 věty první zákona o dani z nemovitých věcí zamítl.



## Č. 99

### Nesprávné poučení odvolacího soudu o (ne)přípustnosti podání dovolání (sp. zn. III. ÚS 642/21 ze dne 18. května 2021)

**I. Rozhodnutí odvolacího soudu, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutím, kterým se odvolací řízení končí a proti němuž je dovolání přípustné za podmínek podle § 237 občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2013.**

**II. Součástí práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je též řádné poučení účastníků řízení o možnosti podat dovolání. Poučil-li odvolací soud účastníka řízení nesprávně o nepřípustnosti podání dovolání, přičemž účastník řízení se tímto nesprávným poučením řídil a podal proti rozhodnutí odvolacího soudu ústavní stížnost, musí být nejprve zjednána náprava v podobě otevření možnosti dovolání k Nejvyššímu soudu.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti Space Orange, s. r. o., sídlem Družnosti 1345/6, Praha 4, zastoupené advokátkou Mgr. Janou Čižmárovou, sídlem Haštalská 760/27, Praha 1, proti usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. prosince 2020 č. j. 3 Co 107/2020-180 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. srpna 2020 č. j. 32 C 25/2019-174, za účasti Vrchního soudu v Praze a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a obchodní společnosti Ekvinoxium, s. r. o., sídlem Olbramovická 701/13, Praha 4, zastoupené advokátem Mgr. Adamem Biňovcem, sídlem Bykoš 41, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 9. prosince 2020 č. j. 3 Co 107/2020-180 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 9. prosince 2020 č. j. 3 Co 107/2020-180 se ruší.**

**III. Ve zbývajících částech 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 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedených soudních rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno její ústavně zaručené právo

na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a obsahu spisu vedeného Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“), který si Ústavní soud za účelem posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Žalobou podanou dne 2. 7. 2018 u městského soudu se původní žalobkyně, obchodní společnost Daisyfox, s. r. o., domáhala toho, aby jí stěžovatelka z titulu plnění „smlouvy o spolupráci s licenčním ujednáním“ zaplatila částku 300 000 Kč s příslušenstvím. Stěžovatelka se naproti tomu domáhala vzájemným návrhem ze dne 3. 10. 2018 na původní žalobkyni „zaplacení smluvní pokuty ve výši 1 500 000 Kč, dále peněžité náhrady bezdůvodného obohacení a částky 60 000 Kč měsíčně od 1. 3. 2019“. Rozhodnutím městského soudu ze dne 18. 5. 2020 pak došlo k záměně účastníků na straně žalobkyně, kterou se stala právě vedlejší účastnice. V návaznosti na podání vzájemného návrhu podle § 97 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) byla stěžovatelka usnesením městského soudu ze dne 11. 3. 2020 vyzvána k zaplacení soudního poplatku ve výši 255 000 Kč, ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Usnesení nabylo právní moci dne 13. 5. 2020, lhůta k zaplacení soudního poplatku marně uplynula dne 29. 5. 2020. Podáním ze dne 4. 5. 2020 (doplněným na výzvu soudu dne 26. 6. 2020) stěžovatelka navrhla, aby městský soud připustil částečné zpětvzetí vzájemné žaloby tak, že se po původním žalobci domáhá toliko zaplacení částky 700 000 Kč s příslušenstvím, a to z titulu neuhrazené odměny za poskytnutí licence. Spolu s tímto podáním stěžovatelka uhradila částku 41 107,20 Kč, která měla patrně představovat poměrnou část soudního poplatku.

3. Napadeným usnesením městský soud řízení o vzájemném návrhu stěžovatelky zastavil (výrok I) a současně rozhodl, že se stěžovatelce vrací složená částka ve výši 41 107,20 Kč (výrok II). Své rozhodnutí odůvodnil tak, že stěžovatelka ke dni 29. 5. 2020 nesplnila řádně svou poplatkovou povinnost. To, že stěžovatelka vzala svůj vzájemný návrh částečně zpět, nic nemění na skutečnosti, že byla řádně vyzvána k uhrazení soudního poplatku ve stanovené výši a s ohledem na procesní úkon částečného zpětvzetí návrhu měla ve stanové lhůtě zaplatit minimálně celý soudní poplatek ze zbývajících částky předmětu řízení ve výši 700 000 Kč. Soudní poplatek přitom činí částku 79 000 Kč, skládající se z částky 35 000 Kč podle položky 1/b Sazebníku poplatků a z částky 44 000 Kč coby 20 % [nevratná část podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o soudních poplatcích“)] z vyměřeného poplatku za část řízení. Jelikož stěžovatelka zaplatila pouze částku ve výši 41 107,20 Kč, musel soud s odkazem na § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích řízení o vzájemném návrhu pro nezaplacení soudního poplatku zastavit.

4. Proti rozhodnutí městského soudu podala stěžovatelka odvolání, v němž uvedla, že to spočívá na nesprávném právním posouzení věci [§ 205 odst. 2 písm. g) o. s. ř.]. Stěžovatelka měla za to, že městský soud měl podle judikatury Nejvyššího soudu zastavit řízení podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích pouze v části, v níž vzala vzájemnou žalobu zpět. Přístup městského soudu pokládá za „extrémně formalistický“ a vedoucí k odmítnutí spravedlnosti.

5. Vrchní soud v Praze (dále jen „vrchní soud“) podle § 219 o. s. ř. potvrdil rozhodnutí městského soudu. Ztotožnil se přitom s odůvodněním jeho rozhodnutí a dále uvedl, že postup navržený stěžovatelkou nepřichází v úvahu „již z toho důvodu, že nejprve je třeba zabývat se tím, zda byla splněna poplatková povinnost a až poté zpětvzetím, resp. částečným zpětvzetím žaloby nebo vzájemného návrhu“. V poučení o opravném prostředku vrchní soud bez bližšího odkazu na konkrétní zákonné ustanovení uvedl, že „proti tomuto usnesení není dovolání přípustné“.

## II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka rekapituluje průběh řízení před soudy a uvádí, že v důsledku zastavení řízení o vzájemném návrhu pro údajné nezaplacení soudního poplatku došlo k porušení jejího práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Postup městského soudu podle ní představuje „extrémně formalistický přístup“, jehož důsledkem je odmítnutí přístupu k soudu v rozsahu splnění poplatkové povinnosti. Stěžovatelka soudům vytýká, že se odchýlily od ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, konkrétně od usnesení ze dne 28. 2. 2019 sp. zn. 32 Cdo 4581/2018, ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. 23 Cdo 2649/2017 a ze dne 2. 2. 2017 sp. zn. 23 Cdo 1426/2016. Městský soud v rozporu s těmito rozhodnutími Nejvyššího soudu zastavil řízení podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích pro nezaplacení soudního poplatku i v části, ve které stěžovatelka nevezala svůj návrh zpět a splnila v zákonem stanovené lhůtě svou poplatkovou povinnost. Jelikož se důvod zastavení soudního řízení promítl rovněž do výroku o náhradě nákladů řízení, zasáhla napadená soudní rozhodnutí též do práva stěžovatelky na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

## III. Vyjádření k ústavní stížnosti

7. Městský soud ve svém vyjádření rekapituluje obsah napadeného rozhodnutí, přičemž zdůrazňuje, že částečné zpětvzetí návrhu nemění nic na skutečnosti, že stěžovatelka byla řádně vyzvána k uhrazení soudního poplatku a s ohledem na částečné zpětvzetí žaloby měla uhradit soudní poplatek alespoň ze zbývajících částky předmětu řízení ve výši 700 000 Kč. Městský soud též konstatuje, že vzájemný nárok byl ze strany stěžovatelky několikrát modifikován, pročež „není v současné době jasné, co je stále předmětem řízení o vzájemném návrhu ... Uhrazená částka na soudním poplatku nadto nekorespondovala s vyměřenou výší soudního poplatku ani se zbývajícím nárokem z titulu smluvní pokuty či stávajícím rozsahem vzájemného návrhu uplatněného žalovaným“.

8. Ústavní soud vyzval vrchní soud, aby se vyjádřil k ústavní stížnosti a obsahu napadeného rozhodnutí vrchního soudu, a to včetně jeho poučení. V reakci na opakovanou výzvu Ústavního soudu se vyjádřil vrchní soud tak, že se s ústavní stížností neztotožňuje, neboť městský soud musel řízení o vzájemném návrhu zastavit. Napadená rozhodnutí nejsou podle něj v rozporu se soudní judikaturou, zákonem o soudních poplatcích ani s Listinou. Proto vrchní soud navrhuje, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněnou. Ve zbytku vyjádření vrchní soud rekapituluje průběh řízení před soudy a shrnuje odůvodnění napadených rozhodnutí. K poučení o nepřijatelnosti dovolání v napadeném rozhodnutí se vrchní soud, navzdory výzvě Ústavního soudu požadujícím též vyjádření k poučení o opravném prostředku, nevyjádřil.

9. Vedlejší účastnice ve svém vyjádření uvedla, že považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou. Všechna stěžovatelkou odkazovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu podle ní dopadají toliko na situaci, kdy žalobce reagoval na výzvu k zaplacení soudního poplatku v soudem stanovené lhůtě, a nikoliv na situaci, kdy žalobce přistoupil k částečnému zpětvzetí žaloby a úhradě části soudního poplatku (nadto chybně vypočítané) až po uplynutí soudem určené lhůty. K samotné podstatě vzájemného návrhu a průběhu soudního řízení vedlejší účastnice uvádí, že postup stěžovatelky je na hranici dobrých mravů a je veden nepoctivým a spekulativním záměrem majícím donutit vedlejší účastnici, aby se vzdala svého nároku na vydání bezdůvodného obohacení.

10. S ohledem na obsah vyjádření účastníků řízení i vedlejší účastnice řízení nepovažoval Ústavní soud za účelné tato vyjádření zasílat stěžovatelce k případné replice.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že je k projednání včas podané ústavní stížnosti příslušný, přičemž stěžovatelka je v souladu s § 29

až 31 zákona o Ústavním soudu právně zastoupena advokátem. Ústavní stížnost proti rozhodnutí vrchního soudu je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), přestože stěžovatelka nevyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv, resp. nepodala proti rozhodnutí vrchního soudu dovolání, neboť se řídila jeho nesprávným poučením (viz níže část V. „Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti“). Podle konstantní judikatury Ústavního soudu totiž „nelze klást k tíži stěžovatelky, že postupovala v důvěře ve správnost a zákonnost poučení odvolacího soudu a nepodala nejdříve dovolání, nýbrž přímo ústavní stížnost“ [srov. náleze ze dne 24. 4. 2018 sp. zn. II. ÚS 3976/17 (N 81/89 SbNU 231), obdobně např. náleze ze dne 26. 9. 2018 sp. zn. I. ÚS 1820/18 ve znění opravného usnesení ze dne 23. 10. 2018 (N 161/90 SbNU 607) nebo ze dne 11. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 1467/18 (N 109/94 SbNU 317)]. V části týkající se rozhodnutí městského soudu však Ústavní soud shledal ústavní stížnost jako nepřipustnou (viz bod 23 níže).

### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. Ústavní soud je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti stojícím mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy). K zásahu do jejich rozhodovací činnosti je oprávněn jen tehdy, kdyby porušily ústavně zaručená práva stěžovatelky, obzvláště právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. např. náleze ze dne 19. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 3199/12 (N 191/71 SbNU 279)].

13. Přestože je Ústavní soud zásadně vázán návrhovým petitem, v důsledku čehož nemůže přezkoumávat a rušit soudní rozhodnutí nenapadená ústavní stížností, není již vázán odůvodněním ústavní stížnosti, tj. argumenty, které stěžovatelka uvádí jako důvod pro zrušení napadených rozhodnutí [srov. náleze 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) nebo ze dne 3. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 2396/13 (N 53/73 SbNU 69)]. Obdobně v nálezu sp. zn. I. ÚS 1820/18 (veřejně dostupném též na internetu v databázi NALUS na <http://nalus.usoud.cz>) přistoupil Ústavní soud ke zrušení rozhodnutí odvolacího soudu z důvodu nesprávného poučení o nepřipustnosti dovolání, byť stěžovatelka nesprávnost poučení v ústavní stížnosti nenamítala (viz bod 23 odůvodnění).

14. Napadeným usnesením vrchní soud jako soud odvolací potvrdil rozhodnutí městského soudu o zastavení řízení podle § 9 odst. 1 zákona o soudních poplatcích. Stěžovatelku přitom poučil o tom, že „proti tomuto usnesení není dovolání přípustné“. Toto poučení je však nesprávné.

15. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. platí, že dovoláním lze napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští. Z § 237 o. s. ř. poté vyplývá, že „není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu nebo která v rozhodování odvolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešena právní otázka posouzena jinak“.

16. Ústavní stížností napadené usnesení vrchního soudu je přitom rozhodnutím odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí. Současně nejde o rozhodnutí, proti němuž by bylo dovolání objektivně nepřipustné podle některého z důvodů vymezených v § 238 odst. 1 písm. a) až k) o. s. ř. Ústavní soud na tomto místě též upozorňuje na to, že v dané věci nebyl naplněn ani důvod pro objektivní nepřipustnost dovolání podle § 238 odst. 1 písm. e) o. s. ř., podle něhož je dovolání nepřipustné „proti usnesením, proti nimž je přípustná žaloba pro zmatečnost podle § 229 odst. 4“. Podle § 229 odst. 4 o. s. ř. platí, že „žalobou pro zmatečnost účastník může napadnout rovněž pravomocné usnesení odvolacího soudu, kterým bylo odmítnuto odvolání nebo kterým bylo zastaveno odvolací řízení, jakož i pravomocné usnesení odvolacího soudu, kterým bylo potvrzeno nebo změněno usnesení soudu prvního stupně

o odmítnutí odvolání nebo dovolání pro opožděnost“. O žádnou z těchto situací však v předmětné věci nešlo, neboť vrchním soudem jako soudem odvolacím bylo potvrzeno rozhodnutí městského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku. Stejně tak v daném případě nebyl naplněn předpoklad pro nepřipustnost dovolání podle ustanovení § 238 odst. 1 písm. i) o. s. ř., neboť toto dopadá toliko na „usnesení, kterými bylo rozhodnuto o návrhu na osvobození od soudního poplatku nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek“, nikoliv (též) na usnesení odvolacího soudu, kterým bylo rozhodnuto o odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku.

17. Shora uvedený závěr Ústavního soudu potvrzuje též právní nauka, resp. komentářová literatura. Ta uvádí, že „proti rozhodnutí odvolacího soudu o odvolání proti rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku je dovolání přípustné za podmínek podle § 237 o. s. ř. V tomto směru je třeba poukázat na změnu koncepce přípustnosti dovolání, jak byla zakotvena novelou provedenou zák. č. 404/2012 Sb., s účinností od 1. 1. 2013, když podle dřívějšího právního stavu dovolání v těchto věcech přípustné nebylo, a dále na to, že na typové přípustnosti dovolání nic nezměnila ani zpřisňující novela zákonem č. 296/2017 Sb., neboť rozhodnutí tohoto druhu nebyla zahrnuta pod katalog § 238 o. s. ř., na rozdíl od rozhodnutí o návrhu na osvobození od soudních poplatků nebo o povinnosti zaplatit soudní poplatek, ohledně kterých dovolání nadále přípustné není podle § 238 odst. 1 písm. i) o. s. ř.“ [VEČERA, J. Zákon o soudních poplatcích a předpisy související. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 49; shodně též elektronická verze tohoto komentáře v systému ASPI zpracovaná ke dni 1. 9. 2019 (ASPI ID: KO549\_1991CZ)].

18. Lze tak shrnout, že vrchní soud měl stěžovatelku poučit o tom, že dovolání proti předmětnému usnesení je přípustné za podmínek podle § 237 o. s. ř., nikoliv ji poučit o jeho nepřipustnosti. Jelikož se vrchní soud v řízení o ústavní stížnosti nevyjádřil k poučení obsaženému v napadeném rozhodnutí (viz bod 8), lze jen spekulovat, zda došlo k nesprávnému poučení z důvodu nedostatečného zohlednění právní úpravy přípustnosti dovolání účinné od 1. 1. 2013 (viz bod 17), nebo z důvodu nesprávného podřazení tohoto rozhodnutí pod některou z výjimek podle § 238 o. s. ř.

19. Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. II. ÚS 3659/19 (N 93/100 SbNU 120) uvedl, že „nemůže přehlédnout, že stěžovatel jednal zcela v souladu s poučením, které mu poskytl v závěru napadeného usnesení soud. Stěžovatel sice byl zastoupen advokátem, který měl vědět, že v dané věci mohl být nedostatek poučení zhojen dovoláním podaným v prodloužené lhůtě tří měsíců (srov. ustanovení § 240 odst. 3 o. s. ř.), z pohledu ústavního přezkumu je však nutné akcentovat judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž nelze klást k tíži stěžovatele pochybení soudu při poučení o opravném prostředku, jestliže z něj stěžovatel vyšel (srov. např. rozsudek *Gajtani proti Švýcarsku* ze dne 9. 9. 2014 č. 43730/07, body 61–77, včetně konkurenčního stanoviska soudců Lemmense, Kurise a Spana; z literatury srov. Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 663–664). Odmítnutí stěžovatelovy ústavní stížnosti pro nepřipustnost by tak znamenalo porušení jeho práva na přístup k soudu podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy“.

20. Jelikož se stěžovatelka řídila nesprávným poučením vrchního soudu o nepřipustnosti dovolání a podala ústavní stížnost, „musí zde být nejprve zjednána náprava v podobě otevření možnosti dovolání k Nejvyššímu soudu“ (srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3659/19 a sp. zn. II. ÚS 1467/18, bod 16 odůvodnění].

21. Povinnost poskytnout řádné poučení účastníkům řízení o procesních právech a povinnostech vyplývá jak z § 5 o. s. ř., tak z práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Obdobně jako v nálezech sp. zn. II. ÚS 3976/17, sp. zn. I. ÚS 1820/18, sp. zn. II. ÚS 1467/18 nebo sp. zn. II. ÚS 3659/19 dospěl Ústavní soud k závěru, že nesprávným poučením

vrchní soud odňal stěžovatelce přístup k Nejvyššímu soudu, a porušil tak její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

22. S ohledem na výše uvedené proto Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v části směřující proti usnesení vrchního soudu důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu toto rozhodnutí zrušil.

23. Ústavní soud se v tomto řízení ve vazbě na svou ustálenou judikaturu omezil výlučně na posouzení správnosti poučení obsaženého v rozhodnutí vrchního soudu [srov. např. nález ze dne 31. 10. 2017 sp. zn. I. ÚS 2265/16 (N 196/87 SbNU 219), ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. I. ÚS 2912/10 (N 29/60 SbNU 371) nebo ze dne 15. 4. 2003 sp. zn. IV. ÚS 769/02 (N 57/30 SbNU 91)]. V návaznosti na to Ústavní soud připomíná, vázán principem subsidiarity ústavní stížnosti, že se zatím nemůže věcně zabývat námitkami stěžovatelky proti rozhodnutí městského soudu. Za situace, kdy se bude věcí opětovně zabývat vrchní soud (a v případě podání dovolání následně též Nejvyšší soud), Ústavní soud ústavní stížnost v části týkající se rozhodnutí městského soudu odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro její nepřipustnost (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu), danou zde z povahy věci [shodně např. nálezy sp. zn. II. ÚS 3976/17 (N 81/89 SbNU 231) a sp. zn. II. ÚS 3659/19].

#### VI. Závěr

24. Z výše uvedených důvodů rozhodl Ústavní soud tak, že usnesením vrchního soudu ze dne 9. 12. 2020 č. j. 3 Co 107/2020-180 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, proto je podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil.

25. Ústavní stížnost v části směřující proti usnesení městského soudu ze dne 13. 8. 2020 č. j. 32 C 25/2019-174 Ústavní soud odmítl podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu pro nepřipustnost.

**Č. 100****Ústavně konformní interpretace § 146 odst. 2 občanského soudního řádu  
(sp. zn. IV. ÚS 665/21 ze dne 18. května 2021)**

**Jsou-li naplněny podmínky § 146 odst. 2 občanského soudního řádu a obecný soud žalovanému nepřizná náhradu nákladů řízení proti žalobci, který vzal žalobu zpět z důvodu pro něj nepříznivé důkazní situace (neunesení důkazního břemene), nikoli pro pozdější chování žalovaného, poruší tím právo žalovaného na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelky H. Š., zastoupené Mgr. Jirím Švejnhou, DiS., advokátem, sídlem Korunní 2569/108a, Praha 10 – Vinohrady, proti výroku II usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. prosince 2020 č. j. 6 Cmo 250/2020-231, za účasti Vrchního soudu v Praze jako účastníka řízení a J. Č., zastoupeného JUDr. Simonou Illetško Maškovou, sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8 – Karlín, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Výrokem II usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. prosince 2020 č. j. 6 Cmo 250/2020-231 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 8. prosince 2020 č. j. 6 Cmo 250/2020-231 se ve výroku II 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 stěžovatelka domáhá zrušení výroku II v záhlaví uvedeného soudního rozhodnutí s tvrzením, že jí byla porušena její základní práva zaručená v čl. 11 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jakož i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

2. Z ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyžádaného soudního spisu se podává, že vedlejší účastník žalobou podanou proti stěžovatelce navrhl vydání rozsudku, kterým by bylo určeno, že zůstavitelka H. Č. (matka stěžovatelky a vedlejšího účastníka) byla ke dni svého úmrtí členkou obchodní korporace Bytové družstvo X, s družstevním podílem, se kterým bylo mj. spojeno i právo užívání a nájmu družstevního bytu č. X. Podle tvrzení vedlejšího účastníka zůstavitelka převedla výše zmíněný družstevní podíl na stěžovatelku, která však přitom využila duševní poruchy zůstavitelky.

3. Za účelem zjištění, zda zůstavitelka mohla ke dni podpisu dohody o převodu družstevního podílu na stěžovatelku dne 14. 10. 2015 pro svůj zdravotní a duševní stav chápat právní důsledky svého jednání, Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 18. 3. 2020 č. j. 77 Cm 102/2019-191 ustanovil znalcem MUDr. Aleše Kuču, znalce z oboru zdravotnictví, odvětví chirurgie, gerontologie, geriatry a urgentní medicína.

4. K námitkám stěžovatelky ke specializaci ustanoveného znalce městský soud usnesením ze dne 12. 5. 2020 č. j. 77 Cm 102/2019-208 povolil ustanovenému znalci přibrat konzultanta MUDr. Barboru Talovou, znalce z oboru zdravotnictví, odvětví psychiatrie. Proti tomuto usnesení podala stěžovatelka odvolání k Vrchnímu soudu v Praze (dále jen „vrchní soud“).

5. Podáním doručeným vrchnímu soudu v průběhu odvolacího řízení vedlejší účastník s odkazem na závěry zpracovaných znaleckých posudků vzal žalobu zpět a navrhl, aby vrchní soud uložil účastníkům řízení nést náklady na vypracování znaleckých posudků rovným dílem a žádnému z účastníků řízení nepřiznal nárok na náhradu nákladů řízení.

6. Vrchní soud napadeným usnesením zrušil usnesení městského soudu (viz sub 4) a řízení zastavil (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů (výrok II). Napadený výrok II odůvodnil toliko odkazem na § 146 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 224 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. s. ř.“).

## II. Argumentace stěžovatelky

7. Stěžovatelka spatřuje porušení svých základních práv ve skutečnosti, že jí nebylo (dosud) vrchním soudem doručeno podání vedlejšího účastníka, jímž vzal zpět svoji žalobu. Tento nedostatek je o to výraznější, že vrchní soud na základě návrhu vedlejšího účastníka o (ne)přiznání nákladů řízení, který je obsažen ve zpětvzetí žaloby, rozhodl v napadeném usnesení v její neprospěch.

8. Samotný nákladový výrok napadeného usnesení nepovažuje stěžovatelka za dostatečně odůvodněný. Vrchní soud nezdůvodnil, proč nepřiznal stěžovatelce náhradu nákladů řízení, přestože takový postup odporuje výslovnému znění § 146 odst. 2 o. s. ř. Toto ustanovení, které se typicky uplatní právě v případě, kdy žalobce vezme žalobu zpět, tak vrchní soud pominul. Stěžovatelka uvádí, že její náklady v projednávané věci nejsou zanedbatelné (vyčísluje je na 199 650 Kč). Tvrdí, že došlo k zásahu do jejích ústavně zaručených práv, kdy po mnohaletém řízení, jež s sebou neslo pro stěžovatelku výrazné procesní náklady, vrchní soud vynesl rozhodnutí, jímž se věc končí, které pro stěžovatelku znamenalo úplný úspěch ve věci, a to z důvodů (procesního zavinění) na straně vedlejšího účastníka, zároveň jí však nepřiznal nárok na náhradu nákladů řízení, čímž se odchýlil od zákonem upraveného postupu, a ani jí neumožnil se k tomuto předem vyjádřit.

## III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatelky

9. Soudce zpravodaj postupem podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníku a vedlejšímu účastníku řízení.

10. Vrchní soud ve svém vyjádření toliko odkázal na obsah napadeného usnesení.

11. Vedlejší účastník ve svém vyjádření po shrnutí skutkových okolností posuzované věci uvedl, že vrchní soud nikterak nevybočil z ustálené rozhodovací praxe a žádným způsobem nedošlo k výjimečnému zásahu do základních práv stěžovatelky, aby se Ústavní soud měl touto ústavní stížností vůbec zabývat, respektive zde není dán žádný ústavněprávní rozměr v oblasti náhrady nákladů řízení. Vrchní soud podle vedlejšího účastníka postupoval při nezaslání jeho zpětvzetí žaloby v souladu s § 96 odst. 3 o. s. ř. Vedlejší účastník nesouhlasí s aplikací § 146 odst. 2 o. s. ř., jak se domáhá stěžovatelka, neboť vrchní soud správně postupoval podle § 146 odst. 1 o. s. ř. Odstavec 2 předmětného ustanovení totiž dopadá pouze na případy, kdy některý



účastník zavinil zastavení řízení, což není nynější případ. Při zpětvzetí žaloby je nutné zkoumat podmínky a postupy, které ke zpětvzetí žaloby žalobce (tj. vedlejšího účastníka) vedly. V tomto případě bylo zpětvzetí učiněno s ohledem na výsledky znaleckého zkoumání, které vedlejší účastník jednak nemohl odhadnout při podávání žaloby a jednak tyto znalecké posudky vycházely z neúplné zdravotnické dokumentace. Právě z důvodu, kdy znalecké posudky vycházely pouze z dokumentů, které neobsahovaly úplnou zdravotnickou dokumentaci (a znalci si této skutečnosti byli vědomi a ve znaleckých posudcích ji i uváděli) by bylo nespravedlivé požadovat po vedlejším účastníkovi náhradu nákladů řízení, neboť ten svým chováním nikterak nezapříčinil zastavení řízení. Proto vrchní soud správně postupoval, když nepřiznal náhradu nákladů řízení ani jednomu z účastníků řízení.

12. Vyjádření účastníka a vedlejšího účastníka byla stěžovatelce zaslána na vědomí a k případné replice. Ta v ní jednak setrvala na své argumentaci a jednak doplnila, že byla podle jejího názoru zdravotní dokumentace zůstavitelky úplná. Dále tvrdí, že důvodnost podání žaloby nelze vykládat jako subjektivní přesvědčení žalobce o oprávněnosti jeho nároku a jeho tvrzení. V takovém případě by patrně náhrady nákladů řízení v případě zpětvzetí žaloby nenesl žalobce nikdy. Naopak důvodnost žaloby je prokazována při procesní konfrontaci skutkových tvrzení žalobce s provedenými důkazy, což vedlejší účastník sám vyloučil, když vzal žalobu zpět. Vysvětlil-li by tento nedostatek pro účely rozhodnutí o nákladech řízení nějakým smysluplným důvodem vrchnímu soudu ve zpětvzetí žaloby (o čemž stěžovatelka pochybuje), pak se s takovým vysvětlením ale stěžovatelka neměla možnost seznámit, neboť jí nebylo nikdy vrchním soudem zpětvzetí doručeno.

#### **IV. Procesní předpoklady projednání návrhu**

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí obsahující výrok napadený ústavní stížností. 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 prostředky k ochraně svého práva.

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

14. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelky, vyjádřeními vrchního soudu a vedlejšího účastníka a obsahem příslušného spisu, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. 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 hlediska, zda jimi nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.

16. Ústavní soud k problematice nákladů řízení postupuje zdrženlivě a podrobuje ji toliko omezenému ústavněprávnímu přezkumu. Ačkoliv i rozhodnutí o nákladech řízení může mít citelný dopad do majetkové sféry účastníků řízení chráněné čl. 11 odst. 1 Listiny, samotný spor o nákladech řízení zpravidla nedosahuje intenzity způsobilé porušením jejich základní práva a svobody. Nicméně rozhodování o nákladech řízení je součástí řízení jako celku, a také na něj proto dopadají požadavky řádně vedeného soudního řízení, k nimž náleží i požadavek na vytvoření prostoru pro to, aby účastníci řízení mohli účinně uplatňovat námitky a argumenty způsobilé ovlivnit rozhodování soudu, a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat. Dodržení tohoto požadavku je o to naléhavější v odvolacím řízení, nemá-li již po přijetí rozhodnutí účastník řízení procesní prostředek, jak své námitky uplatnit, na rozdíl od rozhodnutí nalézacího soudu, kdy lze námitky vznést ještě v odvolání. Takový postup vrchního soudu vede k situaci, kdy účastník řízení může (je nucen) vznášet takové námitky poprvé vlastně až v řízení

před Ústavním soudem, které je však ze své povahy zaměřeno na posuzování jiných skutečností a z jiných hledisek, než jsou hlediska obecného práva [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2738/10 (N 235/59 SbNU 391) a ze dne 16. 9. 2014 sp. zn. I. ÚS 2456/13 (N 168/74 SbNU 451)]; tato a všechna další rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

17. Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 5. 9. 2013 ve věci *Čepek proti České republice*, stížnost č. 9815/10 (dostupný na <http://hudoc.echr.coe.int>, v českém překladu na <http://portal.justice.cz/>), uvedl, že i část civilního řízení týkající se nákladů řízení musí být zohledněna při určení, zda toto řízení ve svém celku vyhovělo požadavku spravedlnosti; na rozhodování o nákladech řízení je proto čl. 6 odst. 1 Úmluvy aplikovatelný.

18. Jádrem ústavní stížnosti a též i napadeného usnesení je výklad § 146 odst. 2 o. s. ř. Podle tohoto ustanovení platí, že zavinil-li některý z účastníků, že řízení muselo být zastaveno, je povinen hradit jeho náklady. Byl-li však pro chování žalovaného (jiného účastníka řízení) vzat zpět návrh, který byl podán důvodně, je povinen hradit náklady řízení žalovaný (jiný účastník řízení).

19. V citovaném ustanovení a § 142 odst. 1 o. s. ř. se promítají východiska (zásady) zákonné úpravy nákladů řízení, podle nichž náhrada nákladů zatěžuje tu procesní stranu, jež ve sporu nebyla úspěšná, resp. účastníka, který zavinil, že řízení muselo být zastaveno. Jak Ústavní soud v souvislosti s vynaloženými náklady na řízení dovodil již v bodu 12 nálezu ze dne 17. 12. 2008 sp. zn. I. ÚS 315/07 (N 224/51 SbNU 799), tento zásah do majetkové sféry účastníka řízení může představovat i zásah do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Z § 142 a násl. o. s. ř. plyne, že tento zásah je účastník bez náhrady povinen strpět zásadně jen tehdy, způsobil-li jej sám, jinak zásah do jeho majetku v podobě nákladů řízení nese ten, komu to ukládá podle výsledku řízení občanský soudní řád.

20. Takto je třeba rozumět zásadě úspěchu ve věci, která ovládá náhradu nákladů sporného řízení. Stejným způsobem je nutno hledět i na kritérium obsažené v § 146 odst. 2 o. s. ř. V případě zastavení řízení nemůže řízení dojít do stadia meritorního rozhodování. Proto nelze k určení toho, kdo kterému účastníku vznik nákladů řízení způsobil, užít kritéria úspěchu ve věci. Podle § 146 odst. 2 věty první o. s. ř. se tímto kritériem pro rozhodování stává právě zavinění toho, že řízení nemohlo dojít do stadia meritorního rozhodování, tj. zavinění, že řízení muselo být zastaveno.

21. Ústavní soud zdůrazňuje, že § 146 odst. 2 větu první o. s. ř. je třeba vykládat ústavně konformně. Zavinil-li procesní strana, že řízení je zastaveno, a proto o věci nemůže být meritorně rozhodnuto, a tím zjištěno, zda návrh byl podán důvodně, vzniká jí povinnost nahradit druhé procesní straně náklady řízení. Z procesního hlediska tak žalobce (vedlejší účastník v nynějším řízení) nese povinnost hradit protistraně náklady řízení, neboť vzal žalobu zpět a zjevně tak neučinil pro pozdější chování stěžovatelky, ale z důvodu pro něj nepříznivého vývoje důkazní situace hrozící ještě vyššími náklady řízení. Ústavní soud již vícekrát ve své judikatuře uvedl [viz např. nálezy ze dne 18. 4. 2006 sp. zn. II. ÚS 314/05 (N 86/41 SbNU 115) nebo sp. zn. I. ÚS 315/07 (viz výše sub 19)], že potvrzuje ústavní konformitu interpretace, podle níž pojem „zavinění“, použitý v uvedeném ustanovení, je třeba posuzovat výlučně z procesního hlediska. Nad rámec nutného zdůvodnění je třeba připomenout, že výklad vrchního soudu by dával vedlejšímu účastníkovi (obecně žalobci) možnost, aby v případě, kdy zjistí, že se řízení (např. opatřování důkazů) nevyvíjí v jeho prospěch, vzal žalobu zpět, a tím se vyhnul povinnosti nahradit žalovanému (zde stěžovateli) újmu vzniklou mu v souvislosti s řízením (náklady řízení).

22. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že právní závěr vrchního soudu odporuje podústavnímu právu a současně tím upírá stěžovateli právo na náhradu majetkové újmy, která jí v souvislosti s její účastí v řízení vznikla. Takový výklad je v rozporu s ústavně zaručenou ochranou vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Dostatečnou ochranu stěžovateli

v dané věci pak nemohl poskytnout ani § 96 odst. 3 o. s. ř., podle kterého soud rozhodne, že zpětvzetí nebylo účinné, nesouhlasí-li s ním z vážných důvodů ostatní účastníci. Jednak se ony vážné důvody musí vztahovat k rozhodnutí o meritu věci, a nikoli k procesnímu rozhodnutí o nákladech řízení, a jednak v posuzované věci však stěžovatelce toto zpětvzetí žaloby vedlejšího účastníka ani nebylo doručeno.

23. Ústavní soud uzavírá, že v tomto řízení o ústavní stížnosti posuzoval jen to, zda a v jaké míře byla zachována ústavní konformita rozhodování vrchního soudu. Konkrétní vyčíslení náhrady nákladů řízení bude již úkolem vrchního soudu v následném řízení. Úkolem Ústavního soudu totiž není vstupovat do oblasti kognice obecných soudů, a proto může posoudit pouze otázku dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení, nikoli však předjímat jeho budoucí výsledek založený na ústavně konformním výkladu právních předpisů obecnými soudy.

#### **VI. Závěr**

24. Ze shora uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti stěžovatelky vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené usnesení vrchního soudu ve výroku II zrušil.

## Č. 101

### Sjednocování judikatury a právo na zákonného soudce (sp. zn. IV. ÚS 690/21 ze dne 18. května 2021)

Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem dosud zastáván.

Důvodem pro nepředložení věci ke sjednocení se zásadně nesmí stát nesouhlas rozhodujícího senátu s jiným senátem v tom, jak má být rozhodnutí sjednocujícího tělesa vykládáno, tedy nesouhlas s právním názorem přijatým při znalosti tohoto rozhodnutí. Takovým důvodem nemůže být ani skutečnost, že oba senáty rozhodovaly v jiných typech řízení. Rozhodující je, pokud v obou řízeních byla s rozdílným výsledkem posuzována povaha stejného úkonu orgánu veřejné moci.

### Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Filipa a soudců Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj) a Josefa Fialy ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti Vyšší odborné školy zdravotnické, managementu a veřejnosprávních studií, s. r. o., sídlem Ledecká 1365/35, Plzeň, zastoupené Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou, sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2021 č. j. 9 Afs 314/2019-38 a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. října 2019 č. j. 5 A 188/2016-75, za účasti Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze jako účastníků řízení a Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2021 č. j. 9 Afs 314/2019-38 bylo porušeno základní právo stěžovatelky na zákonného soudce zaručené podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. ledna 2021 č. j. 9 Afs 314/2019-38 se ruší.**

**III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.**

### Odůvodnění

#### I. Předmět řízení

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví označených rozhodnutí s tvrzením, že jimi došlo k porušení jejich ústavně zaručených základních práv podle čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a napadených rozhodnutí se podává, že stěžovatelce byla poskytnuta na základě rozhodnutí vedlejšího účastníka dotace ve výši 4 054 699,48 Kč na projekt v operačním programu „Vzdělávání pro konkurenceschopnost“. Vedlejší účastník následně dospěl k závěru, že stěžovatelka v projektu porušila pravidla pro zadání veřejné

zakázky, a nevyplatil jí proto část dotace ve výši 941 580, 53 Kč (dále jen „nevyplacená část dotace“).

3. Stěžovatelka se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala ochrany před nezákonným zásahem vedlejšího účastníka, spočívajícím v zadržování nevyplacené části dotace. Městský soud napadeným usnesením zásahovou žalobu stěžovatelky odmítl jako nepřipustnou podle § 85 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť se stěžovatelka mohla ve věci bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s., a to proti oznámení vedlejšího účastníka ze dne 17. 6. 2014, označenému jako „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK ve věci nezpůsobilosti výdaje projektu“ (dále jen „oznámení ze dne 17. 6. 2014“).

4. Kasační stížnost stěžovatelky Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadeným rozsudkem zamítl, neboť dospěl k závěru, že městský soud správně uzavřel, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutí o definitivním krácení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) a proti takovému rozhodnutí se lze bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s.

5. Stěžovatelka ve své ústavní stížnosti nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu a městského soudu, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle ní oznámení ze dne 17. 6. 2014 nesplňuje náležitosti rozhodnutí po formální i obsahové stránce. V této souvislosti upozorňuje, že z opatrnosti podala ve stejné věci také žalobu proti nečinnosti vedlejšího účastníka a v rámci daného řízení vydal Nejvyšší správní soud rozsudek ze dne 11. 11. 2020 č. j. 2 Afs 167/2018-38 (dále jen „rozsudek sp. zn. 2 Afs 167/2018“), v jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud dospěl naopak k závěru, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 nelze považovat za rozhodnutí.

6. Stěžovatelka má dále za to, že její právo na spravedlivý proces bylo zkráceno rovněž nedostatečným poučením k případné včasnosti žaloby a také závěrem, že nebylo v dané věci podstatné dodržení zákonného postupu doručení, nýbrž pouze to, zda měla stěžovatelka rozhodnutí k dispozici.

## II. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka řízení

7. Ústavní soud vyzval Nejvyšší správní soud a městský soud jako účastníky řízení a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako vedlejšího účastníka řízení k vyjádření se k ústavní stížnosti.

8. Nejvyšší správní soud ve svém vyjádření uvedl, že k zásahu do vlastnického práva nemohlo v posuzované věci dojít, protože vedlejší účastník rozhodl o nevyplacení, nikoliv odnětí, části dotace z důvodu porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky samotnou stěžovatelkou. Pokud jde o vytýkané porušení práva na spravedlivý proces, Nejvyšší správní soud uvedl, že k takové situaci v předmětné věci nedošlo, protože Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky projednal a o věci rozhodl, přičemž v odůvodnění rozhodnutí uvedl, které skutečnosti považuje za zjištěné, jakými úvahami se při rozhodování řídil a které předpisy aplikoval.

9. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že vytýká-li mu stěžovatelka, že napadený rozsudek je protichůdný s rozsudkem sp. zn. 2 Afs 167/2018, je nutno uvést, že stěžovatelka ztotožňuje obě Nejvyšším správním soudem rozsouzené věci a vůbec nebere zřetel na skutečnost, že každá z jí podaných kasačních stížností měla zcela rozdílný obsah. Zatímco 9. senát posuzoval zákonnost odmítnutí žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, 2. senát se zabýval otázkou včasnosti žaloby na ochranu před nečinností správního orgánu, takže oba senáty rozhodovaly v jiných typech žalobních řízení. S ohledem na dispoziční zásadu, která se uplatňuje i v řízení o kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku v ústavní

stížností napadené věci při jejím rozhodování vycházel z námitek v ní uvedených. Dále 9. senát v odůvodnění napadeného rozsudku rovněž uvedl, že si je vědom odlišného náhledu 2. senátu na povahu oznámení ze dne 17. 6. 2014 (odst. 28), avšak vysvětlil, že vycházel ze závěrů závazného usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48 a na něj navazující judikatury (odst. 22, 25, 27 a 29), takže stěžovatelka stěží může 9. senátu vytýkat nezákonnost či neústavnost jeho postupu.

10. Městský soud ve svém vyjádření stručně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

11. Vedlejší účastník se ve svém vyjádření se závěry obsaženými v napadených rozhodnutích ztotožnil. Dále uvádí, že ústavní stížnost neobsahuje zdůvodnění, jak konkrétně mělo být do vlastnického práva a práva na spravedlivý proces v případě stěžovatelky zasaženo. Pokud jde o námitku stěžovatelky – že správní soudy tutéž rozhodnou skutečnost, zda je oznámení ze dne 17. 6. 2014 rozhodnutím či nikoliv, posoudily v rámci dvou soudních řízení odlišně – vedlejší účastník k tomu informuje, že od podání ústavní stížnosti městský soud v druhém paralelním řízení (po vrácení věci na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 167/2018) rozhodl tak, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 není rozhodnutím podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech. Vedlejší účastník s posledně uvedeným rozhodnutím městského soudu nesouhlasí, a podal proto kasační stížnost, ve které poukazuje na nyní napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu, podle kterého oznámení ze dne 17. 6. 2014 naopak je správním rozhodnutím. Vedlejší účastník se proto domnívá, že pokud by rozpor v názorech jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu přetrvával, tak by věc měla být případně postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, přičemž Ústavní soud není příslušný tento názorový nesoulad napravit či odstraňovat na základě podané ústavní stížnosti.

12. S ohledem na obsah Ústavnímu soudu zaslanych vyjádření nebylo třeba je rozesílat na vědomí a k případné replice stěžovatelce, neboť v nich nebyly vůči nyní posuzované věci uvedeny žádné nové skutečnosti, na které by bylo nutné reagovat.

### **III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

13. Ústavní soud se nejprve zabýval splněním procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost je přípustná (stěžovatelka neměla k dispozici jiné zákonné procesní prostředky k ochraně práva dle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

### **IV. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

14. Ústavní soud se seznámil s argumentací stěžovatelky, napadenými rozhodnutími, vyjádřeními účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

15. Úvodem Ústavní soud připomíná, že je při přezkumu vázán pouze petitum ústavní stížnosti, nikoliv jejím právním zdůvodněním [přiměřeně srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 2778/19 ze dne 5. 11. 2019 (N 186/97 SbNU 31), bod 13; nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014 (N 91/73 SbNU 517), bod 22; nález sp. zn. III. ÚS 1076/07 ze dne 21. 1. 2008 (N 14/48 SbNU 145), bod 25; nález sp. zn. IV. ÚS 787/06 ze dne 29. 1. 2007 (N 16/44 SbNU 201), bod 33]. Stěžovatelka v ústavní stížnosti poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud dospěl ohledně povahy oznámení ze dne 17. 6. 2014 k jinému závěru než v předchozím rozsudku sp. zn. 2 Afs 167/2018 vydaném ve skutkově totožném případě. K tomu Ústavní soud připomíná, že podle § 17 odst. 1 s. ř. s. dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je povinen postoupit věc k rozhodnutí rozšířenému

senátu Nejvyššího správního soudu. Pakliže tak neučiní a ve věci sám rozhodne, zatíží řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce zaručeného stěžovatelce v čl. 38 odst. 1 Listiny (jak je blíže vysvětleno následovně).

16. Ačkoliv stěžovatelka ve své ústavní stížnosti porušení práva na zákonného soudce nenamítá, Ústavní soud – s ohledem na výše uvedené – postup Nejvyššího správního soudu z tohoto hlediska hodnotil, a to přednostně před stížnostními námitkami stěžovatelky, neboť pokud by napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu vydal nezákonný soudce (nepříslušný senát), nemělo by z hlediska ekonomie řízení a subsidiarity ústavní stížnosti (viz bod 29 níže) význam, aby Ústavní soud dále hodnotil, zda tento nezákonný soudce (a před ním městský soud) při svém rozhodování pochybil i z hlediska dalších ústavně zaručených práv stěžovatelky [srov. nálezy sp. zn. IV. ÚS 738/09 ze dne 11. 9. 2009 ve znění opravného usnesení ze dne 26. 10. 2009 (N 201/54 SbNU 497), body 25–28].

#### **IVa. Právo na zákonného soudce – obecná východiska**

17. Principy hodnocení postupu obecného soudu z hlediska práva na zákonného soudce Ústavní soud shrnul v nálezu ze dne 14. 3. 2016 sp. zn. I. ÚS 2866/15 (N 41/80 SbNU 501), následovně.

18. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož „nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přísedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje zcela neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 2766/14 ze dne 1. 12. 2015 (N 202/79 SbNU 281), sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101) anebo sp. zn. III. ÚS 293/98 ze dne 21. 1. 1999 (N 11/13 SbNU 71)].

19. Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu vrcholného soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem dosud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolání i k sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů demokratického právního státu, a to princip předvídatelnosti soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak. Vyložené zásady je

nutno zvláště důsledně dodržovat tehdy, je-li důsledkem změny judikatury, byť jen dočasné odepření soudního přezkumu takového rozhodnutí, které v minulosti soudně přezkoumáváno bylo [srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 613/06 ze dne 18. 4. 2007 (N 68/45 SbNU 107) či nález sp. zn. IV. ÚS 1882/07 ze dne 19. 6. 2008 (N 112/49 SbNU 613)].

20. S povinností předložit věc rozšířenému (velkému) senátu či plénu souvisí otázka, zda jde o povinnost bezvýjimečnou, nebo zda existují možné výjimky. Kromě výjimek výslovně zákonem stanovených [srov. § 17 odst. 2 s. ř. s. a § 20 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích)] lze uvažovat i o ústavně souladných výjimkách dotvořených judikaturně. Mezi tyto výjimky patří např. absence povinnosti předložit věc rozšířenému či velkému senátu v případě, že se rozhodující senát odchyluje od dosavadní judikatury soudu na základě závazného právního názoru vyjádřeného v nálezu Ústavního soudu [ve vztahu k Nejvyššímu správnímu soudu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 2 As 35/2008-56 ze dne 28. 7. 2009, publ. pod č. 1948/2009 Sb. NSS, odst. 5, ve vztahu k Nejvyššímu soudu srov. nález sp. zn. IV. ÚS 402/15 ze dne 8. 6. 2015 (N 105/77 SbNU 539), bod 34].

21. Kvalitativně odlišná situace nastává tehdy, kdy byl právní názor sjednocujícího tělesa již vyjádřen, ale následně nebyl respektován některým z rozhodujících senátů. Při přísném trvání na požadavku věc předložit ke sjednocení by takový rozpor bez dalšího vedl k povinnosti kteréhokoliv dalšího rozhodujícího senátu předložit věc opět ke sjednocení [nemohl by totiž ve věci sám rozhodnout, aniž by se odchýlil od již dříve vyjádřeného právního názoru buď sjednocujícího tělesa, anebo (malého) soudního senátu]. Je zřejmé, že takový postup by byl ryze formální tam, kde nerespektování názoru rozšířeného či velkého senátu bylo způsobeno např. opomenutím či zjevným nepochopením ze strany rozhodujícího malého senátu. Řízení před sjednocujícím tělesem totiž nepřináší pouze výnosy (předvídatelnost a bezrozpornost rozhodování), ale též nezanedbatelné náklady (prodloužení délky řízení, zvýšené využití omezených personálních zdrojů). Z toho důvodu Ústavní soud považuje za ústavně přijatelné, pokud se v naznačených případech rozhodující senát přímo přikloní k rozhodnutí sjednocujícího tělesa a nepředloží věc opětovně k formálnímu sjednocení, přestože tuto výjimku procesní řády výslovně nepředvídají. Prosté opomenutí či zjevné nepochopení by v této souvislosti nemělo být bez dalšího považováno za nový judikaturní rozpor.

22. Při hodnocení právě uvedeného však stále platí, že prvotní povinností rozhodujícího senátu je věc ke sjednocení předložit. Výjimky z této povinnosti je třeba vykládat zdrženlivě a v případě pochybností ve prospěch ochrany ústavně zaručeného práva na zákonného soudce. Nadměrné užívání této výjimky by totiž mohlo vést k (být i neúmyslnému) vyhýbání se povinnosti předložit věc sjednocujícímu tělesu. Přitom není přijatelné, aby se jednotlivé soudní senáty vyhýbaly své povinnosti věc předložit ke sjednocení jen z vlastních subjektivních důvodů, razily vlastní osamocené judikaturní cesty (či spíše štoly) a tím narušovaly předvídatelnost rozhodování pro účastníky řízení, bránily sjednocování judikatury jako jednoho ze zásadních úkolů vrcholných soudních orgánů [čl. 92 Ústavy, § 12 s. ř. s. a § 14 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 zákona č. 151/2002 Sb.] a v konečném důsledku oslabovaly důvěru jednotlivce v právo a jeho soudní ochranu (srov. zejména čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, čl. 4 a 90 Ústavy). Důvodem pro nepředložení věci ke sjednocení se tedy zásadně nesmí stát nesouhlas rozhodujícího senátu s jiným senátem v tom, jak má být rozhodnutí sjednocujícího tělesa vykládáno, tedy nesouhlas s právním názorem přijatým při znalosti tohoto rozhodnutí. Nelze totiž pominout, že pevné přesvědčení jednoho soudního senátu o správnosti vlastního názoru a o zjevném vybočení ze strany jiného senátu se ne vždy potvrdí (srov. např. rozsudek NSS č. j. 7 As 5/2013-38 ze dne 11. 4. 2013 a pozdější usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 85/2012-88 ze dne 14. 7. 2014 či rozsudek NSS č. j. 1 As



77/2010-95 ze dne 29. 9. 2010 a pozdější rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 8/2011-68 ze dne 30. 7. 2013).

#### **IVb. Právo na zákonného soudce v posuzované věci**

23. Nejvyšší správní soud v souvislosti se svým závěrem, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v odůvodnění napadeného rozsudku dodává, že si je vědom „odlišného náhledu na povahu oznámení ze dne 17. 6. 2014, prezentovaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020 č. j. 2 Afs 167/2018-38, v souvislosti s hodnocením, který z úkonů je posledním procesním úkonem ve věci ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. (určení tohoto úkonu je stěžejní pro posouzení včasnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.). Druhý senát v odkazované věci zdůraznil, že (i.) dle žalovaného není oznámení ze dne 17. 6. 2014 novým rozhodnutím ani oznámením ve smyslu § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ale potvrzením již vydaného stanoviska řídicím orgánem k vypořádání námítky ve II. instanci a (ii.) žádný zákon nepředpokládá postup spočívající v potvrzení již vydaného stanoviska, které navíc obsahově odpovídá řadě dalších vyjádření v následujících dvou letech. Pro posouzení povahy oznámení ze dne 17. 6. 2014 však nemůže být rozhodující, jak ho žalovaný označuje a jaký měl na jeho povahu názor. Stěžejní je, co bylo objektivně jeho obsahem a jaký byl jeho dopad do sféry stěžovatelky. S ohledem na závěry rozšířeného senátu v usnesení č. j. 6 Afs 270/2015-48 je zejména významné, že na základě oznámení ze dne 17. 6. 2014 došlo ve věci ke kvalitativnímu posunu v tom směru, že krácení dotace stěžovatelce se stalo definitivním, jak bylo vysvětleno výše (k takovému posunu naopak nemohlo dojít žádnými pozdějšími obsahově shodnými vyjádřeními). To, že žalovaný v oznámení ‚potvrzoval své původní stanovisko‘, odpovídá jeho internímu postupu zmíněnému v předchozím odstavci a skutečnosti, že setrval na důvodech, pro které konstatoval porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, přestože správce daně měl na tuto otázku názor jiný“.

24. Z uvedené části odůvodnění napadeného rozsudku Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že při úvahách o povaze oznámení ze dne 17. 6. 2014 jako rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů obsažených v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48. Odmítl přitom následovat názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 167/2018. Vzhledem k uvedenému proto Ústavní soud nyní hodnotil, zda byly splněny podmínky pro výjimečné nepředložení věci rozšířenému senátu (body 19 až 21).

25. Ústavní soud předně konstatuje, že ačkoliv si byl Nejvyšší správní soud v posuzované věci existence rozsudku sp. zn. 2 Afs 167/2018 vědom, nevěnoval se důvodům, proč se rozhodl věc nepostoupit rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Pokud Nejvyšší správní soud v této souvislosti v napadeném rozsudku konstatoval, že pro jeho závěr o povaze oznámení ze dne 17. 6. 2014 je významné, že na jeho základě se stalo krácení dotace definitivní, a to s ohledem na závěry rozšířeného senátu v usnesení sp. zn. 6 Afs 270/2015, jde ve své podstatě o nesouhlas rozhodujícího 9. senátu s 2. senátem v tom, jak má být usnesení rozšířeného senátu vykládáno, což nemůže bez dalšího jako důvod pro nepředložení věci rozšířenému senátu obstat (bod 21). Jde totiž o situaci, kdy 9. senát nesouhlasí s právním názorem 2. senátu, přijatým při jeho znalosti usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 Afs 270/2015 (k tomu viz bod 58 rozsudku sp. zn. 2 Afs 167/2018). Nejde proto o případ, kdy by 2. senát nerespektoval názor rozšířeného senátu z důvodu jeho prostého opomenutí či zjevného nepochopení.

26. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud neshledal, že by v posuzované věci byla dána výjimka, pro kterou by ve věci rozhodující 9. senát Nejvyššího správního soudu – mající jiný právní názor než 2. senát – nebyl povinen aplikovat ustanovení § 17 odst. 1 s. ř. s., tedy řízení přerušit a věc předložit senátu rozšířenému. K tomu Ústavní soud dodává, že důvodem pro takovou výjimku nemůže být ani skutečnost, na kterou poukazuje Nejvyšší správní soud ve

svém vyjádření k ústavní stížnosti, že oba senáty rozhodovaly v jiných typech řízení. Rozhodující je, že v obou řízeních byla (s rozdílným výsledkem) posuzována povaha stejného oznámení ze dne 17. 6. 2014. Proto nepředložil-li 9. senát věc rozšířenému senátu a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce.

27. Ústavní soud již nehodnotil posuzované řízení z hlediska dalších ústavně zaručených práv stěžovatelky, neboť tím by předjímal rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu při výkladu podústavního práva ve věci, která je předmětem ústavní stížnosti. Protože o této věci ještě příslušným obecným soudem rozhodnuto nebylo, nemůže se námitkami stěžovatelky z uvedeného důvodu zabývat (viz též níže bod 29).

#### V. Závěr

28. Na základě výše uvedeného Ústavní soud ústavní stížnosti stěžovatelky proti napadenému rozsudku Nejvyššího správního soudu vyhověl a zrušil jej [§ 82 odst. 2 písm. a) a odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Nejvyšší správní soud je v dalším řízení vázán právním názorem Ústavního soudu ohledně aplikace § 17 odst. 1 s. ř. s.

29. Protože Ústavní soud respektuje princip minimalizace zásahů do činnosti obecných soudů, nezabýval se dalšími námitkami stěžovatelky, které uplatnila vůči usnesení městského soudu, neboť by to bylo předčasné. Proto tuto část ústavní stížnosti odmítl jako nepřijatelnou [§ 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu]. Teprve poté, co Nejvyšší správní soud napraví shora popsany procesní deficit, totiž bude moci stěžovatelka podle výsledku řízení zvážit podání další ústavní stížnosti, která by se již týkala samotného merita věci.

**Č. 102****Odměna exekutora za exekuci pohledávky z úvěrové smlouvy, která byla pravomocně skončena před 11. 5. 2011****(sp. zn. I. ÚS 2331/19 ze dne 19. května 2021)**

Při aplikaci principu incidentní retrospektivy dochází k užití nových judikатурních závěrů na řízení ještě probíhající, nikoli na řízení již pravomocně skončená. Je nepochybné, že odlišný závěr by nepřijatelným způsobem naboural právní jistotu účastníků řízení a bez dalšího není jakési znovuotevírání řízení pravomocně skončených na základě později uskutečněného judikатурního odklonu v právním státě akceptovatelné.

Pokud Ústavní soud již v minulosti dospěl k závěru, že širší pojetí incidentní retrospektivy (než takové, podle kterého se na oprávněné aplikuje ustanovení o stavění promlčecí lhůty, pokud uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011) by bylo k poskytovatelům úvěrů příliš tvrdé a kladoucí na ně nepřiměřené požadavky ohledně předvídání budoucí judikatury, tím spíše musí takový závěr učinit ohledně takového pojetí retrospektivního působení judikaturního odklonu, podle kterého by se mělo vztahovat i na řízení pravomocně skončená před jeho přijetím. Závěr, který by po účastnících řízení vyžadoval předvídat, jak se vyvine judikatura po skončení jejich řízení, je v právním státě neakceptovatelný, až absurdní.

Obecné soudy proto nemohou zastavovat exekuční řízení podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu s odkazem na judikaturní odklon týkající se neplatnosti rozhodčích doložek zahájený usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, pokud exekuční řízení bylo pravomocně skončeno před tzv. rozhodným dnem, tj. 11. 5. 2011. Opačný postup není možný, nevyplývá z právní úpravy, z rozhodovací praxe soudů ani z doktríny a po účastnících řízení by v jeho důsledku bylo nepřijatelné vyžadováno předvídání judikaturního odklonu předtím, než vůbec nastal.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Jana Peroutky, soudního exekutora, Exekutorský úřad Chomutov, sídlem Revoluční 48/13, Chomutov, zastoupeného JUDr. Jaroslavem Šichem, advokátem, sídlem Šlejnická 1759/9, Praha 6 – Dejvice, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2019 č. j. 66 Co 177/2019-53, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a 1. Komerční banky, a. s., sídlem Na Příkopě 969/33, Praha 1 – Staré Město, 2. Gabriela Petřkovského a 3. Drahomíry Jonášové jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2019 č. j. 66 Co 177/2019-53 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. dubna 2019 č. j. 66 Co 177/2019-53 se ruší.**

**III. Náhrada nákladů řízení před Ústavním soudem se stěžovateli nepřiznává.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 17. 7. 2019, stěžovatel navrhl zrušení v záhlaví specifikovaného usnesení Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) z důvodu tvrzeného porušení jeho základních práv podle čl. 11 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jakož i čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. Usnesením Okresního soudu v Ostravě (dále jen „okresní soud“) ze dne 17. 6. 2009 č. j. 90 Nc 11425/2009-5 byla nařízena exekuce rozhodčího nálezu vydaného rozhodcem JUDr. Vladimírem Jirouskem sp. zn. K/2008/11135 ze dne 25. 3. 2009 k vymožení pohledávky vedlejší účastnice 1 vůči vedlejším účastníkům 2 a 3 ve výši 133 902,01 Kč s příslušenstvím (výrok I). Provedením exekuce byl pověřen stěžovatel (výrok II). Usnesení nabylo právní moci dne 22. 12. 2009.

3. Stěžovatel dne 8. 9. 2010 vydal vyznění č. j. 135 EX 4459/09-18 o tom, že zcela vymohl pohledávku vedlejší účastnice 1, její příslušenství a náklady exekuce (výrok I) a že exekuce je provedena a provedením zanikla spolu s pověřením soudního exekutora k provedení exekuce, exekutor je povinen upustit od provedení exekuce, zánikem exekuce zanikají i právní účinky všech exekučních příkazů, které byly v exekučním řízení vydány (výrok II).

4. Přípisem ze dne 16. 10. 2018 okresní soud požádal Obvodní soud pro Prahu 2 o zaslání spisu rozhodce JUDr. Vladimíra Jirouska sp. zn. K/2008/11135 s tím, že soud je povinen zkoumat, zda existuje platná rozhodčí doložka v návaznosti na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012.

5. Okresní soud poté přípisem ze dne 1. 11. 2018 vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě 14 dnů od doručení této výzvy sdělil soudu, zda pro případ zastavení exekuce požaduje náklady exekuce, když s ohledem na judikaturu týkající se rozhodčích nálezů musí soud zkoumat transparentnost rozhodčí doložky.

6. Stěžovatel okresnímu soudu přípisem ze dne 5. 11. 2018 sdělil, že dotčená exekuce byla plně vymožená a pravomocně ukončena ke dni 31. 8. 2010. Náklady stěžovatele jako soudního exekutora byly určeny v pravomocném příkazu k úhradě nákladů exekuce ze dne 9. 8. 2010 č. j. 135 EX 4459/09-12 v celkové výši 51 492 Kč. Stěžovatel k přípisu přiložil vyznění soudního exekutora o zániku pověření k provedení exekuce ze dne 8. 9. 2010.

7. Dne 6. 12. 2018 vydal okresní soud usnesení č. j. 90 Nc 11425/2009-36, kterým exekuci nařízenou usnesením č. j. 90 Nc 11425/2009-5 zastavil (výrok I), vedlejší účastnici 1 uložil povinnost zaplatit stěžovateli náhradu nákladů exekuce ve výši 7 865 Kč (výrok II) a vedlejším účastníkům 2 a 3 náhradu nákladů exekuce nepřiznal (výrok III). Okresní soud uvedl, že z rozhodčího spisu zjistil, že dne 25. 5. 2006 uzavřela vedlejší účastnice 1 s vedlejšími účastníky 2 a 3 smlouvu o úvěru, v níž se smluvní strany dohodly, že spory budou rozhodovány jedním rozhodcem jmenovaným správcem seznamu rozhodců vedeného Společností pro rozhodčí řízení, a. s., podle jednacího řádu pro rozhodčí řízení této společnosti. Po zhodnocení znění rozhodčí doložky vztahující se k rozhodčímu nálezu, který je v nyní posuzované věci exekvován, dospěl okresní soud k závěru, že existuje důvod pro zastavení exekuce podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu, jelikož podkladový rozhodčí nález není vůči povinným způsobitelným exekučním titulem, a to pro nedostatek pravomoci rozhodce JUDr. Vladimíra Jirouska k jeho vydání. Pokud rozhodčí doložka stanoví, že rozhodce jmenuje fyzická osoba, která není stálým rozhodčím soudem zřízeným zákonem, pak tato není povolána vést seznam rozhodců, z něhož má být rozhodce vybrán, a tento mechanismus neodpovídá ústavněprávním požadavkům kladeným na rozhodčí doložky, neboť nepředstavuje transparentní způsob výběru rozhodce, a rozhodčí doložka je tudíž neplatná. Vzhledem k právě

uvedenému je rozhodčí doložka ve smlouvě uzavřené mezi vedlejšími účastníky neplatná. Okresní soud stran požadavku transparentnosti výběru rozhodce odkázal na rozhodnutí Ústavního soudu, konkrétně nález ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. II. ÚS 2164/10 (N 187/63 SbNU 171; všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz/>) a nález ze dne 3. 4. 2012 sp. zn. IV. ÚS 2735/11 (N 71/65 SbNU 9) a dále na rozhodnutí Nejvyššího soudu, konkrétně usnesení ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012 a usnesení ze dne 18. 3. 2014 sp. zn. 21 Cdo 174/2014. Stran povinnosti exekučního soudu zkoumat z úřední povinnosti pravomoc rozhodce k vydání rozhodčího nálezu odkázal okresní soud na nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2012 sp. zn. III. ÚS 1624/12 (N 164/66 SbNU 433) a nález ze dne 10. 1. 2013 sp. zn. IV. ÚS 3779/11 (N 9/68 SbNU 153). Výrok II o náhradě nákladů exekuce odůvodnil okresní soud tak, že exekuce neměla být podle vývoje judikaturních závěrů vůbec vedena a vedlejší stěžovatelé 2 a 3 nemohou být zatíženi povinnostmi k úhradě jejich nákladů. Proto soud uložil povinnost k úhradě nákladů exekuce vedlejší účastnici 1, kterou stíhá zavinění na zastavení exekuce, neboť ji vyvolala a vedla na základě rozhodčího nálezu vydaného na základě neplatné rozhodčí doložky a při zachování potřebné míry pečlivosti jí nic nebránilo následně, po ustálení judikatury ohledně neplatnosti rozhodčích doložek, navrhnout zastavení exekuce. Stěžovatel vyčíslil náklady exekuce v celkové výši 51 492 Kč, avšak provedení exekuce i vymožení pohledávky s příslušenstvím a nákladů exekuce na základě exekučního titulu, který zde nikdy nebyl, představuje neoprávněný zásah do práv povinných a vymožené plnění může být bezdůvodným obohacením. Stěžovateli tak nenáleží odměna vypočtená podle vymoženého plnění, ale toliko odměna stanovená podle § 11 odst. 2 a § 13 odst. 1 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška o odměně soudního exekutora“).

8. K odvolání stěžovatele bylo usnesení okresního soudu potvrzeno napadeným usnesením krajského soudu. Krajský soud uvedl, že podaným odvoláním nebyl zpochybněn závěr okresního soudu o tom, že je to vedlejší účastnice 1, které má být uložena povinnost k zaplacení nákladů exekuce soudního exekutora. Tento závěr je správný, neboť byla-li exekuce zastavena z uvedeného důvodu, je nutno procesní zavinění na zastavení exekuce spatřovat na straně vedlejší účastnice 1. V této věci pak pro stanovení odměny stěžovatele nemohl být uplatněn § 11 odst. 3 vyhlášky o odměně soudního exekutora, neboť o „vymoženém plnění“ lze pojmově hovořit tehdy, pokud toto plnění oprávněnému skutečně přísluší. V této věci však stěžovatelem vymožené plnění vedlejší účastnici 1 nepřislouší vzhledem k důvodu, pro který byla exekuce zastavena.

## II. Argumentace stěžovatele

9. V ústavní stížnosti stěžovatel namítl, že dne 8. 9. 2010 vydal vyznění o zániku pověření k provedení dotčené exekuce, a to z důvodu vymožení celé pohledávky včetně příslušenství a nákladů exekuce. Dne 11. 5. 2011 Nejvyšší soud vydal usnesení sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, které znamenalo zásadní obrat v posuzování platnosti rozhodčích doložek a rozhodčích nálezů. V tomto usnesení Nejvyšší soud uvedl, že rozhodčí smlouva (doložka) je absolutně neplatná pro rozpor se zákonem, pokud neobsahuje přímé určení rozhodce, respektive konkrétní způsob jeho určení. Jednoznačný posun a ustálení judikatury ohledně neplatnosti rozhodčích doložek v exekučním řízení nastal až usnesením Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2013 sp. zn. 31 Cdo 958/2012. Jak vyplývá z rozsáhlé judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu v této oblasti, nejdříve po datu 11. 5. 2011, ale spíše až od 10. 7. 2013, bylo možné na později zahájené či po tomto datu probíhající exekuční řízení aplikovat právní názory a postupy z těchto rozhodnutí vyplývající.

10. Stěžovatel poukázal opět na to, že dotčená exekuce byla ukončena dne 8. 9. 2010, a to z důvodu vymožení celé pohledávky včetně příslušenství a nákladů exekuce. Dále

zdůraznil, že po celou dobu exekučního řízení, od jeho zahájení až do ukončení, postupoval dle tehdy platných právních předpisů, respektive v souladu s jejich tehdejší výkladem Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. Stěžovatel (ani vedlejší účastnice 1) nemohl jakkoli předpokládat či dokonce určit neplatnost rozhodčí smlouvy (doložky), a to ani při zachování potřebné míry pečlivosti, jelikož ta byla dovozena Nejvyšším soudem nejdříve až usnesením ze dne 11. 5. 2011.

11. Stěžovatel dle svého nejlepšího vědomí a svědomí v souladu s tehdejší stavem právního řádu a související judikaturou řádně vymohl celou dlužnou částku včetně nákladů exekuce, za což mu podle § 6 vyhlášky o odměně soudního exekutora náležela odměna ve výši 39 410 Kč bez DPH, která byla stanovena z vymožené částky. Stěžovatel tuto odměnu nabyt v plném souladu s tehdejšími právními předpisy a rozhodovací praxí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu a nemohl jakkoli očekávat, že mu tento majetek, který řádně nabyt do svého vlastnictví, bude v důsledku nové judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu odebrán rozhodnutím okresního soudu a krajského soudu více než osm let poté, co majetek řádně nabyt.

12. Stěžovatel mimo jiné u řádně nabyté odměny splnil v souladu s tehdejšími předpisy příslušné daňové povinnosti, zejména odvedl daň z přidané hodnoty a daň z příjmů. Dále dotčenou odměnu, u níž neměl a nemohl mít žádné pochybnosti o řádném nabytí, využil na provoz a rozvoj svého exekutorského úřadu včetně úhrady mezd zaměstnanců.

13. O nepředvídatelnosti a neočekávanosti zásahu do vlastnického práva stěžovatele svědčí skutečnost, že okresní soud exekuci zastavil bez návrhu vedlejších účastníků 2 a 3 více než osm let po vymožení celého plnění včetně odměny exekutora a více než sedm let po vydání usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Nadto vedlejší účastníci 2 a 3 pohledávku v celém rozsahu uznali její jednorázovou úhradou v plné výši a ani po ustálení judikatury ohledně exekucí vedených na základě neplatných rozhodčích nálezů tuto rozhodčí doložku (ani rozhodčí nález) nikterak nezpochybovali.

14. Stěžovatel shrnul klíčová rozhodnutí Nejvyššího soudu a Ústavního soudu vztahující se k exekucím nařízeným na základě neplatných rozhodčích smluv (doložek) a uzavřel, že je nepochybné, že dotčená exekuce byla zahájena a pravomocně ukončena před tzv. rozhodným dnem (11. 5. 2011) a vedlejší účastnice 1 ani stěžovatel nemohli v době řádného vymožení pohledávky při veškeré rozumně požadovatelné pečlivosti jakkoli předpokládat neplatnost rozhodčího nálezu.

15. V současné době lze pozorovat určitou tendenci v rozhodovací činnosti Ústavního soudu a Nejvyššího soudu, na jejímž základě dochází k postupnému zmírňování ustálené judikatury týkající se neplatných rozhodčích doložek. Ústavní soud výslovně uvedl v nálezu ze dne 12. 11. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2728/17 (N 184/91 SbNU 279), že v případě pozdějšího nařízení exekuce (po dni 11. 5. 2011), jejího následného zastavení z důvodu nepřípustnosti založené na nezpůsobilosti exekučního titulu je potřebné náležitě zkoumat a odůvodnit zachování potřebné míry pečlivosti ze strany oprávněné při posuzování otázky zavinění nákladů exekuce; opačný postup může znamenat porušení práva na spravedlivý proces a práva vlastnit majetek. Z tohoto rozhodnutí Ústavního soudu mimo jiné vyplývá, že soud, který rozhoduje o náhradě nákladů exekuce zastavené na základě absolutně neplatného rozhodčího nálezu, musí zkoumat pasivitu povinného a další okolnosti konkrétního exekučního řízení, a nejen slepě aplikovat zásadu příčiny zavinění oprávněného v tomto typu zastavených exekucí. Vedlejší účastníci 2 a 3 byli v dotčeném exekučním řízení jakožto povinní zcela pasivní, nevyužili zákonných možností podání návrhu na zrušení rozhodčího nálezu ani neuplatňovali svá práva související s možností zastavení exekuce na základě popsané judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.

16. Je nepochybné, že stěžovatel neporušil při provádění exekuce žádný související právní předpis ani nepostupoval v rozporu s tehdejší judikaturou. Za takové situace je jakékoli sankcionování či dovozování negativních důsledků pro stěžovatele (či oprávněného) nepřijatelné a v právním státě nepřípustné. Stěžovatel si je vědom existence principu incidentní

retrospektivy judikatury vrcholných soudů, tj. zásady, že nový právní názor obsažený v judikatuře Nejvyššího soudu a Ústavního soudu se vztahuje na všechna budoucí, jakož i na probíhající soudní řízení. Dle této zásady však nesprávně postupovaly v projednávané věci též soud prvního a soud druhé stupně, když nezohlednily skutečnost, že dotčené exekuční řízení bylo v celém rozsahu ukončeno již před výše popsáním judikaturním odklonem. Okresní soud a krajský soud vůbec neměly přistoupit k aplikaci právního názoru vyplývajícího z usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 (a následně související judikatury), jelikož obecně platí, že nové judikaturní právní názory mají být uplatňovány na řízení zahájená před vydáním příslušné judikatury a na řízení aktuálně probíhající, a nikoli na řízení zcela ukončená před příslušným judikaturním odklonem.

17. Stěžovatel doplnil, že z § 11 odst. 3 vyhlášky o odměně soudního exekutora vyplývá, že pokud exekutor před tím, než rozhodnutím soudu o zastavení exekuce zaniklo jeho oprávnění k vedení exekuce na peněžitě plnění, již vymohl část pohledávky, náleží mu odměna stanovená podle ustanovení § 6 vyhlášky o odměně soudního exekutora z výše vymožené části pohledávky. Stěžovatel v této věci z příslušného rozhodčího spisu JUDr. Vladimíra Jirouska sp. zn. K/2008/11135 nepochybně zjistil, že mezi oprávněným a povinnými existoval hmotněprávní vztah, přičemž právním důvodem existence pohledávky oprávněného byla smlouva o úvěru. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 1. 2. 2017 sp. zn. 28 Cdo 3617/2016 dovedl, že bezdůvodným obohacením se může stát i plnění přijaté na základě vykonatelného rozhodnutí, jež bylo následně zrušeno. Domáhá-li se pak vrácení plnění ten, kdo vyhověl povinnosti uložené mu deklaratorním rozhodnutím soudu (případně i jiného orgánu), závisí důvodnost jeho požadavku na okolnosti, zda podle hmotného práva i bez rozhodnutí, jež bylo následně zrušeno, splnil závazek, který skutečně měl, či nikoli. Zrušením zmíněného rozhodnutí dochází ke vzniku bezdůvodného obohacení jen v případě, že právní důvod tohoto plnění nespočíval v hmotném právu, tedy že podle hmotného práva zde k tomu neexistovala povinnost. V této věci je evidentní, že oprávněný měl na uvedené plnění (a to minimálně z titulu jistiny a úroků z prodlení) hmotněprávní nárok podložený nesplněním povinností povinných ze smluvního vztahu, což vyplývá i z průběhu samotného exekučního řízení, v němž se povinní vymáhání pohledávky přiznané rozhodčím nálezem nebránili a pohledávku v celém rozsahu uhradili. Samotné zastavení exekuce přitom nezbavuje dlužníka (povinných) povinnosti plnit své závazky na základě existujícího hmotněprávního vztahu (smlouvy o úvěru).

### III. Řízení před Ústavním soudem

18. Ústavní soud si vyžádal spis vedený u okresního soudu pod sp. zn. 90 Nc 11425/2009 a spis vedený stěžovatelem pod sp. zn. 135 EX 4459/09. Účastníky a vedlejší účastníky vyzval, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

19. Okresní soud ve svém vyjádření ze dne 12. 8. 2019 odkázal na odůvodnění svého usnesení.

20. Krajský soud ve vyjádření ze dne 31. 7. 2019 uvedl, že je přesvědčen, že svým rozhodnutím ústavně zaručené právo stěžovatele neporušil, a odkázal na odůvodnění napadeného usnesení. V právním státě nelze poskytnout soudní ochranu subjektu práva, který vymohl či vymáhá plnění prostřednictvím státního donucení, aniž by tato povinnost byla uložena způsobitelným exekučním titulem vydaným orgánem, kterému stát k jeho vydání založil pravomoc. Pokud okresní soud s ohledem na vývoj judikatury zjistil, že od počátku exekučního řízení tu exekuční titul vůbec nebyl, a přistoupil k nápravě právního vztahu mezi účastníky řízení tím, že upřednostnil princip vyšší spravedlnosti před principem právní jistoty a legitimního očekávání stěžovatele, postupoval správně.

21. Vedlejší účastníci se k ústavní stížnosti nevyjádřili.

22. Stěžovatel podáním ze dne 16. 9. 2019 reagoval na výše popsaná vyjádření účastníků tak, že obecné závěry uvedené ve vyjádření krajského soudu nelze aplikovat na nyní

posuzovanou věc, jelikož dotčená exekuce byla zahájena a pravomocně ukončena před tzv. rozhodným dnem a stěžovatel ani oprávněný nemohli v době řádného vymožení pohledávky předpokládat neplatnost rozhodčího nálezu. Následná změna judikatury nemůže být přičítána k tíži stěžovatele.

23. Ve smyslu § 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**

24. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas osobou k tomu oprávněnou, splňuje i ostatní zákonem stanovené náležitosti a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

#### **V. Vlastní posouzení**

25. Po seznámení se s napadeným rozhodnutím a vyžádaným spisovým materiálem Ústavní soud shledal, že ústavní stížnost je důvodná.

##### **A) Právní východiska**

26. V první řadě Ústavní soud konstatuje, že ve své rozhodovací praxi již opakovaně potvrdil, že soudní exekutor se může domáhat před Ústavním soudem ochrany svých základních práv. Soudní exekutor je fyzickou osobou, která má při výkonu exekuční činnosti (kromě činností dalších) postavení veřejného činitele. Avšak na straně druhé má postavení účastníka soudního řízení, a to té jeho části, kdy soud rozhoduje o jeho nároku na odměnu a náhradu hotových výdajů. Jedná se o tzv. účastenství pro určitý úsek řízení, a to ten, kde se rozhoduje o jeho nároku plynoucím z procesního práva. Pro tuto část řízení je tedy soudní exekutor postaven na roveň oprávněnému a povinnému [srov. náleze ze dne 27. 11. 2008 sp. zn. III. ÚS 363/06 (N 204/51 SbNU 557), náleze ze dne 22. 1. 2015 sp. zn. III. ÚS 2516/14 (N 14/76 SbNU 185) a další].

27. V nyní posuzované věci směřuje ústavní stížnost proti rozhodnutí krajského soudu o nákladech řízení. Ústavní soud zpravidla přistupuje k této problematice zdrženlivě. Do rozhodovací činnosti obecných soudů zasáhne zpravidla až tehdy, je-li interpretace nebo aplikace ustanovení týkajících se náhrady nákladů řízení obecnými soudy projevem svévole, libovůle nebo je-li v extrémním rozporu s principy spravedlnosti, v důsledku čehož dochází k porušení práva stěžovatele na spravedlivý (řádny) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [srov. náleze ze dne 30. 10. 2014 sp. zn. II. ÚS 2417/13 (N 199/75 SbNU 239), náleze ze dne 13. 10. 2015 sp. zn. III. ÚS 411/15 (N 186/79 SbNU 111), náleze ze dne 21. 1. 2019 sp. zn. II. ÚS 1696/18 (N 8/92 SbNU 78) a další]. Ústavní soud přitom shledal, že právě k uvedeným pochybením dosahujícím ústavněprávní intenzity došlo.

28. Konkrétně jde v této věci o vyřešení otázky, zda se dnes již ustálená judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího soudu týkající se neplatnosti rozhodčích smluv či rozhodčích doložek a jejich vlivu na exekuční řízení týká i těch exekučních řízení, která byla zcela skončena před tímto judikaturním odklonem, respektive před tzv. rozhodným dnem. V tomto řízení je ústavní stížností sice napadeno toliko usnesení krajského soudu, kterým bylo potvrzeno usnesení okresního soudu ve výroku II týkajícím se náhrady nákladů exekuce, avšak tyto náklady byly obecnými soudy určeny na základě výroku o zastavení exekuce. Ústavní soud se tak pro posouzení nákladového výroku musel nejprve zabývat ústavností samotného zastavení exekuce.



29. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi již opakovaně reflektoval judikaturní odklon, který započal usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010. Tímto usnesením sjednotil velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu rozkolísanou rozhodovací praxi posuzování platnosti rozhodčích doložek, které je rozhodující pro následné posouzení, zda byla platně založena pravomoc rozhodce k vydání rozhodčího nálezu jako formálně i materiálně vykonatelného exekučního titulu (srov. navazující usnesení téhož senátu Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012). V důsledku prve uvedeného rozhodnutí byla řada rozhodčích doložek sjednaných ve spotřebitelských úvěrech shledána neplatnými [z nedávné doby srov. např. náleze ze dne 28. 4. 2020 sp. zn. IV. ÚS 3017/19 (N 78/99 SbNU 445) nebo náleze ze dne 6. 4. 2021 sp. zn. I. ÚS 1343/20 (N 70/105 SbNU 244)]. Rozhodčí smlouvy/doložky, které neobsahují konkrétní způsob určení rozhodce a pouze odkazují na rozhodčí řád, jsou i podle navazující judikatury považovány za neplatné absolutně, přičemž pokud na jejich základě byla zahájena exekuce a je v ní pokračováno, je nutné ji v každé fázi zastavit pro nepřipustnost podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu [usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 958/2012, náleze Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282) nebo náleze Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2019 sp. zn. I. ÚS 1091/19 a další (N 136/95 SbNU 158)], a to i z úřední povinnosti (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2015 sp. zn. 26 Cdo 3210/2015).

30. V judikatuře Ústavního soudu se také již ustálilo, že tzv. rozhodným dnem, tj. dnem, po němž již neměl být daný typ rozhodčích doložek využíván, je den vydání již zmíněného usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, tedy den 11. 5. 2011. Všechny subjekty si musely být již od vydání usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010 vědomy, že rozhodčí doložky nenaplňující vymezené podmínky jsou neplatné, a proto nikdy nemohou založit pravomoc rozhodce k vydání exekučního titulu [náleze ze dne 27. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 1274/16 (N 114/85 SbNU 861)]. Krátce řečeno, po 11. 5. 2011 poskytovatelé úvěrů již neměli dané rozhodčí doložky žádným způsobem využívat. Jestliže tak učinili či pokračovali v exekuci, vystavují se negativním důsledkům svého jednání. Ústavní soud například dovodil, že v takovém případě jsou věřitelé (oprávnění) při zastavení exekuce povinni nést její náklady [např. náleze ze dne 20. 12. 2017 sp. zn. I. ÚS 1707/17 (N 237/87 SbNU 841), náleze ze dne 12. 11. 2018 sp. zn. IV. ÚS 2728/17 (N 184/91 SbNU 279), náleze ze dne 16. 4. 2019 sp. zn. I. ÚS 2117/18 (N 60/93 SbNU 273) a náleze sp. zn. II. ÚS 996/18].

31. Ve všech výše uvedených rozhodnutích týkajících se exekučních řízení vedených na základě od počátku nezpůsobilých exekučních titulů se Ústavní soud i Nejvyšší soud zabývaly situacemi, v nichž bylo exekuční řízení zahájeno nebo v něm bylo pokračováno i po rozhodném dni, tj. po 11. 5. 2011.

32. Tento přístup je odrazem principu incidentní retrospektivy, jak již také Ústavní soud v souvislosti s touto problematikou ve svých rozhodnutích vyjádřil. Podle tohoto principu se nový právní názor založený soudním rozhodnutím uplatní i v řízeních započatých před touto změnou (srov. náleze sp. zn. II. ÚS 996/18). Ústavní soud již také zdůraznil, že v souladu se soudobými kontinentálními trendy v horizontálních právních vztazích zůstává zásadou incidentní retrospektivita nových právních názorů vytvořených judikaturními změnami. Nový právní názor bude aplikován na všechna probíhající řízení [srov. náleze ze dne 8. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 1955/15 (N 208/79 SbNU 373)].

33. Při aplikaci principu incidentní retrospektivy však dochází k užití nových judikaturních závěrů právě na řízení ještě probíhající, nikoli na řízení již pravomocně skončená. Je nepochybné, že odlišný závěr by nepřipustným způsobem naboural právní jistotu účastníků řízení a bez dalšího není jakési znovuootevírání řízení pravomocně skončených na základě později uskutečněného judikaturního odklonu v právním státě akceptovatelné. Intertemporálními účinky judikaturní změny se zabýval i Nejvyšší správní soud např. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 10. 2008 č. j. 8 As 47/2005-86, v němž se výslovně

uvádí, že „změna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba“. Retrospektivními účinky judikaturního odklonu se pak Ústavní soud zabýval též ve stanovisku pléna ze dne 25. 11. 2014 sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), v němž sice ze zvláštních důvodů ve stanovisku uvedených dospěl k závěru, že se zde uvedený judikaturní odklon bude aplikovat pouze prospektivně, nicméně stran retrospektivnosti taktéž potvrzuje, že ta se týká toliko řízení dosud probíhajících. Podrobné vysvětlení problematiky intertemporálních účinků změny judikatury obsahuje také náleze ze dne 12. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 3221/11 (N 216/71 SbNU 531) a i zde nelze najít podporu náhledu, že by se retrospektivita judikaturní změny měla týkat řízení již skončených. Konečně lze odkázat také na odbornou literaturu, podle které opět není možné znovuotevřít pravomocně skončená řízení na základě později přijaté judikaturní změny [např. Kühn, Zdeněk. Prospective and retrospective overruling in the Czech legal system. *The Lawyer Quarterly*. Vol. 4 (2014), no. 2, str. 139].

34. Ústavní soud uzavírá, že pokud již ve věci sp. zn. II. ÚS 996/18 dospěl k závěru, že širší pojetí incidentní retrospektivy (než takové, podle kterého se na oprávněně aplikuje ustanovení o stavění promlčecí lhůty, pokud uplatnili rozhodčí doložku před 11. 5. 2011) by bylo k poskytovatelům úvěrů příliš tvrdé a kladoucí na ně nepřiměřené požadavky ohledně předvídání budoucí judikatury [obdobně náleze ze dne 25. 6. 2009 sp. zn. I. ÚS 89/07 (N 150/53 SbNU 825)], tím spíše musí takový závěr učinit ohledně takového pojetí retrospektivního působení judikaturního odklonu, podle kterého by se mělo vztahovat i na řízení pravomocně skončená před jeho přijetím. Závěr, který by po účastnících řízení vyžadoval předvídat, jak se vyvine judikatura po skončení jejich řízení, je v právním státě neakceptovatelný, až absurdní.

### **B) Aplikace na posuzovanou věc**

35. V kontextu výše uvedeného je třeba zdůraznit, že okresní soud se v nyní posuzované věci rozhodl zastavit podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu exekuční řízení, které bylo skončeno již v roce 2010 (tj. před dotčeným judikaturním odklonem), a to navíc za situace, kdy sám nezjišťoval, zda exekuce již byla či nebyla skončena. Stěžovatel přesto tuto skutečnost okresnímu soudu ještě před vydáním dotčeného rozhodnutí sám sdělil, avšak okresní soud ji ve svém rozhodování nijak nereflektoval. Podle odůvodnění usnesení okresního soudu č. j. 90 Nc 11425/2009-36 přitom rozhodl o zastavení exekuce právě s ohledem na vývoj (výše popsaných) judikaturních závěrů, podle kterých neměla být exekuce vůbec vedena. Zavinění na zastavení exekuce, která byla vedena na základě neplatné rozhodčí doložky, mělo přitom stíhat vedlejší účastníci 1, neboť jí při zachování potřebné míry pečlivosti nic nebránilo navrhnout zastavení exekuce po ustálení judikatury ohledně neplatnosti rozhodčích doložek. Krajský soud závěry okresního soudu v napadeném usnesení potvrdil.

36. Obecné soudy ovšem zcela pominuly fakt, že v době, kdy bylo dotčené exekuční řízení skončeno vymožením nároku vedlejší účastnice 1, ještě nemohli účastníci exekučního řízení ani stěžovatel vědět, jaké judikaturní závěry v budoucnu vzniknou. Exekuční řízení totiž bylo skončeno nejpozději ke dni 8. 9. 2010. K judikaturnímu odklonu, jak již bylo výše mnohokrát uvedeno, došlo nejdříve dne 11. 5. 2011.

37. Uvedený postup a závěry obecných soudů v této věci nemůže Ústavní soud s ohledem na právní východiska popsaná výše aprobovat, neboť po stěžovateli (i dalších účastnících) by tak bylo nepřipustně vyžadováno předvídání judikaturního odklonu předtím, než vůbec nastal. Je třeba konstatovat, že v důsledku rozhodnutí obecných soudů v této věci musel stěžovatel vracet odměnu exekutora, kterou již více než osm let předtím legitimně nabyl.

38. Není přitom zcela pravdivé tvrzení krajského soudu, že v odvolání stěžovatele směřujícím proti usnesení okresního soudu nebyl zpochybněn závěr, že to měla být vedlejší

účastnice 1, komu měla být uložena povinnost k náhradě nákladů soudního exekutora. Byť v petitu odvolání stěžovatel navrhl, aby povinnost byla uložena vedlejší účastnici 1, v odůvodnění tohoto podání byla formulována jasná argumentace proti samotnému zastavení exekuce a z něj vyplývající povinnost vedlejší účastnice 1 nahradit náklady soudního exekutora. Stěžovatel přitom neměl jinou procesní možnost než brojit právě proti výroku o nákladech exekuce.

39. Ústavní soud uzavírá, že obecné soudy nemohou zastavovat exekuční řízení podle § 268 odst. 1 písm. h) občanského soudního řádu s odkazem na judikaturní odklon týkající se neplatnosti rozhodčích doložek zahájený usnesením Nejvyššího soudu sp. zn. 31 Cdo 1945/2010, pokud exekuční řízení bylo pravomocně skončeno před tzv. rozhodným dnem, tj. 11. 5. 2011. Opačný postup není možný, nevyplývá z právní úpravy, z rozhodovací praxe soudů ani z doktríny. Napadené usnesení je proto vyjádřením svévole obecných soudů a jako takové je porušením práva stěžovatele na spravedlivý (řádný) proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny.

## VI. Závěr

40. Ústavní soud shledal ústavní stížnost stěžovatele důvodnou a podle § 82 odst. 1 a odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jí vyhověl (výrok I). Podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil usnesení krajského soudu (výrok II).

41. Jak bylo uvedeno výše, stěžovatel – jakožto soudní exekutor – neměl jinou možnost než brojit odvoláním i ústavní stížností proti rozhodnutím obecných soudů o nákladech exekuce, přestože důvodem pro změnu výše odměny exekutora bylo právě (nesprávné) zastavení exekuce okresním soudem. Krajský soud při novém rozhodování ve věci musí při aplikaci vyhlášky o odměně exekutora vycházet z pravidel pro stanovení odměny podle výše vymožené pohledávky, a nikoli z pravidel vztahujících se k odměně určené při zastavení exekuce soudem.

42. Konečně je potřeba uvést, že Ústavní soud nepřiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení ve smyslu § 62 odst. 4 zákona o Ústavním soudu. Základní zásadou řízení před Ústavním soudem 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“. K aplikaci tohoto ustanovení v nyní posuzované věci Ústavní soud neshledal prostor. Je jeho ustálenou praxí, že k uložení povinnosti náhrady nákladů řízení přikračuje toliko ve zcela mimořádných a výjimečných případech [srov. usnesení ze dne 19. 11. 2002 sp. zn. I. ÚS 662/01 (U 41/28 SbNU 471), nález ze dne 17. 8. 2004 sp. zn. IV. ÚS 180/04 (N 112/34 SbNU 157)]. Úspěch v řízení není v řízení před Ústavním soudem jediným kritériem přiznání náhrady nákladů řízení. Nyní posuzovaný případ Ústavní soud za zcela mimořádný a výjimečný nepovažuje.

**Č. 103****Ústavnost dotváření práva při interpretaci smyslu a účelu konkurenční doložky v souvislosti s odstoupením zaměstnavatele od ní  
(sp. zn. II. ÚS 1889/19 ze dne 21. května 2021)**

**I. Konkurenční doložka je obecně přípustným prostředkem smluvního omezení základních práv zaměstnance, jenž – ač má synallagmatickou povahu – slouží primárně k ochraně práv a zájmů zaměstnavatele. Naopak v zájmu zaměstnance zásadně je, aby konkurenční doložkou vázán nebyl, neboť se jedná o institut smluvního práva, který jej po skončení pracovního poměru nezanedbatelným způsobem omezuje a zasahuje do jeho práva na svobodnou volbu povolání a podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) nebo práva na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).**

**II. Soudcovské dotváření práva, které *prima facie* směřuje proti principu autonomie vůle a smluvní svobody jednotlivců dle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je ústavně konformní pouze za splnění dvou kumulativních podmínek – zaprvé, je-li vyžadováno účelem a podstatou zákona, historií jeho vzniku, systematickými souvislostmi nebo některým z principů, jenž má svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; zadruhé, předloží-li obecný soud mimořádně přesvědčivé argumenty svědčící o nutnosti soudcovského dotváření práva v konkrétní věci.**

**III. Takové soudcovské dotváření práva je nutno podrobit obzvláště přísnému ústavnímu přezkumu, neboť obecné soudy jím mohou porušit nejen základní práva jednotlivce a princip autonomie vůle a smluvní svobody vyvěrající z čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale i princip dělby moci, jenž je nedílnou součástí principu právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**

**IV. Plošný zákaz smluvních ujednání výslovně umožňujících zaměstnavateli odstoupit od konkurenční doložky po dobu trvání pracovního poměru zaměstnance bez uvedení důvodu, jenž je stanoven toliko judikaturou obecných soudů, nikoli zákonem, je ústavně nepřipustným soudcovským dotvářením práva a porušuje princip dělby moci (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), princip autonomie vůle a smluvní svobody jednotlivců (čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) a základní práva zaměstnavatele podle čl. 2 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**V. Právo zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky i bez uvedení důvodu, byla-li tato možnost smluvními stranami výslovně sjednána, ovšem neznamená, že zaměstnanci coby typově slabší smluvní straně v pracovněprávních vztazích nemá být poskytnuta žádná ochrana před potenciální svévolí nebo zneužitím tohoto práva ze strany zaměstnavatele. Svévole nebo zneužití práva zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez uvedení důvodu nicméně musejí být v rámci soudního řízení zjišťovány a prokazovány s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, nikoli automaticky předpokládány.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida (soudce zpravodaj), soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky

eD systém, a. s., sídlem Novoveská 95, Ostrava – Mariánské Hory, právně zastoupené JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem Sokolská třída 60, Praha 2, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2019 č. j. 21 Cdo 60/2018-114, rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2017 č. j. 16 Co 612017-81 a rozsudku Okresního soudu v Ostravě ze dne 19. 1. 2017 č. j. 85 C 194/2016-49, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ostravě a Okresního soudu v Ostravě jako účastníků řízení a Thierryho Bitouta, právně zastoupeného Mgr. Jakubem Oniskem, advokátem, se sídlem Anny Letenské 7, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2019 č. j. 21 Cdo 60/2018-114, rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2017 č. j. 16 Co 612017-81 a rozsudkem Okresního soudu v Ostravě ze dne 19. 1. 2017 č. j. 85 C 194/2016-49 bylo porušeno základní právo stěžovatelky podle čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jakož i s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.**

**II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 3. 2019 č. j. 21 Cdo 60/2018-114, rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2017 č. j. 16 Co 612017-81 a rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 19. 1. 2017 č. j. 85 C 194/2016-49 se ruší.**

## Odůvodnění

1. Ústavnímu soudu byl doručen návrh na zahájení řízení o ústavní stížnosti ve smyslu § 72 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Stěžovatelka se prostřednictvím ústavní stížnosti domáhá zrušení v záhlaví citovaných soudních rozhodnutí, neboť má za to, že jimi byla porušena její základní práva garantovaná čl. 11 odst. 1, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“), jakož i princip autonomie vůle a zásada *pacta sunt servanda* dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“).

### I. Rekapitulace skutkového stavu a obsah napadených rozhodnutí

2. Z obsahu ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a listin založených v soudním spisu, který si Ústavní soud vyžádal, se podává, že stěžovatelka (dále též „zaměstnavatel“) uzavřela s vedlejším účastníkem (dále též „zaměstnanec“) dne 25. 11. 2013 pracovní smlouvu, přičemž ode dne 15. 1. 2014 vedlejší účastník působil u stěžovatelky na pozici generálního ředitele. Obě strany souhlasily, aby se tato pracovní smlouva případně změnila na manažerskou smlouvu, dojde-li k ustanovení vedlejšího účastníka do funkce člena statutárního orgánu stěžovatelky. V průběhu dokazování před obecnými soudy bylo následně zjištěno, že průměrný měsíční výdělek vedlejšího účastníka činil 428 515 Kč.

3. Z pracovní smlouvy rovněž plyne, že strany si v pracovní smlouvě ujednaly tzv. konkurenční doložku, v níž se vedlejší účastník zavázal po dobu šesti měsíců ode dne ukončení pracovního poměru u stěžovatelky zdržet výkonu výdělečné činnosti, která by byla shodná s předmětem činnosti stěžovatelky nebo která by měla vůči němu soutěžní povahu, a to pod sankcí smluvní pokuty. Stěžovatelka se naopak zavázala, že vedlejšímu účastníkovi vyplatí peněžité plnění ve výši 1/2 průměrného měsíčního výdělku za každý měsíc plnění shora uvedeného závazku nekonkurovat. Nakonec bylo stranami ujednáno, že stěžovatelka (zaměstnavatel) může od konkurenční doložky odstoupit v písemné formě kdykoliv po dobu trvání pracovního poměru, a to i bez udání důvodu.

4. Dne 16. 2. 2016 podal vedlejší účastník výpověď z pracovního poměru u stěžovatelky s tím, že jeho pracovní poměr skončí 30. 4. 2016. Dne 22. 4. 2016 stěžovatelka písemně

odstoupila od konkurenční doložky, aniž by uvedla důvod odstoupení, přičemž toto odstoupení bylo vedlejšímu účastníkovi doručeno dne 26. 4. 2016. Možnost odstoupení bez udání důvodu stěžovatelka dovozovala ze stranami ujednaného znění konkurenční doložky, které tuto možnost výslovně zakotvovalo.

5. Jelikož vedlejší účastník byl přesvědčen, že stěžovatelčino odstoupení je neplatné a obě smluvní strany jsou konkurenční doložkou nadále vázány, podal k okresnímu soudu žalobu na zaplacení částky odpovídající výši peněžitého vyrovnání, které mu za příslušné období dle konkurenční doložky náleží, celkem 428 515 Kč s příslušenstvím. Okresní soud žalobě vyhověl a ústavní stížností napadeným rozsudkem stěžovatelce uložil povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi částku 428 515 Kč s příslušenstvím (výrok I) a náklady řízení ve výši 107 591 Kč (výrok II). Odůvodnil to tím, že dle judikatury Nejvyššího soudu je odstoupení zaměstnavatele (stěžovatelky) od konkurenční doložky bez udání důvodu neplatné, a to i tehdy, byla-li tato možnost v konkurenční doložce výslovně sjednána. Dovodil, že možnost zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu, eventuálně z příliš široce vymezených důvodů, by byla v rozporu s principem ochrany zaměstnance (vedlejšího účastníka) dle § 1a odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Dle okresního soudu je nutno setrvat na názoru, že zaměstnavatel může v průběhu trvání pracovního poměru dotčeného zaměstnance od konkurenční doložky odstoupit pouze z konkrétně a dostatečně úzce vymezených důvodů, neboť v opačném případě by zaměstnanec mohl být vystaven potenciálnímu zneužívání práva zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky, a tudíž poškozován na svých právech.

6. Krajský soud rozhodl ústavní stížností napadeným rozsudkem tak, že rozsudek soudu prvního stupně potvrdil (výrok I) a stěžovatelce uložil povinnost nahradit vedlejšímu účastníkovi náklady odvolacího řízení ve výši 31 917 Kč (výrok II). V odůvodnění se přiklonil k názoru Nejvyššího soudu (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2011 sp. zn. 21 Cdo 4986/2010), že řádně vymezený důvod odstoupení je imanentní součástí každého jednostranného odstoupení od právního úkonu, pročež bez udání důvodu nelze pokládat jednostranné odstoupení od konkurenční doložky za perfektní. Dle krajského soudu je rovněž nezbytné zohlednit princip ochrany zaměstnance, který vylučuje, aby byl zvýhodněn zaměstnavatel na úkor zaměstnance. Možnost odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu nebo „z kteréhokoliv důvodu“, bez ohledu na to, že tato možnost byla smluvními stranami výslovně sjednána, by byla takovým zvýhodněním zaměstnavatele na úkor zaměstnance, pročež je nutno kategoricky ji odmítnout.

7. Nejvyšší soud rozhodl ústavní stížností napadeným usnesením tak, že dovolání stěžovatelky odmítl (výrok I) a uložil jí povinnost uhradit vedlejšímu účastníkovi náklady dovolacího řízení ve výši 13 787 Kč (výrok II). Ve stručném odůvodnění poukázal na svou předchozí judikaturu, z níž plyne, že zaměstnavatel není v průběhu trvání pracovního poměru zaměstnance oprávněn odstoupit od konkurenční doložky z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu, a to ani tehdy, byla-li tato možnost smluvními stranami v konkurenční doložce sjednána. Zopakoval, že bez uvedení důvodu je odstoupení zaměstnavatele imperfektní; navíc by se jednalo o nepřipustné zvýhodnění zaměstnavatele na úkor zaměstnance.

## II. Obsah ústavní stížnosti

8. Stěžovatelka své námitky rozděluje do tří skupin. Podstatou první skupiny námitek je tvrzení, že zaměstnanec nemá a nemůže mít legitimní zájem na trvání konkurenční doložky, neboť se jedná o právní institut, jenž jej omezuje na trhu práce a omezuje jeho základní práva. Smyslem a účelem konkurenční doložky je totiž poskytnutí preventivní ochrany zaměstnavateli před únikem informací ke konkurenčnímu podnikateli prostřednictvím zaměstnanců [nález sp. zn. II. ÚS 3101/18 ze dne 2. 5. 2019 (N 75/94 SbNU 10)], nikoli ochrana zaměstnance. Je to tedy primárně zaměstnanec sám, kdo by měl mít zájem na tom, aby nenesl břímě v podobě

povinností plynoucích z konkurenční doložky. V souladu s tím by měly být vykládány také podmínky pro odstoupení od konkurenční doložky ze strany zaměstnavatele. Stanovení nepřiměřeně přísných podmínek pro odstoupení totiž vede k paradoxní situaci, kdy zaměstnavatel nemůže odstoupit od konkurenční doložky, byť na jejím dalším trvání již nemá zájem. Absurdnost situace v nyní posuzované věci je navíc zdůrazněna tím, že to byl právě vedlejší účastník – přijímán na pozici generálního ředitele stěžovatelky a při vyjednávání o pracovní smlouvě zastoupen advokátem – kdo navrhl, aby byla do smlouvy vložena klauzule o možnosti odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez udání důvodu.

9. Podstatou druhé, navazující skupiny námitek je tvrzení, že obecné soudy v napadených rozhodnutích nerespektovaly zásadu autonomie vůle smluvních stran, když dospěly k závěru, že ujednání o možnosti odstoupení stěžovatelky od konkurenční doložky bez udání důvodu je neplatné. Stěžovatelka v této souvislosti poukazuje na shora citovaný náleze ve věci sp. zn. II. ÚS 3101/18, z něhož plyne, že v důsledku tzv. prozařování působí základní práva garantovaná v Listině i ve vztazích horizontálních, včetně vztahů vzniklých v důsledku sjednání konkurenční doložky mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. I v těchto vztazích proto musejí obecné soudy dbát ochrany základních práv jednotlivců a respektovat ústavně chráněné principy, zejména princip autonomie vůle a princip *pacta sunt servanda*. Poukazuje na závěry plynoucí z nálezu sp. zn. IV. ÚS 128/06 ze dne 11. 11. 2009 (N 235/55 SbNU 267), bodu 29, dle něhož čl. 2 odst. 3 Listiny chrání autonomii vůle smluvních subjektů, a to nejen v podobě strukturálního principu, nýbrž také v podobě subjektivního práva jednotlivce, které je omezené pouze na základě zákona, v přiměřeném rozsahu a k prosazení jiného práva či veřejného zájmu. Těchto závěrů je nutno držet se i v nyní posuzované věci a poskytnout prioritu takovému výkladu konkurenční doložky, který nezakládá její neplatnost, před výkladem, který její neplatnost zakládá [náleze sp. zn. II. ÚS 2124/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 13/80 SbNU 163)].

10. Ve třetí skupině námitek se stěžovatelka zamýšlí nad tím, zda lze z právní úpravy dovodit povinnost smluvních stran sjednat si konkrétní důvody, pro které může zaměstnavatel odstoupit od konkurenční doložky. V této souvislosti uvádí, že povinnost sjednání konkrétních důvodů odstoupení ze strany zaměstnavatele není zakotvena ani v zákoníku práce, ani v občanském zákoníku. Tuto povinnost stanovuje pouze judikatura Nejvyššího soudu. Dle stěžovatelky se jedná o typické soudcovské dotváření práva, které je však v rozporu s úmyslem zákonodárce a se smyslem a účelem konkurenční doložky. Zákonodárce dle stěžovatelky záměrně ponechal otázku úpravy důvodů odstoupení od konkurenční doložky na smluvních stranách, bez zákonných taxativních výčtů a bez omezování toho, zda a příp. jaké důvody odstoupení si strany ujednají. Ustanovení § 310 odst. 4 zákoníku práce tudíž žádné důvody odstoupení nestanovuje ani nezakazuje (zakazuje je až judikatura Nejvyššího soudu) a ponechává na smluvních stranách, aby si důvody odstoupení samy sjednaly. Zatímco úmysl zákonodárce ponechat smluvním stranám volnost při sjednávání důvodů pro odstoupení koresponduje se smyslem a účelem právní úpravy, judikatura Nejvyššího soudu je s ním v rozporu. Tato judikatura je postavena na mylném přesvědčení, že je to právě zaměstnanec, kdo má zájem na trvání konkurenční doložky a na ochraně před jednostranným odstoupením ze strany zaměstnavatele, přičemž tento tvrzený zájem zaměstnance pouze automaticky předpokládá. V této souvislosti stěžovatelka poukazuje na náleze sp. zn. I. ÚS 190/15 ze dne 13. 9. 2016 (N 171/82 SbNU 657).

### **III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení a replika stěžovatelky**

11. Okresní soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozsudku. Nad rámec toho stručně uvedl, že napadené rozhodnutí není a nemůže být v rozporu s principem autonomie vůle a smluvní svobody, neboť chrání zaměstnance jako slabší stranu v pracovněprávních vztazích.

12. Krajský soud ve vyjádření odkázal na odůvodnění svého rozsudku a navrhl odmítnutí ústavní stížnosti.

13. Nejvyšší soud ve vyjádření uvedl, že ve své judikatuře vychází z názoru, že smysl a účel konkurenční doložky spočívá zejména v ochraně zaměstnavatele před únikem informací ke konkurenčnímu podnikateli prostřednictvím zaměstnanců. Současně přihlíží k tomu, aby byla zachována rovnost účastníků v jejich právech dle čl. 26 odst. 1 Listiny a z toho vyplývající požadavek na vyváženost vzájemných práv a povinností smluvních stran. Při rozhodování taktéž bere v úvahu skutečnost, že zaměstnanec, jemuž končí pracovní poměr u dosavadního zaměstnavatele, zpravidla ještě před jeho ukončením vybírá své další povolání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost, přičemž sjednal-li se svým zaměstnavatelem konkurenční doložku, musí s ní počítat i při tomto výběru. Toto omezení zaměstnance při výběru dalšího povolání pak musí být vykompenzováno poskytnutím odpovídajícího peněžitého vyrovnání („hospodářského prospěchu“). Nejvyšší soud proto opakovaně odmítl názor, dle kterého je zaměstnavatel oprávněn odstoupit od konkurenční doložky v době trvání pracovního poměru zaměstnance z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu. Zásadě *pacta sunt servanda* a požadavku na stabilitu pracovních vztahů totiž dle Nejvyššího soudu odpovídá, že zaměstnavatel smí od konkurenční doložky odstoupit pouze z předem sjednaného a dostatečně úzce vymezeného důvodu; možnost odstoupení zaměstnavatele bez uvedení důvodu nebo z kteréhokoliv důvodu by nepřipustně zvýhodňovala zaměstnavatele na úkor práv zaměstnance. Dále Nejvyšší soud ve svém vyjádření uvádí, že nesouhlasí se závěrem, dle něhož § 310 odst. 4 zákoníku práce umožňuje zaměstnavateli odstoupit od konkurenční doložky z jakéhokoliv důvodu nebo bez uvedení důvodu, neboť smyslem tohoto ustanovení je vymezit pouze časové období, v němž je odstoupení přípustné (tj. nejedná se o „zmocňovací“ ustanovení). Navrhuje proto odmítnutí ústavní stížnosti.

14. Vedlejší účastník ve vyjádření navrhuje odmítnutí nyní posuzované ústavní stížnosti především již z toho důvodu, že argumenty uplatněné stěžovatelkou jsou v příkrém rozporu s „prejudikaturou Ústavního soudu v obdobné věci (usnesení sp. zn. II. ÚS 3203/13)“ a shodnou konstantní judikaturou Nejvyššího soudu. Nad rámec toho však uvádí, že nesouhlasí s názorem stěžovatelky, že konkurenční doložka má chránit primárně zájmy zaměstnavatele, neboť toto smluvní ujednání má synallagmatickou povahu. V této souvislosti též poukazuje na význam principu ochrany zaměstnance v pracovních vztazích a zásady *pacta sunt servanda*. S poukazem na usnesení sp. zn. II. ÚS 3203/13 ze dne 5. 11. 2014 dovozuje, že shora uvedené závěry judikatury stran nepřipustnosti zaměstnavatelova odstoupení bez udání důvodu nejsou protiústavním soudcovským dotvářením práva, nýbrž „vyjádřením podmínky spravedlnosti konkurenční doložky“. Nakonec dodává, že po ukončení pracovního poměru u stěžovatelky si žádnou práci nehledal, neboť se cítil být vázán konkurenční doložkou.

15. Stěžovatelka v replice uvádí, že její stížnostní námitky nebyly ve vyjádřeních nijak zpochybněny. Předně poukazuje na to, že Nejvyšší soud ve svém vyjádření opět přehlíží skutečný smysl konkurenční doložky (nález sp. zn. II. ÚS 3101/18, body 18, 20 a 23) a zaměňuje jej s účelem a smyslem institutu odchodného a odstupného. Nejvyšší soud rovněž přehlíží, že zájem zaměstnance na finančním plnění po ukončení pracovního poměru je dostatečně chráněn jinými právními instituty (např. výpovědní dobou, odchodným, odstupným) a zájem zaměstnance na samotném trvání zákazu konkurovat zaměstnavateli z povahy věci nemůže existovat. Dále stěžovatelka rozporuje názor Nejvyššího soudu, že je neakceptovatelné, aby zaměstnavatel mohl odstoupit od konkurenční doložky (navíc bez uvedení důvodu) až do posledního dne trvání pracovního poměru zaměstnance, a poukazuje na to, že přesně tuto možnost zákonodárce přijetím § 310 odst. 4 zákoníku práce zakotvil. Stěžovatelka taktéž odmítá názor, že zaměstnavatel může odstoupit od konkurenční doložky pouze na základě důvodů sankčního charakteru, jak je obvyklé u odstoupení od jiných typů občanskoprávních smluv. Konkurenční doložka je totiž před ukončením pracovního poměru zaměstnance tzv. spící smlouvou, pročež se zaměstnanec v této době logicky nemůže dopustit jejího porušení. Nelze tedy vyžadovat, aby zaměstnavatel mohl od konkurenční doložky odstoupit pouze



v průběhu trvání pracovního poměru (časové omezení) a pouze z důvodů sankčního charakteru (věcné omezení), neboť pak by nebyl oprávněn odstoupit nikdy.

16. Poněvadž od ústního jednání nebylo možno očekávat další objasnění věci, Ústavní soud rozhodl ve věci bez jeho konání podle § 44 zákona o Ústavním soudu.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

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

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

18. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

19. Nyní projednávaná ústavní stížnost se týká otázky, zda judikaturou obecných soudů dovozený zákaz odstoupení zaměstnavatele od (platně) sjednané konkurenční doložky bez udání důvodu, a to i tehdy, byla-li tato možnost smluvními stranami výslovně sjednána, je ústavně konformní. Pro její posouzení je nicméně esenciální pochopit podstatu, smysl a funkci, kterou má konkurenční doložka ve vztazích mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem plnit, a tyto úvahy následně zasadit do kontextu střetu mezi ústavními garancemi svobody, autonomie vůle a smluvní svobody na straně jedné a ústavně chráněným principem ochrany slabší smluvní strany na straně druhé. Tomu odpovídá i širší otázek, jimiž se Ústavní soud musí v nyní posuzované věci zabývat.

#### **V. 1. Obecné principy**

20. Svoboda a úcta k základním právům jednotlivce patří k základním hodnotám chráněným ústavním pořádkem. Normativní vyjádření povinnosti garantovat a chránit prostor pro svobodnou realizaci jednotlivců ve společnosti lze najít v čl. 1 odst. 1 Ústavy, jakož i v mnohých ustanoveních Listiny, jimiž se idea svobody a autonomie vůle jednotlivců vine jako příslušná červená nit. Primát jednotlivce před státem je nutno považovat za jeden ze základních prvků českého ústavního pořádku a právního řádu obecně.

21. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny výslovně stanovuje, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (viz také čl. 2 odst. 4 Ústavy). Dle judikatury Ústavního soudu je uvedené ustanovení nutno chápat na jedné straně jako jeden ze základních strukturálních principů právního státu a na straně druhé jako subjektivní právo jednotlivce na svobodné jednání v zákonných mezích, kterého se lze dovolávat i v řízení o ústavní stížnosti.

22. Tento názor Ústavní soud vyslovil kupříkladu v nálezu sp. zn. I. ÚS 546/03 ze dne 28. 1. 2004 (N 12/32 SbNU 107), v němž uvedl, že „[z]ákladním atributem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je ochrana základních práv jednotlivce, do nichž je státní moc oprávněna zasahovat pouze ve výjimečných případech, zejména tehdy, pokud jednatel svými projevy (včetně projevů volních, které mají odraz v konkrétním jednání) zasahuje do práv třetích osob, nebo pokud je takový zásah ospravedlněn určitým veřejným zájmem, který však musí vést v konkrétním případě k proporcionálnímu omezení příslušného základního práva. Jinými slovy, podmínkou fungování právního státu je respektování autonomní sféry jednotlivce, která také požívá ochrany ze strany státu tak, že na jedné straně stát zajišťuje ochranu proti zásahům ze strany třetích subjektů a na straně druhé sám vyvíjí pouze takovou aktivitu, kterou do této sféry nezasahuje, resp. zasahuje pouze v případech, které jsou odůvodněny určitým veřejným zájmem, a kdy je takový zásah proporcionální s ohledem na cíle, jichž má být dosaženo“.

Ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny je proto nutno vnímat ve dvojitým smyslu: „Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (...) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce. (...) Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno.“

23. Shora uvedené chápání čl. 2 odst. 3 Listiny dle nálezu sp. zn. I. ÚS 167/04 ze dne 12. 5. 2004 (N 70/33 SbNU 197) „pouze vyjadřuje skutečnost, že jednatel a jeho svobodné jednání má v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Pokud by jednatel neměl vůbec mít možnost dovolávat se této priority přímo, byla by taková přednost pouhou formální deklarací. (...) Svobodná sféra jednotlivce a její bezprostřední ústavní garance v podobě vymahatelného subjektivního práva jsou totiž *condiciones sine qua non* materiálního právního státu, který je vystaven na účtě k základním právům jednotlivce. Právo na respektování autonomní a svobodné sféry jednotlivce působí vlastně jako konstanta vyčtená před závorkou, v níž se ocitají jednotlivá specifikovaná základní práva (...)“. Ustanovení čl. 2 odst. 3 Listiny tak představuje ústavní garanci svobodného jednání, autonomie vůle a smluvní svobody jednotlivců [nález sp. zn. I. ÚS 190/15, citován výše, bod 28; nález sp. zn. II. ÚS 2124/14 ze dne 26. 1. 2016 (N 13/80 SbNU 163), body 19 až 22; nález sp. zn. IV. ÚS 457/10 ze dne 18. 7. 2013 (N 124/70 SbNU 133), bod 12; nález sp. zn. II. ÚS 3292/09 ze dne 8. 7. 2010 (N 140/58 SbNU 163), bod 37].

24. S tím je úzce provázána judikatura Ústavního soudu, podle níž je při interpretaci obsahu smlouvy mezi soukromými osobami vždy třeba upřednostnit výklad, který nezakládá neplatnost smlouvy, před výkladem, který neplatnost smlouvy zakládá, jsou-li možné oba [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 625/03 ze dne 14. 4. 2005 (N 84/37 SbNU 157); nález sp. zn. I. ÚS 2447/13 ze dne 11. 11. 2013 (N 184/71 SbNU 213), body 10–11 a 16; nález sp. zn. II. ÚS 1470/12 ze dne 26. 11. 2013 (N 197/71 SbNU 343) či nález sp. zn. IV. ÚS 1783/11 ze dne 23. 4. 2013 (N 64/69 SbNU 197), zejména bod 27]. Tento přístup je odrazem respektu k autonomii vůle smluvních stran, funkci smluvních vztahů i k samotné povaze soukromého práva. Dovození neplatnosti smlouvy soudem má proto být výjimkou, nikoliv pravidlem. Tento výkladový argument přesahuje český právní řád, prostupuje právními řády západní právní kultury a má charakter obecného principu právního [Lando O., Beale H. (eds.). *Principles of European Contract Law. Parts I and II.* 2nd ed. Kluwer Law International, 2000, č. 5:106]. Pracovní právo představuje specifickou oblast soukromého práva, avšak to nic nemění na tom, že výše uvedené principy se v obecné rovině uplatní i v tomto právním odvětví (nález sp. zn. I. ÚS 190/15, citován výše, bod 29).

25. Na druhé straně však nelze přehlédnout, že autonomie vůle stran v soukromoprávních vztazích a jejich smluvní volnost nemůže být a není neomezená. Naopak, její limity vymezuje povinnost poskytnout ochranu základním právům, hodnotám či principům, které ústavní pořádek rovněž chrání a které se s principem autonomie vůle a smluvní svobody stran dostávají do konfliktu. K nim bezpochyby patří princip ochrany slabší smluvní strany, jehož konstitucionalizaci jakožto principu ústavněprávního významu Ústavní soud setrvale zdůrazňuje [nález sp. zn. I. ÚS 615/17 ze dne 10. 8. 2017 (N 148/86 SbNU 485), bod 50; nález sp. zn. II. ÚS 3399/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 112/77 SbNU 651); nález sp. zn. III. ÚS 562/12 ze dne 24. 10. 2013 (N 179/71 SbNU 153) a další].

26. Princip ochrany slabší smluvní strany je silně akcentován v oblasti pracovního práva, které chrání zaměstnance jako typově slabší smluvní stranu před případnou svévolí, nátlakem

nebo zneužíváním práv ze strany zaměstnavatele. To je jedním z projevů ochranné funkce pracovního práva a jím normovaných pracovněprávních vztahů [nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 216; nález sp. zn. II. ÚS 3399/14 ze dne 16. 6. 2015 (N 112/77 SbNU 651), bod 18]. Pracovněprávní vztahy jsou coby vztahy soukromoprávní povahy primárně založeny na respektování smluvní volnosti účastníků pracovněprávního vztahu. Smluvní svoboda stran je však v těchto vztazích omezena, a to za účelem zajištění zvláštní ochrany zaměstnance.

27. Na ústavní úrovni je princip ochrany zaměstnance jakožto typově slabší smluvní strany v pracovněprávních vztazích vyjádřen především v čl. 28 Listiny, jenž zaměstnancům mj. garantuje právo na uspokojivé pracovní podmínky (nález sp. zn. I. ÚS 615/17, citován výše, bod 55). Pod tento obecný pojem je přitom třeba zahrnout všechny dílčí aspekty a záruky ochrany zaměstnance jako typově slabší strany pracovněprávního vztahu [nález sp. zn. I. ÚS 2283/17 ze dne 28. 8. 2018 (N 142/90 SbNU 307), bod 33; srov. také Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 615, bod 9]. Na úrovni podústavního práva je tento princip výslovně vyjádřen v § 1a odst. 1 písm. a) zákoníku práce.

## V. 2. Aplikace obecných principů na ústavní stížnost

28. Nyní posuzovaná ústavní stížnost se týká problematiky konkurenčních doložek uzavíraných v pracovněprávních vztazích, konkrétně otázky, zda lze považovat za ústavně konformní judikaturou obecných soudů dovozený zákaz odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez udání důvodu, a to i tehdy, byla-li tato možnost smluvními stranami výslovně sjednána.

29. Na úrovni podústavního práva je problematika konkurenčních doložek v pracovněprávních vztazích upravena v § 310 až 311 zákoníku práce. Podle § 310 odst. 1 zákoníku práce se zaměstnanec prostřednictvím konkurenční doložky zavazuje, že „se po určitou dobu po skončení zaměstnání, nejdéle však po dobu 1 roku, zdrží výkonu výdělečné činnosti, která by byla shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele nebo která by měla vůči němu soutěžní povahu“ (vymezení povinnosti zaměstnance a tomu odpovídajícího práva zaměstnavatele), a zaměstnavatel se současně zavazuje, že „zaměstnanci poskytne přiměřené peněžité vyrovnání, nejméně však ve výši jedné poloviny průměrného měsíčního výdělku, za každý měsíc plnění závazku“ (vymezení povinnosti zaměstnavatele a tomu odpovídajícího práva zaměstnance). Na to navazuje z pohledu ústavní stížnosti klíčové ustanovení § 310 odst. 4 zákoníku práce, v němž jsou upraveny podmínky pro odstoupení od konkurenční doložky ze strany zaměstnavatele. Dle tohoto ustanovení „[z]aměstnavatel může od konkurenční doložky odstoupit pouze po dobu trvání pracovního poměru zaměstnance“. Jelikož zákoník práce neobsahuje speciální úpravu podmínek pro odstoupení od smlouvy, je nutno aplikovat § 2001 až 2005 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník; k otázce intertemporality viz § 3029 odst. 1 občanského zákoníku. Ustanovení § 2001 občanského zákoníku stanovuje, že „od smlouvy lze odstoupit, ujednají-li si to strany, nebo stanoví-li tak zákon“. Možné důvody odstoupení od smlouvy vymezuje občanský zákoník toliko ve vztahu k jednotlivým smluvním typům, nikoli obecně.

30. Tato ustanovení zákona obecné soudy – vedeny závěry plynoucími z ustálené judikatury Nejvyššího soudu – interpretovaly v ústavní stížnosti napadených rozhodnutích tak, že části konkurenční doložky, které stěžovatelce (zaměstnavateli) umožňovaly odstoupit od ní v průběhu trvání pracovního poměru vedlejšího účastníka (zaměstnance) bez udání důvodu, jsou absolutně neplatné. Odůvodnily to tím, že odstoupení stěžovatelky od konkurenční doložky bez uvedení důvodu je z povahy věci imperfektním právním jednáním, smluvní zakotvení této možnosti stěžovatelku jednostranně zvýhodňovalo na úkor práv vedlejšího

účastníka (zaměstnance) a odporovalo principu ochrany zaměstnance v pracovněprávních vztazích.

31. Judikaturu, na níž jsou ústavní stížností napadená rozhodnutí založena, tvoří několik rozhodnutí Nejvyššího soudu přibližně z období posledních deseti let. V zájmu přehlednosti považuje Ústavní soud za žádoucí popsat stěžejní závěry této judikatury. V rozsudku ze dne 28. 3. 2012 sp. zn. 21 Cdo 4394/2010 Nejvyšší soud vycházel z korektního názoru, že a) účelem konkurenční doložky je primárně ochrana zaměstnavatele před únikem informací ke konkurenčnímu podnikateli prostřednictvím zaměstnanců, b) jedná se o synallagmatický právní vztah, c) vzájemná práva a povinnosti plynoucí z tohoto právního vztahu musejí být vyváženy a d) musí být v maximální možné míře zachována rovnost smluvních stran v jejich právu na svobodnou volbu povolání a právu podnikat dle čl. 26 odst. 1 Listiny. V návaznosti na to však dospěl ke spornému závěru, že pokud by zaměstnavatel měl možnost v průběhu trvání pracovního poměru zaměstnance odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu, výrazně by se to „muselo dotknout práv a oprávněných zájmů zaměstnance“. Možnost odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu proto nepřipadá v úvahu. Rovněž v rozsudku ze dne 20. 9. 2011 sp. zn. 21 Cdo 4986/2010 Nejvyšší soud konstatoval, že možnost odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu je rozporná s principem ochrany zaměstnance v pracovněprávních vztazích a představuje nepřípustné jednostranné zvýhodnění zaměstnavatele na úkor zaměstnance. V rozsudku ze dne 7. 1. 2015 sp. zn. 21 Cdo 506/2013 Nejvyšší soud potvrdil shora uvedené závěry, avšak nad rámec toho konstatoval, že pro platnost konkurenční doložky není nutné, aby si strany sjednaly její územní nebo věcné omezení („sumář zakázaných činností“), neboť se nejedná o podstatné náležitosti tohoto smluvního typu. Nejvyšší soud proto opět – aniž by se zabýval konkrétními okolnostmi případu – dospěl k závěru, že zaměstnanec je konkurenční doložkou vázán a náleží mu právo na obdržení „hospodářského prospěchu“ od zaměstnavatele. Dle ústavní stížností napadeného usnesení sp. zn. 21 Cdo 60/2018 je absolutně neplatná i výslovně sjednaná možnost zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu. Podle pozdějšího rozsudku ze dne 5. 11. 2020 sp. zn. 21 Cdo 4779/2018 dokonce není přípustné ani to, aby si smluvní strany sjednaly možnost odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky z důvodu, že na jejím dalším trvání nemá zájem z důvodu, že zaměstnanec nezískal informace, poznatky, znalosti pracovních a technologických postupů, které by musely být chráněny konkurenční doložkou.

32. Judikatura Nejvyššího soudu, z níž v plném rozsahu vycházejí i ústavní stížností napadená rozhodnutí, tedy na jedné straně přiznává, že účelem konkurenční doložky je primárně ochrana zájmů a práv zaměstnavatele, nikoli zaměstnance. Současně však tatáž judikatura poněkud překvapivě projevuje silnou tendenci a) k zachování platnosti konkurenční doložky, i když její znění a vymezení vzájemných práv a povinností smluvních stran může vzbuzovat jisté pochybnosti, b) bez zkoumání konkrétních skutkových okolností případu předpokládá, že trvání konkurenční doložky je z pohledu zaměstnance žádoucí, neboť zaměstnanec tím získává „hospodářský prospěch“, a c) kategoricky vylučuje možnost zaměstnavatele (tj. smluvní strany, v jejíž prospěch je konkurenční doložka sjednána) odstoupit od ní bez uvedení důvodu nebo z příliš široce vymezených důvodů.

33. Ústavní konformitou těchto judikатурních závěrů, jejichž dosah a dopad se naplno projevil i v nyní posuzované věci, se Ústavní soud musí zabývat podrobněji. Nelze totiž přehlédnout, že nepřípustnost smluvního ujednání, jež by zaměstnavatele opravňovalo odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu nebo – slovy Nejvyššího soudu – „z kteréhokoliv důvodu“, nestanovil zákonodárce, jenž je v českém ústavním pořádku primárním normotvůrcem, nýbrž obecné soudy, které mohou toliko dotvářet právo, a i to pouze v omezené míře (nálezn sp. zn. I. ÚS 190/15, citován výše, bod 32).

34. Na jedné straně sice platí, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona a za určitých okolností se od něj smí a musí odchýlit, neboť „povinnost soudů nalézat právo neznamena pouze vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad, ustanovení Listiny základních práv a svobod a závazků plynoucích z mezinárodních smluv“ [nález sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.), část II]. Na straně druhé je však nutno zdůraznit, že obecný soud tak může učinit pouze tehdy, vyžaduje-li to „účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž má svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku“ [nález sp. zn. I. ÚS 755/06 ze dne 10. 12. 2008 (N 219/51 SbNU 725), část V]. Navíc pokud obecný soud chce tímto způsobem dovodit zákaz soukromého jednání, jenž není výslovně stanoven zákonem, musí pro to předložit mimořádně přesvědčivé argumenty, protože jde o soudcovské dotváření práva, které *prima facie* směřuje proti zájmům soukromých osob, principu autonomie vůle a principu smluvní svobody dle čl. 2 odst. 3 Listiny.

35. Takové soudcovské dotváření práva je nutno podrobit obzvláště přísnému ústavnímu přezkumu, neboť tímto rozhodováním obecných soudů mohou být porušena nejen základní práva stěžovatelky, ale i princip dělby moci, který je nedílnou součástí principu právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy [nález sp. zn. I. ÚS 190/15, citován výše, bod 32; nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.)].

#### V. 2. 1. Podstata, účel a funkce tzv. konkurenční doložky

36. V intencích shora citované náleзовé judikatury Ústavního soudu musí být východiskem dalších úvah vymezení podstaty, účelu a funkce konkurenční doložky. Dle nálezu sp. zn. II. ÚS 3101/18, citovaného výše, bodu 20, spočívá smysl a účel konkurenční doložky „v preventivní ochraně zaměstnavatele před únikem informací ke konkurenčnímu podnikateli prostřednictvím zaměstnanců, kteří se v průběhu svého pracovního poměru u zaměstnavatele seznamují s informacemi, které mají povahu obchodního tajemství nebo které jsou takového charakteru, že jsou způsobilé zjednat konkurenčnímu podnikateli v hospodářské soutěži výhodu (...)“. Již z tohoto vymezení je zřejmé, že ačkoli je konkurenční doložka synallagmatickým vztahem, v němž obě smluvní strany mají vzájemná práva a povinnosti (srov. Bělina, M., Drápal, L. a kol. Zákoník práce. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1217, bod 1), tento právní institut slouží primárně k ochraně zájmů a práv zaměstnavatele.

37. Podnětné je také srovnání se zahraniční judikaturou a právní doktrínou. Kupříkladu právní řád Spojeného království zná institut konkurenční doložky, resp. srovnatelných ujednání přinejmenším od počátku 15. století a často je uváděno, že právě odtud se dál šířil i do jiných států. Základy přístupu v současnosti již britských soudů ke konkurenčním ujednáním položil Dyer's case z roku 1414 (Y. B. Mich. 2 Hen. 5, fol. 5, pl. 26). Soud v něm vyslovil názor, že tato smluvní ujednání jsou neplatná, neboť omezují svobodu smluvně zavázané osoby podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací [viz také rozsudek ve věci Colgate v. Bachelor z roku 1602 (Cro. Eliz. 872, 78 Eng. Rep. 1097, Q. B. 1602)]. Tuto doktrínu zčásti prolomil až rozsudek ve věci Mitchel v. Reynolds z roku 1711 (24 Eng. Rep. 347, Q. B. 1711). Soud v něm dovedl, že domněnka neplatnosti konkurenčního ujednání je vyvrátitelná, je-li jeho rozsah omezen co do místa, trvání a oblasti podnikání a nastoluje-li spravedlivou rovnováhu mezi právy a povinnostmi smluvních stran. Postupem času se začaly britské soudy přiklánět k názoru, že nad zaměstnancovou svobodou podnikání a jeho zájmem, aby nebyl omezován konkurenční doložkou, může převážet zájem zaměstnavatele, aby jeho (bývalí) zaměstnanci nezneužívali v konkurenčním boji informace získané v průběhu trvání zaměstnání. V rozsudku ve věci Homer v. Ashford z roku 1825 [3 Bing. 322, 327 (1825)] proto soud vyslovil názor, že „obchodník nebo podnik by brzy našel v každém ze svých podřízených soupeře, kdyby jim nemohl zabránit v tom, aby v jeho neprospěch využili znalosti, které získali

v zaměstnání u něj. Konkurenční ujednání (...) nejsou škodlivými omezeními svobody podnikání (zaměstnanců – pozn.), ale nezbytnými zárukami pro ty, kdo podnikat chtějí“. Naopak nutnost chránit zaměstnance před nepřiměřenými smluvními základy konkurence po ukončení pracovního poměru a omezeními jejich práva podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací byla zdůrazněna např. v rozsudku Sněmovny lordů ve věci *Herbert Morris Ltd v. Saxelby* (1916) A. C. 688. V nedávném rozsudku ve věci *Tillman v. Egon Zehnder Ltd* z roku 2019 (UKSC 32) britský Nejvyšší soud znovu potvrdil závěr, že konkurenční doložky představují omezení práva zaměstnance podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Je proto nutno přistupovat k nim s jistou zdrženlivostí a považovat za platná pouze taková smluvní ujednání, která zaměstnance po skončení pracovního poměru neomezují v širší míře, než je zcela nezbytné pro ochranu legitimních zájmů zaměstnavatele.

38. Rovněž v Kanadě soudy vycházejí z premisy, že vázanost zaměstnance konkurenční doložkou je zpravidla v rozporu s jeho zájmy a základními právy. O přípustné ujednání v pracovněprávních vztazích se bude jednat pouze tehdy, jsou-li práva a povinnosti smluvních stran vyvážené a rozumné. Soudy musejí hledat rovnováhu mezi soupeřícími právy stran a právními principy, zejména autonomií vůle a smluvní svobodou jednotlivců, ochranou legitimních zájmů zaměstnavatelů, ochranou zaměstnanců před zneužíváním silnějšího postavení zaměstnavatele a veřejným zájmem na odrazování od smluvních omezení svobody podnikání a otevřené hospodářské soutěže (rozsudek Nejvyššího soudu Kanady z roku 1978 ve věci *Elsley v. J. G. Collins Insurance Agencies*, 2 S.C.R. 916; dále viz např. rozsudek Odvolacího soudu pro Britskou Kolumbii z roku 2017 ve věci *IRIS The Visual Group Western Canada Inc. v. Park*, 2017 BCCA 301; rozsudek Vrchního soudu v Ontariu z roku 2017 ve věci *Ceridian Dayforce Corporation v. Daniel Wright*, 2017 ONSC 6763).

39. K obdobným závěrům dospěla také judikatura a právní doktrína ve Spojených státech amerických. Ačkoli je tamní právní úprava a judikatura roztříštěná, neboť úprava otázek spojených s konkurenčními doložkami spadá do kompetence jednotlivých států federace, její východiska jsou srovnatelná s těmi, jež byla popsána ve vztahu ke Spojenému království nebo Kanadě (v podrobnostech viz např. *Blake, H. M. Employee Agreements Not to Compete*. *Harvard Law Review*, 73/1960, s. 625–691; *Employee Noncompetes: A State-by-State Survey*. *Beck Reed Riden LL*, 12/2020. Dostupné na <https://beckreedriden.com/50-state-noncompete-chart-2/>; *Non-Compete Contracts: Economic Effects and Policy Implications*. U. S. Department of Treasury, Office of Economic Policy, 3/2016, s. 25 a násl. Dostupné na <https://www.treasury.gov/connect/blog/Pages/The-Economic-Effects-of-Non-compete-Agreements-.aspx>).

40. Na to, že primárním smyslem a funkcí konkurenční doložky je ochrana zájmů a práv zaměstnavatele, nikoli zaměstnance, ostatně poukazovala i prvorepubliková odborná literatura: „Konkurenční doložky chovají v sobě pro zaměstnance značné nebezpečí hledíc k tomu, že vztahují se teprve na dobu po skončení poměru pracovního a svádějí zaměstnance (...) k souhlasu s doložkou bez bližší úvahy o dosahu doložky v situaci po ztrátě svého zaměstnání; situaci to pro něho tím choulostivější, čím více se v odvětví své činnosti vzdělal a nejlépe by právě v konkurenčním podniku se umístil. S tímto zájmem zaměstnance utkává se zájem zaměstnavatele na omezení zaměstnance ve směru uvedeném, zájem to rovněž velmi závažný, ano často pro zaměstnavatele přímo životní: zaměstnanec, jenž v důsledku svých služeb nabyl znalostí o závodních tajemstvích zaměstnavatele ať výrobních, ať obchodních, může po vystoupení z poměru pracovního vstoupiti do podniku konkurentova – jsa jím třeba i přímo zlákan – anebo založiti podnik vlastní a svého bývalého zaměstnavatele, využívaje jeho tajemství výrobních nebo obchodních, ruinovati.“ (Hermann-Otavský, K., *Srb, J. Zákon o soukromých zaměstnancích*. Praha, 1935, s. 438, jak bylo citováno v *Doležilek, J. Soutěžní doložka v českém pracovním právu*. *Právní rozhledy*, 10/1996, s. 433 a násl.)

41. Na základě toho lze vyslovit závěr, že konkurenční doložka, ač je synallagmatickým právním vztahem, slouží primárně k ochraně práv a zájmů zaměstnavatele. Naopak v zájmu zaměstnance zásadně je, aby konkurenční doložkou vázán nebyl. Konkurenční doložka je totiž právním institutem, který zaměstnance po skončení pracovního poměru omezuje v dalším pracovním uplatnění, omezuje využitelnost jeho speciálních a z pohledu pracovního trhu cenných vědomostí, zručností nebo schopností, v jistém smyslu „snižuje jeho cenu“ na trhu práce a typicky jej vystavuje nebezpečí, že v případě, byť i nepatrného porušení konkurenční doložky po něm zaměstnavatel může požadovat zaplacení smluvní pokuty. Ilustrativním příkladem může být shora citovaný nálezn sp. zn. II. ÚS 3101/18, v němž Ústavní soud vyslovil závěr, že „pokud by byl akceptován závěr Nejvyššího soudu o toliko zanedbatelném porušení smluvní povinnosti vyplývající z konkurenční doložky, stala by se její použitelnost v praxi velmi spornou, neboť zaměstnavatelé by si nemohli být jisti, zda by její budoucí porušení ze strany zaměstnance nebylo v soudním sporu shledáno rovněž zanedbatelným, v důsledku čehož by ovšem sjednání konkurenční doložky pro zaměstnavatele zcela postrádalo svůj smysl“. V návaznosti na to Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že i toliko čtyřdenní pracovní poměr u konkurenta zaměstnavatele, jehož zájmy byly konkurenční doložkou chráněny, zakládá povinnost dotčené zaměstnankyně zaplatit smluvní pokutu v plné výši, a to bez ohledu na to, zda tento konkurent v důsledku jednání zaměstnankyně skutečně získal konkurenční výhodu na trhu nebo nikoli. V důsledku toho vázanost zaměstnance konkurenční doložkou citelným způsobem zasahuje do práva zaměstnance na svobodnou volbu povolání a podnikání (čl. 26 odst. 1 Listiny), práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací (čl. 26 odst. 3 Listiny) a eventuálně také do jeho majetkové sféry (čl. 11 odst. 1 Listiny).

42. To se pochopitelně musí promítnout i do oblasti posouzení ústavní konformity soudy dovozené nepřipustnosti (absolutní neplatnosti) takového smluvního ujednání, které zaměstnavateli umožňuje odstoupit od konkurenční doložky v průběhu trvání pracovního poměru zaměstnance bez udání důvodu.

### **V. 2. 2. Naplnění požadavků na ústavně konformní soudcovské dotváření práva v oblasti podmínek pro odstoupení od konkurenční doložky zaměstnavatelem**

43. V zájmu přehlednosti Ústavní soud znovu připomíná, že smluvní strany si výslovně sjednaly, že stěžovatelka je oprávněna odstoupit od konkurenční doložky kdykoliv v průběhu trvání pracovního poměru vedlejšího účastníka (zaměstnance) bez udání důvodu. V reakci na výpověď vedlejšího účastníka z pracovního poměru stěžovatelka tuto smluvně zakotvenou možnost využila. Vedlejší účastník však stěžovatelčino odstoupení od konkurenční doložky napadl žalobou s tím, že je neplatné, neboť stěžovatelka v něm nevedla důvod odstoupení. Obecné soudy jeho žalobě vyhověly s pouhým poukazem na to, že sjednání možnosti odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez udání důvodu je z podstaty věci nepřipustné a absolutně neplatné. Nepřipustnost takového smluvního ujednání přitom není stanovena zákonem, nýbrž byla dovozena judikaturou Nejvyššího soudu.

44. Takové soudcovské dotváření práva, k jakému v nyní posuzované věci přistoupily obecné soudy, lze považovat za ústavně konformní pouze tehdy, vyžaduje-li to korektně vymezený účel a smysl dotčené právní úpravy, jeho systematická souvislost nebo některý z ústavních principů. Obecné soudy navíc musejí předložit mimořádně přesvědčivé argumenty, z nichž bude zřejmé, že jimi zvolené řešení nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi základními právy stěžovatelky jakožto zaměstnavatele (čl. 26 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny) a vedlejšího účastníka jakožto zaměstnance (čl. 28 Listiny v oblasti ochrany zaměstnance coby typově slabší smluvní strany v pracovněprávních vztazích; eventuálně čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny v oblasti ochrany zaměstnance před nepřiměřeně širokým smluvním omezením jeho práva podnikat a získávat prostředky pro své životní potřeby prací) a v maximální možné míře respektuje princip autonomie vůle a smluvní svobody jednotlivců (čl. 2 odst. 3 Listiny).

45. Co se týče korektnosti vymezení smyslu a účelu institutu konkurenční doložky, obecné soudy – především Nejvyšší soud – toho dosáhly pouze zčásti. Ústavně konformní jsou závěry obecných soudů, které konvenují s názorem vysloveným v nálezu sp. zn. II. ÚS 3101/18, dle něhož smysl a účel konkurenční doložky spočívají primárně v preventivní ochraně práv zaměstnavatele a jeho zájmu na tom, aby prostřednictvím (bývalých) zaměstnanců nedocházelo k únikům a následnému zneužívání určitých typů cenných informací v konkurenčním boji. K závěru o ústavní konformitě ovšem nelze dospět ve vztahu k těm názorům obecných soudů, podle nichž má zaměstnanec jakýsi inherentní zájem na své vázanosti konkurenční doložkou a s tím spojeným získáváním „hospodářského prospěchu“ od zaměstnavatele, jakož i na ochraně před možností zaměstnavatele jednostranně odstoupit od konkurenční doložky buď bez uvedení důvodu, nebo z příliš široce či neurčitě vymezených důvodů. Dle Ústavního soudu to platí o to víc, že obecné soudy – jak správně podotýká stěžovatelka – tento zájem zaměstnance bez dalšího předpokládají a nepovažují za nezbytné zjišťovat a prokazovat, že je ve světle konkrétních skutkových okolností případu skutečně dán.

46. To, že obecné soudy v nyní posuzované věci nedokázaly korektně identifikovat účel a smysl konkurenční doložky a dospěly k vnitřně rozporným závěrům, mělo pochopitelně negativní dopad i na jejich schopnost předložit mimořádně přesvědčivé argumenty na podporu jejich závěrů stran absolutní neplatnosti smluvními stranami výslovně sjednané možnosti odstoupení stěžovatelky (zaměstnavatele) od konkurenční doložky bez uvedení důvodu. Negativní dopad to mělo rovněž na schopnost obecných soudů nalézt spravedlivou rovnováhu mezi základními právy stěžovatelky (zaměstnavatele) a vedlejšího účastníka (zaměstnance) a v maximální možné míře ctít ústavní principy plynoucí z čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny.

47. Problematicnost napadených rozhodnutí a judikatury Nejvyššího soudu, na které jsou tato rozhodnutí založena, se projevuje ve dvou rovinách. První rovinu tvoří dopad do oblasti základních práv a ústavně chráněných zájmů zaměstnanců. Ústavní soud znovu připomíná shora vyslovený závěr, že s trváním závazků plynoucích z konkurenční doložky není spojeno pouze právo zaměstnance požadovat od zaměstnavatele poskytnutí peněžitého plnění, nýbrž v souladu se synallagmatickou povahou tohoto právního institutu také povinnost zaměstnance nekonkurovat zaměstnavateli a eventuálně také povinnost zaplatit zaměstnavateli smluvní pokutu. Příslušná judikatura obecných soudů, byť vznikla ve jménu principu ochrany zaměstnance jakožto typově slabší smluvní strany v pracovněprávních vztazích (čl. 28 Listiny), tedy nutně nemusí přispívat k ochraně jeho zájmů a (nejen) základních práv a za určitých okolností může být spíš danajským darem.

48. Druhou, z pohledu nyní posuzované ústavní stížnosti důležitější rovinou je pak její dopad do oblasti základních práv stěžovatelky (zaměstnavatele). Ústavní soud v této souvislosti akcentuje, že součástí ústavně chráněné autonomie vůle a smluvní svobody dle čl. 2 odst. 3 Listiny a svobody podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny není pouze možnost sjednat si podmínky vzniku závazku a obsah vzájemných práv a povinností smluvních stran, nýbrž také možnost sjednat si podmínky zániku tohoto závazku.

49. Ačkoli zaměstnavatel zpravidla bude mít zájem na trvání sjednané konkurenční doložky, mohou nastat situace, kdy se vázanost stran tímto smluvním ujednáním začne jevit jako nepřiměřená, zbytečná, nežádoucí nebo z jiného důvodu neudržitelná. K tomu může dojít z rozličných příčin, kupříkladu v důsledku plynutí času (např. zastarání informací, jejichž úniku měla konkurenční doložka předcházet), vývoje na trhu (např. ztráta lukrativnosti těchto informací), z důvodů na straně zaměstnavatele nebo z důvodů na straně zaměstnance (např. zaměstnanec v průběhu pracovního poměru nepřišel do kontaktu se žádnými informacemi, které by bylo nezbytné chránit konkurenční doložkou).

50. K řešení naznačených situací slouží možnost vyvolat zánik závazků plynoucích z konkurenční doložky jinak než jejich splněním. Ve vztahu k některým způsobům zániku závazků plynoucích z konkurenční doložky jinak než jejich splněním přitom zákonodárce



stanovil relativně jasná kogentní pravidla (viz např. zákonnou úpravu možnosti zaměstnance vypovědět konkurenční doložku dle § 310 odst. 5 zákoníku práce nebo zániku závazku zaměstnance z konkurenční doložky zaplacením smluvní pokuty dle § 310 odst. 3 zákoníku práce). Ve vztahu k jiným způsobům zániku těchto závazků ale podrobnější právní úprava chybí (viz zákonnou úpravu možnosti zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky dle § 310 odst. 4 zákoníku práce, u níž je zákonem vymezeno pouze časové období, v němž je odstoupení přípustné), takže stranám je ponechána možnost, aby si tyto otázky upravily smluvně.

51. Právě v tomto volném prostoru, který § 310 odst. 4 zákoníku práce ve spojení s § 2001 občanského zákoníku vytváří v oblasti úpravy podmínek pro možnost zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky, se naplno uplatní ústavní garance svobodného jednání, autonomie vůle a smluvní svobody dle čl. 2 odst. 3 Listiny (srov. Hůrka, P., Randlová, N., Doležilek, J., Roučková, D., Vysokajová, M., Doudová, S., Košnar, M., Horna, V. *Zákoník práce. Komentář*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 661, dle něhož by podmínky odstoupení od konkurenční doložky měly být výslovně sjednány v samotné konkurenční doložce). V rámci limitů vytyčených citovanými ustanoveními si zaměstnavatel a zaměstnanec mohou ve smlouvě volně upravit vzájemná práva a povinnosti, přičemž pokud se smluvní ujednání obsažená v konkurenční doložce z těchto limitů nevyvíkají, obecné soudy jsou povinny upřednostnit takový výklad, který nezakládá jejich neplatnost.

52. V této souvislosti stěžovatelka správně poznamenala, že konkurenční doložka je v době před skončením pracovního poměru zaměstnance tzv. spící smlouvou a zamýšlené právní následky začne vyvolávat až po jeho skončení. Dle kogentní úpravy obsažené v § 310 odst. 4 zákoníku práce zaměstnavatel může odstoupit pouze v této dormantní (spící, neaktivní) fázi konkurenční doložky, čímž je do jisté míry zajišťována ochrana zaměstnance jakožto typově slabší smluvní strany v pracovněprávních vztazích. Nelze navíc přehlédnout, že v důsledku tohoto časového omezení možnosti zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky se současně stírá praktický rozdíl mezi „tvrdějším“ právním institutem odstoupení od smlouvy, jenž vyvolává zánik smluvního závazku od počátku (*ex tunc*), a „měkčím“ právním institutem výpovědi, jenž způsobuje zánik smluvního závazku až od momentu účinnosti výpovědi, resp. uplynutí výpovědní doby (*ex nunc*) a u něhož je běžně akceptována možnost podání výpovědi bez uvedení důvodu [srov. Hulmák, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1175].

53. Ve světle těchto skutečností se jeví judikaturou dovozená nemožnost (absolutní neplatnost) odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky v průběhu trvání pracovního poměru zaměstnance bez uvedení důvodu jako excesivní, iracionální a porušující základní práva stěžovatelky podle čl. 2 odst. 3 a čl. 26 odst. 1 Listiny. Ústavní soud důrazně odmítá názor Nejvyššího soudu, že kategorický, plošný zákaz smluvních ujednání, jež by opravňovala zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu (příp. „z kteréhokoliv důvodu“), je nezbytný, protože jinak by zaměstnavatel mohl tímto způsobem odstoupit od konkurenční doložky klidně i v poslední den trvání pracovního poměru zaměstnance, zasáhnout do jeho legitimních očekávání a výrazně jej tím poškodit. Tento kategorický, plošný zákaz totiž nevede pouze k nepřípustnosti odstoupení zaměstnavatele bez udání důvodu (příp. „z kteréhokoliv důvodu“) v posledních dnech trvání pracovního poměru zaměstnance, jak se snaží tvrdit obecné soudy, nýbrž vede k nepřípustnosti takového odstoupení zaměstnavatele v průběhu celého trvání pracovního poměru zaměstnance, třeba i několik let před tím, než pracovní poměr zaměstnance skutečně skončí.

54. Ústavní soud shrnuje, že obecné soudy se dopustily ústavně nepřípustného dotváření práva, jestliže dospěly k závěru, že stěžovatelka jakožto zaměstnavatel není oprávněna odstoupit od konkurenční doložky bez uvedení důvodu, byť tato možnost byla smluvními stranami výslovně sjednána, neboť podobná smluvní ujednání jsou podle § 310 odst. 4 zákoníku

práce ve spojení s § 2001 občanského zákoníku nepřipustná. Obecné soudy tím vykročily z mezí, v rámci nichž je soudcovské dotváření práva ústavně konformní, čímž porušily čl. 1 odst. 1 Ústavy a současně základní práva stěžovatelky dle čl. 2 odst. 3 Listiny (ústavní garance svobodného jednání, autonomie vůle a smluvní svobody) a čl. 26 odst. 1 Listiny (právo podnikat).

### **V. 2. 3. Ochrana zaměstnance jako typově slabší smluvní strany v případě neexistence plošného zákazu odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu**

55. Shora uvedené závěry – tedy závěr, že zásadně není v zájmu zaměstnance být vázán konkurenční doložkou, a závěr, že plošný judikaturní zákaz smluvních ujednání opravňujících zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez uvedení důvodu (příp. „z kteréhokoliv důvodu“) je ústavně nekonformním soudcovským dotvářením práva – ovšem nelze vykládat tak, že zaměstnanci nemá být poskytnuta žádná ochrana před potenciálním zneužitím práv a postavení ze strany zaměstnavatele. To by pouze vedlo k vytvoření další nerovnováhy mezi základními právy zaměstnavatele a zaměstnance a porušení konstitucionalizovaného principu ochrany zaměstnance coby typově slabší smluvní strany dle čl. 28 Listiny.

56. Ústavní soud si je totiž vědom toho, že konkurenční doložka může fakticky působit na jednání smluvních stran a mít faktické dopady na rozhodování zaměstnance o svém dalším kariéřním uplatnění i před skončením pracovního poměru, byť uvedené ujednání je v té době pořád tzv. spící smlouvou a nevyvolává zamýšlené právní následky. Ztotožňuje se proto s názorem obecných soudů, že z ústavního hlediska lze jen stěží akceptovat ničím neomezenou možnost zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky třeba i v poslední den trvání pracovního poměru zaměstnance. Svoboda zaměstnavatele totiž končí tam, kde naráží na základní práva a legitimní zájmy zaměstnance, jemuž navíc ústavní pořádek přiznává zvláštní ochranu v pracovněprávních vztazích.

57. Z čl. 28 Listiny plyne požadavek, aby se zaměstnanec mohl domáhat účinné ochrany před svévolí nebo zneužíváním typově silnějšího postavení zaměstnavatele v pracovněprávních vztazích. Obecné soudy tudíž mají povinnost poskytnout ochranu základním právům a legitimním zájmům zaměstnance, prokáže-li se, že zaměstnavatel jednal svévolně nebo zneužil své smluvně zakotvené možnosti odstoupit od konkurenční doložky bez uvedení důvodu (příp. „z kteréhokoliv důvodu“). Povinnost poskytnout ochranu základním právům a legitimním zájmům zaměstnance se pak do popředí dostává především tehdy, pokud k takovému odstoupení došlo v době, kdy bylo zřejmé, že zaměstnanec byl při rozhodování o svém dalším kariéřním uplatnění veden vědomím, že je povinen po sjednanou dobu a typicky pod hrozbou smluvní pokuty dodržovat zákaz konkurence plynoucí z konkurenční doložky.

58. Ústavní soud k tomu ale dodává, že svévole nebo zneužití práva zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky i bez udání důvodu (příp. „z kteréhokoliv důvodu“), byla-li tato možnost sjednána, musejí být v rámci soudního řízení zjišťovány a prokazovány s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, nikoli automaticky a bez dalšího předpokládány (jak v nyní posuzované věci činily obecné soudy všech tří stupňů). Obecné soudy jsou při rozhodování povinny vzít do úvahy všechny relevantní okolnosti případu, kupříkladu

a) dobu, kdy k odstoupení zaměstnavatele došlo,

b) odstoupil-li zaměstnavatel od konkurenční doložky těsně před skončením pracovního poměru zaměstnance, pak zvážit důvod, proč tak nemohl učinit dřív (zaměstnavatel by jej měl být schopen objasnit alespoň v řízení před soudem),

c) odstoupil-li zaměstnavatel od konkurenční doložky bez uvedení důvodu, důvod, proč vázanost stran konkurenční doložkou považoval za nežádoucí, nepřiměřenou, neudržitelnou nebo nespravedlivou (zaměstnavatel by jej měl být schopen objasnit alespoň v řízení před soudem),

d) skutečnosti nasvědčující tomu, že zaměstnanec si své budoucí zaměstnání nebo jiné kariérní uplatnění vybral právě s ohledem na svou vázanost konkurenční doložkou (např. si již našel povolání, které požadavkům plynoucím z konkurenční doložky vyhovuje, nebo naopak odmítl nabídku povolání, které těmto požadavkům nevyhovovalo), nebo

e) skutečnosti nasvědčující tomu, že zaměstnavatel jednal svévolně nebo zneužil svého práva odstoupit od konkurenční doložky (např. se chtěl zprostit povinnosti poskytovat zaměstnanci peněžité vyrovnání v době, kdy věděl nebo mohl a měl vědět, že zaměstnanec si své budoucí zaměstnání nebo jiné kariérní uplatnění vybral právě s ohledem na svou vázanost konkurenční doložkou).

## VI. Shrnutí a závěr

59. Ústavní soud shrnuje, že konkurenční doložka je považována za obecně přípustný prostředek smluvního omezení základního práva zaměstnance podle čl. 26 odst. 1 Listiny, jež – ač má synallagmatickou povahu – slouží primárně k ochraně práv a zájmů zaměstnavatele. To se pochopitelně musí promítnout i do posouzení ústavní konformity judikaturou dovozené nepřípustnosti (absolutní neplatnosti) smluvních ujednání zakotvujících možnost odstoupení zaměstnavatele (stěžovatelky) od konkurenční doložky bez uvedení důvodu.

60. Takové soudcovské dotváření práva, k jakému v nyní posuzované věci přistoupily obecné soudy, by bylo ústavně konformní pouze za splnění dvou kumulativních podmínek – zaprvé, pokud by to vyžadoval účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž má svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku; zadruhé, pokud by obecné soudy předložily mimořádně přesvědčivé argumenty pro nutnost zavedení plošného, kategorického zákazu odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu. Napadená rozhodnutí tyto podmínky ústavně konformního soudcovského dotváření práva nespĺňují.

61. Obecné soudy především nedokázaly korektně identifikovat podstatu právního institutu konkurenční doložky ani účel a smysl dotčené právní úpravy. To se následně negativně promítlo i do jejich schopnosti předložit mimořádně přesvědčivé argumenty na podporu jejich názoru, že plošný judikaturní zákaz odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez uvedení důvodu (a to i tehdy, byla-li tato možnost smluvními stranami výslovně sjednána) je nezbytný, nastoluje spravedlivou rovnováhu mezi základními právy a legitimními zájmy smluvních stran a v maximální možné míře ctí ústavní garance svobodného jednání, autonomie vůle a smluvní svobody jednotlivců, jakož i zásadu priority výkladu, který nezakládá neplatnost smlouvy. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud uvedl, že obecné soudy se dopustily ústavně nepřípustného soudcovského dotváření práva v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy a porušily základní právo stěžovatelky podle čl. 26 odst. 1 Listiny, ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny a výše citovaným článkem Ústavy.

62. Výše řečené ovšem neznamená, že zaměstnanci coby typově slabší smluvní straně v pracovněprávních vztazích nemá být v soudním řízení poskytnuta žádná ochrana před potenciální svévolí nebo zneužitím práva ze strany zaměstnavatele. Svévole nebo zneužití práva zaměstnavatele odstoupit od konkurenční doložky bez udání důvodu, byla-li tato možnost smluvními stranami sjednána, nicméně musejí být v rámci soudního řízení zjišťovány a prokazovány s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti případu, nikoli automaticky a bez dalšího předpokládány.

63. V soudním řízení, které bude následovat po vydání tohoto nálezu, budou obecné soudy povinny zohlednit všechny relevantní okolnosti případu a na základě konkrétních důkazů mj. posoudit, zda se stěžovatelka dopustila svévole nebo zneužila svého typově silnějšího postavení v pracovněprávních vztazích, když bez uvedení důvodu odstoupila od konkurenční doložky, kterou si sjednala s vedlejším účastníkem. Obecné soudy následně budou muset své závěry stran důvodnosti či nedůvodnosti žaloby vedlejšího účastníka zdůvodnit řádným,

logickým, srozumitelným a přesvědčivým způsobem v souladu s požadavky plynoucími z čl. 36 odst. 1 Listiny.

64. Závěrem Ústavní soud stručně podotýká, že se neztotožnil s názorem Nejvyššího soudu (příp. obdobnými názory nižších soudů a vedlejšího účastníka), dle něhož judikатурní závěry stran nepřipustnosti odstoupení zaměstnavatele od konkurenční doložky bez udání důvodu v minulosti obstály v ústavněprávním přezkumu, neboť Ústavní soud „zamítl“ ústavní stížnosti směřující proti nim. Ústavní soud předmětnou otázku doposud meritorně neposuzoval a nepřijal žádný nálezn, natožpak nálezn zamítavý, jenž by mohl být považován za závaznou judikaturu Ústavního soudu dle čl. 89 odst. 2 Ústavy [viz např. nálezn sp. zn. IV. ÚS 301/05 ze dne 13. 11. 2007 (N 190/47 SbNU 465)]. Z téhož důvodu Ústavní soud neakceptoval ani poukaz stěžovatelky na nutnost „překonat“ dosavadní judikaturu Ústavního soudu v této oblasti, což lze interpretovat jako návrh na předložení věci k posouzení plénu dle § 23 zákona o Ústavním soudu.

65. Ze všech výše uvedených důvodů Ústavní soud podle § 82 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti stěžovatelky a zrušil v záhlaví citovaná rozhodnutí Nejvyššího soudu, krajského soudu a okresního soudu. Ústavní soud zrušil také nákladové výroky, neboť se jedná o výroky závislé na zrušovaných výrocih týkajících se merita věci.

## Č. 104

### Ústavněprávní aspekty tzv. „ztráty šance“ a její aplikace v praxi (sp. zn. IV. ÚS 3416/20 ze dne 25. května 2021)

Nedostál-li jinak k rozhodnutí příslušný senát Nejvyššího soudu své povinnosti postupovat podle § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), když ve věci rozhodl sám, aniž s odůvodněním svého odlišného názoru věc předložil k rozhodnutí velkému senátu, porušil ústavně zaručené základní právo na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, neboť nerespektoval právně-státní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle), jak to vyžadují čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatelů 1. V. Š. st., 2. L. Š. a 3. V. Š. ml. a 4. L. V., zastoupených JUDr. Pavlou Nechanickou, advokátkou, sídlem Hrádková 1017, Praha 21 – Újezd nad Lesy, proti rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 25 Cdo 1014/2020-431, rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 7. listopadu 2019 č. j. 17 Co 175/2018-416 a rozsudku Okresního soudu v Jihlavě ze dne 8. listopadu 2017 č. j. 12 C 150/2012-334, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Brně a Okresního soudu v Jihlavě jako účastníků řízení a Nemocnice Jihlava, příspěvkové organizace, sídlem Vrchlického 4630/59, Jihlava, zastoupené Mgr. Petrem Navrátilem, advokátem, sídlem Královský vršek 4762/25, Jihlava, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 25 Cdo 1014/2020-431 bylo porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.**

**II. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 25 Cdo 1014/2020-431 se ruší.**

**III. Ve zbývajících částech 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“) se stěžovatelé domáhají zrušení v záhlaví uvedených soudních rozhodnutí, přičemž tvrdí, že obecné soudy svým postupem porušily jejich základní právo na soudní ochranu podle

čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu se podává, že Okresní soud v Jihlavě (dále jen „okresní soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelů (jako pozůstalých), kterou se z titulu náhrady škody domáhali 1. stěžovatel a 2. stěžovatelka na vedlejší účastníci každý zaplacení částky 240 000 Kč s příslušenstvím (výroky I a II) a 3. stěžovatel a 4. stěžovatelka každý částky 175 000 Kč s příslušenstvím (výroky III a IV). Dále rozhodl, že vedlejší účastnice a obchodní společnost Kooperativa pojišťovna, a. s., Vienna Insurance Group (jako vedlejší účastnice na straně žalované) nemají právo na náhradu nákladů řízení (výrok V), a že 1. stěžovatel a 2. stěžovatelka jsou povinni zaplatit České republice státem zálohované znalečné každý ve výši 2 981 Kč (výroky VI a VII) a 3. stěžovatel a 4. stěžovatelka každý ve výši 2 159 Kč (výroky VIII a IX). Uvedený soud se zabýval tím, zda u vedlejší účastnice byly splněny předpoklady odpovědnosti za škodu na zdraví podle § 420 a 444 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „o. z.“), kterou stěžovatelé jako rodiče a sourozenci utrpěli úmrtím N. K., a dospěl k závěru, že vedlejší účastnice sice porušila svou právní povinnost, kdy jí poskytovaná zdravotní péče byla *non lege artis*, ale že mezi protiprávním jednáním a poškozením zdraví pacientky není vztah příčinné souvislosti, kdy hlavní příčinou úmrtí byla cévní malformace mozku (krvácení z této malformace), k níž mohlo dojít bez závažné příčiny. Okresní soud se zabýval otázkou, zda by došlo k úmrtí, kdyby bylo provedeno ukončení těhotenství císařským řezem dne 7. 2. 2011, a dospěl na základě provedeného dokazování k závěru, že u pacientky byla určitá šance na přežití (podle znaleckého posudku Všeobecné fakultní nemocnice v Praze 50%), tedy nikoliv převažující, k čemuž dodal, že náhradu škody nelze určit poměrně, neboť sama „ztráta šance“ není škodou, ale jde o příčinnou souvislost.

3. K odvolání stěžovatelů Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) napadeným rozsudkem rozsudek okresního soudu ve výrocích I až V potvrdil, ve výrocích VI až IX jej změnil tak, že se České republice právo na náhradu nákladů řízení vůči stěžovatelům nepřiznává, a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Krajský soud se plně ztotožnil s názorem okresního soudu, že zmíněný vztah příčinné souvislosti dán nebyl. K tomu dodal, že i když v tzv. medicínských sporech nelze postavit takový vztah zcela najisto, jak uvedl Ústavní soud v usnesení ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. I. ÚS 1919/08 (U 10/50 SbNU 451) (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), na které bylo v řízení poukazováno, soudní praxe vyžaduje, aby byl prokázán alespoň s vysokou mírou pravděpodobnosti či se stupněm hraničícím s jistotou (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2019 sp. zn. 25 Cdo 2217/2017 nebo ze dne 31. 7. 2014 sp. zn. 25 Cdo 1628/2013).

4. Tento rozsudek napadli stěžovatelé dovoláním, které však Nejvyšší soud shora označeným rozsudkem zamítl, přičemž rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů dovolacího řízení. Ztotožnil se s výše uvedeným závěrem krajského soudu, přičemž k použití tzv. teorie ztráty šance, kde újmou není újma skutečně způsobená, ale je jí samotná ztracená příležitost (zde na přežití pacientky), uvedl, že budí v evropském kontextu značné kontroverze, a i ve věci, kterou zmínil Ústavní soud pod sp. zn. I. ÚS 1919/08 (viz sub 3), byla v konečném rozhodnutí, stejně jako v předcházejících obdobných sporech, odmítnuta. Současně s poukazem na princip vázanosti soudu zákonem upozornil na nutnost inkorporace dané doktríny do vnitrostátní právní úpravy s tím, že ztráta šance na uzdravení (přežití) není s hodnotami chráněnými v § 442 a 444 o. z. totožná; nejde přímo o újmu na zdraví, životě či majetku, ale o svěbytný druh abstraktní újmy bez jasného odrazu „ve faktickém světě“. Dále se zabýval otázkou, zda nelze nalézt opodstatnění pro revizi dosavadního pojetí škody, a to cestou interpretace příslušných ustanovení občanského zákoníku či jejich analogického užití, a dospěl k závěru, že takový postup možný není, přičemž se vyjádřil k judikatuře Ústavního soudu, a to

včetně nálezu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855), s tím, že byt' je v něm zmíněna doktrína ztráty šance coby minoritní názor, Ústavní soud nedeklaroval, že by právě tato byla jediným možným ústavně konformním přístupem při řešení otázky problematického zjišťování příčinné souvislosti. Prosazují-li stěžovatelé, aby odpovědnost vedlejší účastnice byla stanovena v rozsahu, v jakém se podařilo prokázat míru pravděpodobnosti příčinné souvislosti s utrpenou újmou, usilují o revizi daných závěrů. To Nejvyšší soud odmítl a vysvětlil, proč takto postupovat nelze, přičemž poukázal na § 2925 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a dodal, že i kdyby měl být akceptován probabilisticko-proporcionální přístup, je nutno vycházet z toho, že je-li kauzalita detekovatelná toliko v rovině pravděpodobnostní, lze mít nastoupení odpovědnosti za opodstatněné, jsou-li ostatní předpoklady vzniku odpovědnosti přítomny ve značné intenzitě. To vyžaduje, aby adekvátnost příčiny a následku byla zřejmá, tedy že potenciální škůdce si musel být dobře vědom rizikovosti svého počínání, resp. že musel předvídat, že jeho jednání může vést k určitému škodlivému následku. A nebylo-li ani podezření na cévní mozkovou malformaci, pro zdravou ženu nebylo nastalé zvýšení tlaku před porodem a v jeho průběhu kritické a život ohrožující; komplikace vedoucí k úmrtí pacientky není obvyklým následkem daného stavu a nebyla ani predikovatelná, a proto by v předestřeném pojetí nemohlo být ani případné protiprávní jednání lékařů, které by této pacientce nedalo 50% šanci na přežití, adekvátní příčinou ani v tomto pojetí.

## II. Argumentace stěžovatelů

5. V ústavní stížnosti stěžovatelé uvádějí, že N. K. trpěla v těhotenství tzv. preeklampsii, jejímž příznakem je vysoký krevní tlak, otoky nohou, zvýšené množství bílkoviny v moči. Tato diagnóza byla stanovena dne 13. 1. 2011 a současně byla zahájena farmakologická léčba. Během kontrol na gynekologicko-porodnickém oddělení vedlejší účastnice v období od 31. 1. 2011 byly opakovaně tyto příznaky potvrzeny, naposledy dne 7. 2. 2011, přesto však jmenovaná nebyla hospitalizována, ale jen poslána domů s poučením, že si má měřit krevní tlak. V této době byla ve 37. týdnu těhotenství. Následující den (tj. 8. 2. 2011) ve večerních hodinách byla převezena na ambulanci s bolestmi břicha, velkými otoky nohou a vysokou hodnotou krevního tlaku. Byl diagnostikován rozvoj eklampsie a tzv. Hellpsyndromu a syndromu DIC. Nemocnice přistoupila okamžitě k ukončení těhotenství provedením císařského řezu, jmenovaná však dne 9. 2. 2011 zemřela, přičemž jako příčina smrti byla uvedena malformace s krvácením do mozkových struktur. Ze závěrů znaleckého posudku Všeobecné fakultní nemocnice Praha plyne, že vedlejší účastnice postupovala *non lege artis*, kdy zásadním způsobem chybovala lékařka, která dne 7. 2. 2011 jmenovanou vyšetřovala, neboť nesprávně zhodnotila aktuální zdravotní stav (konkrétně podcenila veškeré známky preeklampsie); příčinou mohla být její nedostatečná profesionální zdatnost, neboť v době výkonu zdravotní péče neměla splněnu tzv. specializovanou způsobilost, po ukončení vysoké školy měla pouze pětiměsíční praxi, a mohla tedy pracovat pouze pod dohledem lékaře se specializovanou způsobilostí, jímž byl přednosta daného oddělení. Ten uvedl, že rozhodnutí nehospitalizovat pacientku toliko telefonicky potvrdil. Ke krvácení došlo ve večerních hodinách dne 8. 2. 2011, kdy byl v souvislosti s eklamptickým záchvatem naměřen extrémně vysoký krevní tlak. Podle závěrů znaleckého ústavu není možné na 100 % vyloučit, že by k prasknutí cévní malformace mohlo dojít i při dřívějším ukončení těhotenství nebo kdykoliv jindy, nicméně načasování tohoto ukončení bylo opožděné, neboť mělo být provedeno nejpozději dne 7. 2. 2011, přičemž v případě, že by došlo k dřívějším ukončení těhotenství, ještě před zvýšením krevního tlaku a k rozvoji zmíněného záchvatu, měla by pacientka 50% šanci na přežití.

6. Stěžovatelé označují napadená soudní rozhodnutí za protiprávní a nespravedlivá, přičemž poukazují na (dílem již zmíněnou) judikaturu Ústavního soudu [usnesení sp. zn. I. ÚS 1919/08, nálezy ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2253/13 (N 3/72 SbNU 41) a sp. zn. III. ÚS

3067/13], která má na rozdíl od právního závěru obecných soudů řešit otázku příčinné souvislosti nikoliv z hlediska pravděpodobného prokázání kauzálního nexu, ale z hlediska doktríny tzv. ztráty šance, kdy podle tohoto soudu nic nebrání judikatuře obecných soudů, aby přijala adekvátnější a realističtější výklad, který by vyrovnával slabší postavení poškozených. Daná doktrína vychází ze šancí, jaké by byly pro pacienta v případě lékařského postupu *lege artis*, a je založena na existenci odpovědnosti škůdce v rozsahu, v jakém se podařilo prokázat míru pravděpodobnosti kauzality, kdy toto řešení se přibližuje ideji spravedlivého řešení následků majících původ ve vztahu lékař–pacient.

7. Stěžovatelé současně upozorňují na údajnou rozpornost právních názorů jednotlivých senátů Nejvyššího soudu, přičemž odkazují na rozsudek ze dne 27. 9. 2017 sp. zn. 30 Cdo 41/2017 (vydaný ve věci „řešené“ nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3067/13), a uzavírají, že obecné soudy opřely svá rozhodnutí o nesprávné právní posouzení věci, neboť nesprávně aplikovaly normy podústavního práva a při výkladu § 420 o. z. v otázce jednoho ze zákonných předpokladů odpovědnosti za škodu – příčinné souvislosti – rozhodovaly v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Domnívají se přitom, že toto posouzení (ať již z pohledu pravděpodobnostního prokázání, či z pohledu doktríny ztráty šance mezi protiprávním jednáním a vzniklou škodou v medicínsko-právních sporech) z důvodu právní jistoty poškozených, kdy jde o konkurenci několika interpretačních alternativ, „vyžaduje jednoznačnou obecnou alternativu tohoto posouzení“.

### III. Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice

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

9. Nejvyšší soud úvodem poznamenal, že krajský soud v návaznosti na rozpory mezi znaleckými posudky jednoznačně nekonstatoval, že by postup vedlejší účastnice byl *non lege artis*, byť z toho stěžovatelé vycházejí. Zdůrazňují-li, že vedlejší účastnice mohla postupovat jinak, pomíjejí, že pouhá možnost odlišného postupu nezakládá nesprávnost postupu zvoleného, přičemž rizikovost a vhodnost jednotlivých eventualit nelze činit bez komplexního odborného zhodnocení. K námitce, že se nevypořádal s individuálním posouzením okolností případu, uvedl, že dovolací soud je ve své přezkumné činnosti vázán mezemi danými v dovolání položenou právní otázkou a vymezeným důvodem nesprávného právního posouzení, přičemž zákon neumožňuje přehodnocovat správnost veškerých závěrů soudů nižších stupňů. Proto se zabýval správností právních úvah vyslovených v souvislosti s otázkou příčinné souvislosti. Uvádí-li stěžovatelé, že si vedlejší účastnice musela být vědoma toho, že její jednání povede k danému škodlivému následku, přichází se svou vlastní verzí skutkových zjištění, odlišnou od té, než k jaké dospěl odvolací soud. Odmítl, že by nerespektoval judikaturu Ústavního soudu, neboť nálezný sp. zn. III. ÚS 2253/13 se nevyslovoval k problematice příčinné souvislosti, a podotkl, že nevyslovil závěr o nezbytnosti 100% prokázání příčinné souvislosti, naopak upozornil na judikaturu, která z tohoto požadavku ustoupila. Poukazují-li stěžovatelé na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 41/2017, tento rozsudek byl vyneseno ve vztahu k nárokům požadovaným z titulu ochrany osobnosti podle § 11 a 13 o. z. a pouze připomínal a zdůrazňoval závěry vyslovené v kasačním nálezu sp. zn. III. ÚS 3067/13, přičemž konstatoval možnost zásahu do osobnostních práv neposkytnutím náležité odborné péče, aniž by však zaujal stanovisko k otázce posouzení kauzality mezi lékařským postupem a újmou způsobenou úmrtím pacienta, jež je předmětem tohoto sporu (v této souvislosti poukázal na svůj rozsudek ze dne 28. 2. 2018 sp. zn. 25 Cdo 1725/2016 týkající se diferenciací zmíněných nároků). Z těchto důvodů navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou odmítl.

10. Krajský soud odkázal na odůvodnění svého rozsudku s tím, že jeho úvahy, jimiž byl veden, a skutečnosti, o které své rozhodnutí opřel, jsou z něho patrné.



11. Okresní soud se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

12. Vedlejší účastnice uvedla, že zásadní byla otázka příčinné souvislosti, kdy obecné soudy uzavřely, že ke splnění tohoto zákonného předpokladu nedošlo, neboť příčinná souvislost nebyla prokázána s převažující pravděpodobností. Dále tvrdí, že si nemohla být vědoma rizikovosti svého počínání a předvídat, že její jednání může vést k danému následku, a to s ohledem na existenci cévní malformace, jejíž prasknutí bylo jedinou a nepředvídatelnou příčinou smrti pacientky. Ztotožňuje se s názorem Nejvyššího soudu, že „základním kritériem odpovědnosti je tedy předvídatelnost škodního následku“. Vedlejší účastnice dále uvádí, že je srozuměna s doktrínou tzv. ztráty šance, kdy soud poměřuje či odhaduje pravděpodobnost dosažených určitých (statistických) šancí na odvrácení smrti, byl-li by byl zvolen určitý postup. Touto otázkou, kdy tzv. ztráta šance je otázkou kauzality, se obecné soudy podrobně zabývaly a dospěly ke správnému závěru, že zde příčinná souvislost chybí. Vedlejší účastnice odmítla, že by v daném případě došlo k porušení subjektivních základních práv a svobod stěžovatelů, a navrhla odmítnutí ústavní stížnosti.

13. Soudce zpravodaj zaslal shora uvedená vyjádření stěžovatelům na vědomí a k případné replice. Ti této možnosti nevyužili.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

14. Ústavní soud se nejprve zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, ve kterém byla napadená rozhodnutí vydána. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Jejich ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť vyčerpali všechny zákonné prostředky k ochraně svého práva.

#### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

15. 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 obecné justice, oprávněnou vlastním rozhodováním (nepřímo) nahrazovat rozhodování obecných 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 jednotlivý případ jsou v zásadě věcí obecných soudů a 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).

16. V ústavní stížnosti stěžovatelé vytýkají Nejvyššímu soudu, že se odchýlil od právního názoru vysloveného v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 41/2017, v němž uvedl, že při vázanosti dovolacího soudu právním názorem Ústavního soudu „je nezbytné konstatovat zásadu, podle níž pro úspěšné uplatnění práva na ochranu osobnosti není vyžadováno vyvolání konkrétních následků zásahu proti tomuto chráněnému statku, ale postačí, že zásah byl objektivně způsobilý narušit nebo alespoň ohrozit práva chráněná § 11 [o. z.]. V posuzované věci je zřejmé, že pacientka [...] měla zákonný nárok na zajištění odpovídajícího léčebného procesu, který by odpovídal požadavku na postup odborného zdravotního personálu *lege artis*. Nebyl-li tento předpoklad v tomto případě splněn, a tím byla současně snížena šance postižené pacientky na přežití, šlo – bez ohledu na dovozené procentní vyjádření tohoto snížení – o zásah do jejich osobnostních práv, který ovlivnil i samotný fatální výsledek tohoto léčení, a který tak zasáhl i do osobnostních práv žalobců ve smyslu výše uvedeného ustanovení [o. z.]“.

17. Uvedený rozsudek Nejvyšší soud vydal poté, co bylo nálezem Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3067/13 zrušeno jeho předchozí usnesení ze dne 30. 7. 2013 č. j. 30 Cdo 3377/2011-435. Vada tohoto usnesení podle Ústavního soudu spočívala v tom, že Nejvyšší soud se meritorně nezabýval dovoláním, ve kterém se dovolatelé domáhali řešení otázky vzniku občanskoprávní odpovědnosti zdravotnického zařízení, které svým postupem *non lege artis* snížilo šanci na přežití pacientky. V tehdejší věci tato šance měla činit 20 %. K tomu je třeba zdůraznit, že v uvedeném nálezu sp. zn. III. ÚS 3067/13 Ústavní soud vyšel (v návaznosti na předchozí úvahy Nejvyššího soudu) z toho, že otázku příčinné souvislosti bylo třeba v kontextu daného případu považovat za otázku právní. Oproti tomu Nejvyšší soud ji považoval za otázku tzv. následku a za otázku skutkovou.

18. Tento rozdíl v pojetí nelze vnímat jako podstatný. Jde o „spojité nádoby“, kdy právě určitá nejistota o příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním (opomenutím) v podobě postupu *non lege artis* a následkem v podobě újmy na zdraví (či nedostavení se pozitivního výsledku, jaký by nastal, kdyby bylo postupováno *lege artis*), otevírá otázku, zda život a zdraví nevyžadují takový způsob právní ochrany, jaký by adekvátně odrážel zásadní význam těchto hodnot v systému základních lidských práv a současně by odpovídal specifické povaze věci, resp. z ní vyplývajících procesních konsekvencí. Posuzováno jak z hlediska kauzálního nexu, tak tzv. následku, vždy by ve věci tehdy řešené Nejvyšším soudem šlo o otázku právní, a tudíž bylo povinností Nejvyššího soudu se jí věcně zabývat.

19. V uvedeném nálezu se Ústavní soud vyjádřil k úvahám Nejvyššího soudu o (ne)použití tzv. teorie ztráty šance, přičemž mimo jiné poukázal na ústavněprávní aspekty aplikace konkurenční teorie *but for*. Uvedl přitom, že skutkový prvek tehdejší věci – 20% šance na přežití – je konkrétně dán, není zpochybňován, a nic na něm již v této fázi řízení nelze změnit; jinak by relevantní právní úprava dovolání pozbyla smyslu, stejně jako právní posouzení projednávané věci. Zdůraznil však, že právní konsekvence hodnocení takového skutkového základu však mohou být různé v závislosti na tom, jaký právní názor se uplatní z hlediska hodnocení míry významu takové příčinné souvislosti, kdy do úvahy přicházejí zejména tyto možnosti: a) potřeba nezvratného prokázání šance na přežití na 100 %, nebo b) stačí převažující míra od 51 % (v cizí terminologii důkaz „on the balance of probabilities“, „but for“), anebo c) stačí každé vyjádřitelné určení míry šance na přežití, byť uvedených hodnot nedosahuje („loss of chance“, „perte d'une chance“, „Quotenhaftung“).

20. Ústavní soud závazný právní názor v tomto ohledu nevyjádřil a ani nemohl, neboť by to za daných okolností, kdy se Nejvyšší soud rozhodnou otázkou hmotného práva v důsledku svého procesního pochybení (error in procedendo) věcně nezabýval, bylo „předčasné“, v rozporu se zásadou minimalizace zásahů Ústavního soudu do činnosti obecné justice. Následně Nejvyšší soud teorii ztráty šance na posuzovanou věc aplikoval, přičemž vyšel (naopak) z toho, že je tímto právním názorem Ústavního soudu vázán. Ve věci nyní posuzované však Nejvyšší soud tzv. teorii ztráty šance odmítl s tím, že za optimální způsob zjišťování příčinné souvislosti považuje tzv. teorii podmínky.

21. To má nevyhnutelné procesní následky a jejich nerespektování nevyhnutelné dopady na hodnocení ústavní konformity postupu Nejvyššího soudu (tzv. kvalifikovaná vada – viz výše). Nepostoupil-li za těchto okolností senát Nejvyššího soudu 25 Cdo věc velkému senátu Nejvyššího soudu, porušil tím nejen § 20 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ale také ústavně zaručené základní právo stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.

22. Dospěl-li totiž senát Nejvyššího soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího soudu (když odmítl aplikovat teorii ztráty šance či ztráty očekávání) (loss of chance, loss of expectation, la théorie de la perte d'une chance, verlorene Heilungschance, Quotenhaftung), měl postoupit

věc podle § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích k rozhodnutí velkému senátu a svůj odlišný názor zdůvodnit. Nejvyšší soud ve svém vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na to, že se rozsudek sp. zn. 30 Cdo 41/2017 týkal nároků požadovaných z titulu ochrany osobnosti podle § 11 a 13 o. z., kdy byla konstatována možnost zásahu do osobnostních práv neposkytnutím náležité odborné péče, aniž by bylo zaujato stanovisko k otázce posouzení kauzality mezi lékařským postupem a újmou způsobenou úmrtím pacienta. Tomuto argumentu Nejvyššího soudu Ústavní soud nemůže přisvědčit, neboť obě věci spočívaly na řešení otázky předpokladů právní odpovědnosti zdravotnického zařízení, konkrétně kauzality v medicínsko-právních sporech a z ní plynoucích právních důsledků. Není-li totiž na základě provedeného dokazování postavena zcela najisto (tedy na 100 %) existence příčinné souvislosti mezi pochybením zdravotnického zařízení při poskytování léčebné péče a újmou v podobě poškození zdraví (či nedostavení se předpokládaného výsledku), dojde k otevření (právní) otázky, jaký stupeň jistoty, že újma je následkem pochybení, vede ke vzniku právní odpovědnosti, případně jaká bude podoba této odpovědnosti (za poškození zdraví či za ztrátu šance na uzdravení), resp. jaká bude právní kvalifikace daného skutku (§ 11 a 13 oproti § 420 a násl. o. z.); k posledně uvedené otázce se Nejvyšší soud vyjádřil v jím zmíněném rozsudku sp. zn. 25 Cdo 1725/2016 (v souvislosti s řešením otázky tzv. totožnosti skutku). Uvedl-li Nejvyšší soud ve svém vyjádření, že jde o odlišné případy, neboť rozsudek sp. zn. 30 Cdo 41/2017 byl vyneseno ve vztahu k nárokům požadovaným z titulu ochrany osobnosti podle § 11 a 13 o. z., z výše uvedeného je patrné, že samotná tato skutečnost není s to rozdílný přístup odůvodnit. Především pak bylo povinností Nejvyššího soudu již v odůvodnění napadeného rozsudku náležitě vysvětlit, v čem spočívá skutková odlišnost obou případů, jež by odůvodnila potřebu jejich odlišného právního posouzení [viz náleží Ústavního soudu ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)].

23. Právo na zákonného soudce je významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů. Toto právo je ústavně zaručeno v čl. 38 odst. 1 Listiny, podle něhož „[n]ikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci. Příslušnost soudu i soudce stanoví zákon“. Podstatou této záruky je, že podávání návrhů soudům a přidělování případů soudcům se odehrává podle předem stanovených pravidel, čímž má být minimalizována možnost jejich ovlivňování, korupce, svévole a jiné nežádoucí vlivy. Toto právo však není vyčerpáno toliko zákonným určením věcné, funkční a místní příslušnosti soudu ani pouhým zákonným vymezením hledisek rozdělení soudní agendy mezi senáty a samosoudce, jakož i stanovením počtu soudců (přísedících) v senátech, jak požaduje čl. 94 Ústavy. Není vyčerpáno ani požadavkem dalším, a to vyloučením soudců z projednávání a rozhodování věci z důvodu jejich podjatosti. Toto právo totiž představuje neopominutelnou podmínku řádného výkonu té části státní moci, která soudům byla ústavně svěřena. Zásada zákonného soudce tak na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé představuje pro každého účastníka řízení záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy a aby byl vyloučen – pro různé důvody a rozličné účely – výběr soudů a soudců *ad hoc* [srov. např. náleží ze dne 22. 2. 1996 sp. zn. III. ÚS 232/95 (N 15/5 SbNU 101), ze dne 21. 1. 1999 sp. zn. III. ÚS 293/98 (N 11/13 SbNU 71), ze dne 20. 6. 2007 sp. zn. III. ÚS 117/07 (N 104/45 SbNU 429), ze dne 16. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 1783/10 (N 227/59 SbNU 309) nebo ze dne 1. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 2766/14 (N 202/79 SbNU 281)].

24. Mezi dílčí složky práva na zákonného soudce patří i povinnost senátu Nejvyššího soudu předložit věc jinému, zákonem předvídanému rozhodovacímu tělesu v případě, že dospěje k odlišnému právnímu názoru, než který byl soudem dosud zastáván. Změna rozhodovací soudní praxe, zvláště jde-li o praxi nejvyšší soudní instance povolání i ke sjednocování judikatury nižších soudů, je totiž jevem ve své podstatě nežádoucím, neboť takovouto změnou je narušen jeden z principů právního státu, a to princip předvídatelnosti

soudního rozhodování. To je prioritním důvodem, proč platná právní úprava předepisuje pro soudy nejvyšších instancí i pro Ústavní soud zvláštní a závazná pravidla přijímání rozhodnutí v situacích, kdy jimi má být jejich dosavadní judikatura překonána. Soudy jsou povinny přistupovat ke změně judikatury nejen opatrně a zdrženlivě (tj. výlučně v nezbytných případech opodstatňujících překročení principu předvídatelnosti), ale též s důkladným odůvodněním takového postupu; jeho součástí by nezbytně mělo být přesvědčivé vysvětlení toho, proč, vzdor očekávání respektu k dosavadní rozhodovací praxi, bylo rozhodnuto jinak [srov. např. náleze ze dne 18. 4. 2007 sp. zn. IV. ÚS 613/06 (N 68/45 SbNU 107) či ze dne 19. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 1882/07 (N 112/49 SbNU 613)].

25. Jak plyne z výše uvedeného, příslušný senát Nejvyššího soudu nedostal povinnosti postupovat v takové procesní situaci podle § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Rovněž tak ani náležitě neodůvodnil absenci takového postupu, jež by mohla být založena případnou skutkovou a potažmo právní odlišností posuzované věci. Tím porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatelů na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny, neboť uplatnil veřejnou (státní) moc mimo meze stanovené zákonem, rozhodl-li, aniž věc předložil k rozhodnutí velkému senátu s odůvodněním svého odlišného názoru. Nerespektoval proto právně-státní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle), jak to vyžadují čl. 2 odst. 2 Listiny a čl. 2 odst. 3 Ústavy [viz např. náleze ze dne 30. 1. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 15/15 (N 12/88 SbNU 171; 62/2018 Sb.)].

26. Samotné toto zjištění dostatečně opodstatňuje kasaci napadeného rozsudku Nejvyššího soudu, a proto se již Ústavní soud – vycházející z principu subsidiarity hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu [viz např. náleze ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. III. ÚS 205/97 (N 159/9 SbNU 375)] – nezabýval ústavností vlastního právního posouzení Nejvyšším soudem.

27. Nicméně toliko ve formě *obiter dicti* považuje Ústavní soud za potřebné v souvislosti s argumentací Nejvyššího soudu, odvolávajícího se na princip legality, resp. na čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, podle níž uplatňovaný nárok nemá oporu v platném právu, uvést, že její podstatou je primárně poukaz na teoretické a praktické problémy s „implementací“ doktríny ztráty šance do práva České republiky. Některé argumenty však mají spíše spekulativní povahu, případně nejsou přiléhavé či objektivní, především však Nejvyšší soud pominul lidskoprávní rozměr celé věci.

28. Není pochyb o tom, že často (minimálně za současného stavu lékařské vědy) v medicínsko-právních sporech otázku faktické kauzality nelze objektivně zodpovědět, čemuž tak někdy je i z důvodů, které spočívají na straně zdravotnického zařízení. Je namístě si pak položit otázku, zda tato skutečnost, jež je dána povahou věci, nepředstavuje natolik systémový problém v dané oblasti (zde nutno odlišovat od obtíží v dokazování *ad hoc*), který by opodstatnil specifický přístup k řešení podmínek vzniku odpovědnosti a případně i následků z této odpovědnosti vyplývajících. Potíže se zjištěním kauzality ostatně připouští i Nejvyšší soud, který konstatuje, že nelze vždy trvat na prokázání příčinné souvislosti na 100 %, a řešení spatřuje v tom, že tato musí být prokázána s vysokou mírou pravděpodobnosti, kdy pochybení zdravotnického zařízení musí být příčinou převažující. A připouští-li Nejvyšší soud sám nutnost odlišného přístupu k otázce kauzálního nexu právě v medicínsko-právních sporech, do značné míry tím problematizuje svou úvahu o možné arbitrárnosti či nesystémovosti v případě, že by mohla být doktrína ztráty šance vztažena na další typy škod, včetně hmotných.

29. Pozornost vyvolává i úvaha Nejvyššího soudu o tom, že „ztráta šance“ není právním statkem explicitně chráněným normami občanského práva, resp. že jde o svébytný druh abstraktní újmy, bez jasného odrazu v objektivní realitě. K tomu považuje Ústavní soud za potřebné uvést, že není-li daný typ újmy (jde-li o tzv. složitý případ) explicitně chráněn konkrétním ustanovením určitého právního předpisu, neznamená to, že právem a v něm

obsaženým hodnotovým řádem chráněn není. Současně se Ústavní soud jen obtížně může ztotožnit s názorem, že by tento typ újmy měl jakousi abstraktní, umělou podobu.

30. Rovněž v těch případech, kdy zdravotnické zařízení postupuje *non lege artis*, avšak není postaveno najisto, že toto bylo jedinou příčinou poškození zdraví pacienta, neznamená to, že by žádná konkrétní (reálná) újma nemohla vzniknout. I když v takovém případě nebude možné hovořit přímo (resp. s jistotou) o poškození zdraví, minimálně dojde k zásahu do duševní sféry dotčeného jedince, jenž bude nadále žít s vědomím, že se jeho zdravotní stav nemusel zhoršit, případně že se mohl zlepšit, či že osoba mu blízká nemusela zemřít, či mohla žít déle, kdyby k danému pochybení nedošlo. Takový zásah může mít značnou intenzitu (byť v tomto ohledu nebude hrát roli pouze to, jak velká šance byla zmařena, ale i řada dalších faktorů) a jako takový může nepochybně ovlivnit kvalitu života postižené osoby. Přitom v porovnání s jinými „běžnými“ újmami, které mohou vyvolat neoprávněné zásahy do osobnostní sféry jednotlivce, lze sotva hovořit o tom, že by tato byla méně významná, či dokonce bagatelní. Z hlediska ústavnosti není ani podstatné, jaká bude kvalifikace této újmy, tedy zda půjde o škodu či nemajetkovou újmu.

31. Současně je třeba uvést, že s výjimkou případů, kdy existence příčinné souvislosti mezi poškozením zdraví pacienta a postupem zdravotnického zařízení *non lege artis* bude prokázána se 100% jistotou, stává se hranice mezi oběma podobami újmy dosti nezřetelnou. Právní odpovědnost za poškození zdraví za těchto okolností bude vždy určitou „umělou konstrukcí“, která méně či více odráží realitu (v závislosti na míře požadované pravděpodobnosti ve škále od více jak 50 % až do vysoké míry pravděpodobnosti, s jistotou hraničící). Zde tedy sice právo vychází z toho, že újma spočívá v poškození zdraví, z faktického hlediska jde o jiný typ újmy, a to právě ve formě ztráty šance. V této souvislosti si je třeba položit otázku, zda je namístě, aby odpovědnost zdravotnického zařízení měla být dána jen v některých případech vzniku takovéto újmy, a tedy aby došlo k vyloučení velké skupiny osob, jež utrpěly újmu ve stejné podobě a podobné intenzity, z jakékoliv právní ochrany.

32. Jde-li o ústavněprávní rozměr dané věci, je nutno zdůraznit, že lidský život i zdraví jsou nedůležitějšími lidskými statky, které (zcela logicky) požívají výslovné ústavněprávní ochrany (viz čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a čl. 31 Listiny), přičemž je povinností (i) obecných soudů jako orgánů veřejné moci, aby při výkladu a použití podústavního práva tato základní práva braly v úvahu, aby je promítaly do svého rozhodování (čl. 4 Ústavy).

33. Mohlo by se *prima facie* jevit, že osoba dotčená zásahem zdravotnického zařízení, jež lze kvalifikovat jen jako „ztrátu šance“, chráněna těmito ustanoveními není. Tak tomu ovšem být nemůže. Jak již bylo naznačeno, důvodem je, že mezi vznikem újmy v podobě poškození zdraví a „ztráty šance“ často neexistuje dostatečně identifikovatelný předěl. Jím nemůže z výše uvedených důvodů být faktická kauzalita (ve smyslu 100% jistoty) a ani kauzalita právní tak, jak plyne z podústavního práva, neboť to nemůže určovat obsah ústavně zaručených základních práv či svobod, a to tím spíše, kdy tato hranice je relativní, zvláště vezmou-li se v úvahu různé podoby právních úprav či přístupu soudů v jednotlivých zemích. Lze tedy shrnout, že z hlediska ústavnosti zpravidla často nebude možné určit, jaký ústavně chráněný statek mohl být v tom kterém případě pochybení zdravotnického zařízení dotčen, tedy zda jím bude zdraví či život jednotlivce anebo „jen“ jeho psychický stav. I tzv. ztráta šance tak je statkem chráněným výše uvedenými ustanoveními a spolu s tím rovněž např. čl. 7, 10 nebo 26 Listiny (podle situace).

34. Nutnost specifického zacházení neplyne jen z povahy věci, ale i z významu hodnot, které je zde třeba chránit. V této souvislosti Ústavní soud akcentuje v první řadě preventivní působení práva (včetně ústavních předpisů jako čl. 31 Listiny), tedy jaký přístup zajistí nejlépe, aby zdravotnická zařízení poskytovala své služby na co nejvyšší úrovni, a v případě, že dojde k pochybení, měla snahu o zavedení takových systémových opatření a kontrolních mechanismů, aby dalším pochybením ve své činnosti zabránila. V tomto ohledu je zřejmé, že

čím důslednější právní ochrana pacientů bude, tím větší bude mít zdravotnické zařízení snahu chyby eliminovat, přinejmenším proto, že se jim to „vyplatí“ i z finančního hlediska. Současně je třeba vzít v úvahu, že kontraproduktivním řešením může být zavedení drakonického „trestání“ za jakékoliv pochybení zdravotnického zařízení, i když by nemohlo reálně ovlivnit zdraví pacienta. Důsledkem by pak mohlo být snížení výkonnosti a ekonomické efektivity zdravotnických zařízení, aniž by došlo ke skutečnému zlepšení péče o pacienty, kdy se tyto budou jen „jistit“ prováděním různých nikoliv nezbytně nutných vyšetření a zdravotních úkonů. To by mohlo vést ke zvýšení nákladnosti celého zdravotního systému. V této souvislosti by bylo namísto položit otázku, zda aktuální, poměrně přísný požadavek na prokázání příčinné souvislosti vyvolává adekvátní „tlak“ na zdravotnická zařízení, aby zlepšovala kvalitu poskytované péče, resp. zda tato nezvýhodňuje, zvláště s přihlédnutím k tomu, že jejich postavení v případném sporu je téměř vždy materiálně i procesně lepší než jejich pacientů.

35. S tím souvisí další aspekt, kterým je ochrana osob, u nichž zdravotnické zařízení nejednalo v souladu s právem, když při jejich léčbě nepostupovalo *lege artis* či *vitium artis*. Jak Ústavní soud dovodil výše, i samotná „ztráta šance“ na uzdravení může představovat (často velmi znatelnou, byť specifickou) újmu (spíše) nemajetkové povahy, kterou je třeba odčinit [srov. nálezný Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2014 sp. zn. III. ÚS 2253/13 (N 3/72 SbNU 41)]. Způsob, jak při tom postupovat, je již věcí úvahy obecných soudů, nicméně jako logické řešení se nabízí řešení vycházet nebo přihlídnout ke vzniklé újmě a k podílu zdravotnického zařízení na jejím vzniku v podobě ztráty šance na uzdravení. Dlužno podotknout, že poměrná odpovědnost byla zákonu známa (viz § 441 o. z.), přičemž není podstatné, že v těchto případech nelze hovořit striktně o „spoluzavinění“ poškozeného, resp. o jeho jednání či o náhodě jakožto o další „spolupříčině“ poškození jeho zdraví.

36. K argumentům Nejvyššího soudu je třeba uvést, že určité komplikace při interpretaci a aplikaci podústavního práva, spočívající např. v nutnosti změny náhledu na některé tradiční instituty občanského práva či v možnosti uplatňovat nárok jak z titulu náhrady skutečné škody, tak z titulu tzv. ztráty šance, nemohou být relevantní překážkou. Jsou to obecné soudy, kdo má podle čl. 4 Ústavy za povinnost poskytovat ochranu ústavně zaručeným právům a svobodám jednotlivců a v tomto rámci hledat řešení v rovině podústavního práva.

37. Současně je nutno odmítnout, že by nastal stav právní nejistoty, resp. že by došlo k porušení zásady předvídatelnosti práva. Lze vskutku předpokládat určitý nárůst počtu soudních sporů, neboť by se zvýšila šance pacientů, kteří byli dotčeni (resp. se cítili být dotčeni) vadným léčebným postupem, na odškodnění, nicméně tuto skutečnost nelze vnímat jen negativně (viz výše zmíněný tlak na kvalitu lékařské péče), kromě toho by bylo na obecných soudech, zda stanoví určité hranice právní odpovědnosti tam, kde by podíl zdravotnického zařízení na poškození zdraví pacienta byl minimální, a omezí tak množství spekulativně vedených soudních sporů. Samotné soudní řízení, resp. dokazování v něm by přitom probíhalo prakticky stejně jako dosud a jejich výsledek by byl vcelku předvídatelný, neboť by do značné míry závisel na zmíněném podílu stanoveném ve znaleckém posudku.

38. Ústavní soud se necítí být povolán „diktovat“ Nejvyššímu soudu, aby bez dalšího doktrínu ztráty šance aplikoval. V tomto stadiu pouze zdůrazňuje ústavněprávní aspekty věci, které dosud zůstávají stranou rozhodování obecných soudů s tím, že je nyní na Nejvyšším soudu, aby přistoupil na takové řešení (nacházející se jinak v rovině podústavního práva), které by poskytovalo adekvátní ochranu pacientům zdravotnického zařízení v tomto a podobných případech. Takovým řešením může být již zmíněná doktrína, která se z již uvedených důvodů jeví jako velmi vhodná, a její případné odmítnutí by mělo být postaveno na rozumných věcných důvodech.

39. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší soud v záhlaví označeným rozsudkem porušil ústavně zaručené základní právo stěžovatelů podle čl. 38 odst. 1

Listiny. Z tohoto důvodu podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona toto rozhodnutí zrušil.

40. Směřuje-li ústavní stížnost proti rozsudkům krajského soudu a okresního soudu, Ústavní soud vzal v úvahu, že v důsledku zmíněného procesního pochybení Nejvyššího soudu nebylo dovolání stěžovatelů řádně (tj. stanoveným postupem) projednáno, a že tudíž se uvedený soud bude spornou právní otázkou znovu zabývat. Kasačního zásahu Ústavního soudu ve větším rozsahu tak není z hlediska ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod stěžovatelů třeba, resp. by se neslučovalo se zásadou minimalizace zásahů tohoto soudu do činnosti soudů obecných a s principem subsidiarity ústavní stížnosti.

41. Vzhledem k tomu Ústavní soud ústavní stížnost v této části odmítl jako nepřipustnou podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu. Učinil tak mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

**Č. 105**  
**Počátek běhu lhůty pro podání stížnosti proti usnesení**  
**o vzetí obviněného do vazby**  
**(sp. zn. IV. ÚS 584/21 ze dne 25. května 2021)**

**Běh lhůty pro podání stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby se odvozuje od doručení písemného vyhotovení usnesení. Bez ohledu na skutečnost, že při ústním vyhlášení usnesení se vedle jeho výroku sděluje i podstatná část odůvodnění, je již z důvodu závažnosti zásahu do osobní svobody zaručené v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny základních práv a svobod nutno zajistit dotčené osobě možnost seznámit se s písemným odůvodněním rozhodnutí o vzetí do vazby, porozumět argumentaci soudu a zvážit možnost obrany proti takovému zásahu; rozhodnutím před uplynutím takto chápané zákonné lhůty k podání stížnosti proto dojde k porušení ústavně zaručených práv na přístup k soudu a na obhajobu podle čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele R. B., t. č. Vazební věznice Ostrava, zastoupeného Mgr. Ladislavem Bártou, advokátem, sídlem Purkyňova 787/6, Ostrava, proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. února 2021 č. j. 5 To 53/2021-150, za účasti Krajského soudu v Ostravě jako účastníka řízení a Krajského státního zastupitelství v Ostravě jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. února 2021 č. j. 5 To 53/2021-150 došlo k porušení ústavně zaručeného práva stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. února 2021 č. j. 5 To 53/2021-150 se ruší.**

**Odůvodnění**

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) s tvrzením, že jím došlo k porušení jeho ústavních práv vyplývajících z 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.

2. Z obsahu napadeného usnesení se podává, že krajský soud zamítl stěžovatelem podanou stížnost proti usnesení Okresního soudu v Ostravě ze dne 28. 1. 2021 č. j. 6 T 11/2021-124, kterým byl stěžovatel vzat do vazby z důvodů uvedených v § 67 písm. c) zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen



„trestní řád“). Po vyhlášení rozhodnutí okresního soudu přítomný stěžovatel (za přítomnosti svého obhájce) uvedl, že si ponechává lhůtu pro podání stížnosti. Poslední den třídní lhůty k podání stížnosti byl podle krajského soudu dne 1. 2. 2021. Stížnost byla podána až dne 4. 2. 2021, a tedy opožděně.

## II. Argumentace stěžovatele

3. Stěžovatel namítá, že zamítnutí jeho stížnosti pro opožděnost bylo provedeno v rozporu se závěry judikatury Ústavního soudu. Stěžovatel si po vyhlášení usnesení o vzetí do vazby ponechal lhůtu k podání stížnosti, čímž dal najevo svůj nesouhlas s vyhlášeným usnesením. Stěžovatel poukazuje na ustálenou judikaturu Ústavního soudu zdůrazňující důležitost doručení opisu vazebního rozhodnutí obviněnému a jeho obhájci. Přitom poukazuje na dva nedávné nálezy ze dne 3. 3. 2020 sp. zn. III. ÚS 329/20 (N 41/99 SbNU 44) a ze dne 2. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 2511/19 (N 113/100 SbNU 288); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>, z nichž (a z obsáhlého přehledu nálezové judikatury Ústavního soudu tam odkazované) vyplývá, že plynutí lhůty pro podání stížnosti proti usnesení o vzetí do vazby se odvozuje od doručení písemného vyhotovení usnesení.

## III. Vyjádření ostatních účastníků řízení

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

5. Krajský soud ve vyjádření uvedl, že si je vědom opakovaných rozhodnutí Ústavního soudu, které se však týkají těch případů, kdy je vazební rozhodnutí vyhlášeno bez účasti obhájce. Je běžnou praxí, že po vyhlášení rozhodnutí jsou účastníci, kteří si ponechají lhůtu pro podání stížnosti, poučeni, že lhůta počíná běžet okamžikem vyhlášení. Ze spisu okresního soudu vyplývá, že vyhotovení rozhodnutí bylo obhájci doručeno dne 28. 1. 2021. I z toho důvodu dospěl krajský soud k závěru o opožděnosti podané stížnosti. Zákon nadále (tedy i po opakovaných nálezech Ústavního soudu) neurčuje pro počátek běhu lhůty okamžik doručení opisu rozhodnutí. Z uvedených důvodů krajský soud navrhl, aby Ústavní soud odmítl ústavní stížnost.

6. Soudce zpravodaj následně zaslal toto vyjádření stěžovateli na vědomí a k případné replice. Této možnosti stěžovatel v k tomu stanovené lhůtě (ani do rozhodnutí o věci) nevyužil.

## IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

## V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

8. Ústavní soud dále posoudil obsah ústavní stížnosti, napadeného rozhodnutí a vyjádření účastníků řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

9. Ke správnému a ústavně konformnímu určení okamžiku počátku běhu lhůty pro podání stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby (resp. o trvání vazby) se Ústavní soud již opakovaně v minulosti vyjádřil, čehož si je podle svého vyjádření vědom i krajský soud.

10. Bylo-li v trestním řízení třeba usnesení písemně vyhotovit s obsahovými náležitostmi podle § 134 odst. 1 a 2 trestního řádu, lze účinky oznámení podle § 137 odst. 1 trestního řádu spojit až s doručením jeho opisu osobám dle věty první posledně uvedeného ustanovení, a to

bez ohledu na předchozí vyhlášení téhož usnesení v přítomnosti uvedených osob [srov. nález ze dne 23. 9. 2010 sp. zn. III. ÚS 1542/09 (N 201/58 SbNU 787)]. Usnesení o vzetí obviněného do vazby je tím usnesením, jehož účinky lze spojovat až s doručením jeho opisu jednak obviněnému, ale i jeho obhájci, a to bez ohledu na to, že se oba osobně účastnili vyhlášení usnesení před soudem.

11. Plynutí lhůty pro podání stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby je tak třeba zásadně odvozovat od doručení opisu usnesení, tj. v posuzované věci obviněnému (podle připojených doručenek to bylo 2. 2. 2021). Opačný závěr by nutil oprávněnou osobu podat stížnost proti usnesení, aniž by se mohla seznámit s jeho písemným vyhotovením (a tedy i s hlavními skutkovými a právními důvody rozhodnutí), a povinnost doručit opis usnesení by se pak jevila jako samoúčelná formalita. Běh lhůty pro podání stížnosti proti rozhodnutí o vzetí do vazby je proto nutno odvozovat od doručení písemného vyhotovení usnesení. Bez ohledu na skutečnost, že při ústním vyhlášení usnesení se vedle jeho výroku sděluje (má se sdělit) i podstatná část odůvodnění, je již z důvodu závažnosti zásahu do osobní svobody zaručené v čl. 8 odst. 1, 2 a 5 Listiny nutno zajistit dotčené osobě možnost seznámit se s písemným odůvodněním rozhodnutí o vzetí do vazby, porozumět argumentaci soudu a zvážit možnost obrany proti takovému zásahu; rozhodnutím před uplynutím takto chápané zákonné lhůty k podání stížnosti proto dojde k porušení ústavně zaručených práv na přístup k soudu a na obhajobu podle čl. 36 odst. 1 a 4 a čl. 40 odst. 3 Listiny.

12. Usnesení o vzetí do vazby se přitom svým významem a důsledky v podobě zásahu do osobní svobody stěžovatele blíží rozsudku. Právě proto byla stanovena povinnost jeho opis oprávněným osobám písemně doručit; pakliže by se lhůta k podání stížnosti neodvívěla od doručení opisu usnesení, ztratilo by toto ustanovení svůj racionální smysl [k ústavně konformnímu výkladu významu doručování v trestním řízení srov. např. nálezy ze dne 5. 1. 2006 sp. zn. III. ÚS 457/05 (N 4/40 SbNU 39), taktéž ze dne 10. 3. 2005 sp. zn. III. ÚS 303/04 (N 52/36 SbNU 555) a dále ze dne 31. 5. 2018 sp. zn. I. ÚS 3842/17 (N 106/89 SbNU 573)]. K tomu je třeba dodat, že z podobnosti a významu meritorního rozsudku a rozhodnutí o vazbě z hlediska zásahu do osobní svobody a povinnosti doručit toto rozhodnutí nejen obhájci, nýbrž i osobně obviněnému, vyplývá rovněž to, že lhůta pro podání stížnosti se odvíjí až od nejpozdějšího z těchto doručení (srov. § 138 a § 248 odst. 2 trestního řádu).

13. Z výše popsaných okolností je zřejmé, že v posuzované věci nebyly uvedené závěry judikatury Ústavního soudu dodrženy a respektovány. Rozhodnutí okresního soudu bylo doručeno obhájci stěžovatele dne 28. 1. 2021 a stěžovateli dne 2. 2. 2021. Stížnost podaná dne 4. 2. 2021 tak nebyla podána po uplynutí lhůty tří dnů od doručení písemného vyhotovení rozhodnutí okresního soudu. Jejím hodnocením jako opožděně podané tak došlo k porušení stěžovatelova práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny a práva na obhajobu podle čl. 40 odst. 3 Listiny.

14. Protože napadeným rozhodnutím bylo neústavním způsobem zasaženo do stěžovatelova ústavního práva na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k novému projednání.

**Č. 106****Výkon soudního rozhodnutí jiného členského státu Evropské unie podle nařízení Brusel I bis; právo vyjádřit se k věci (sp. zn. I. ÚS 1964/19 ze dne 1. června 2021)**

**I.** Do kompetence Ústavního soudu nespadá závazný výklad práva Evropské unie. To znamená, že zruší-li Ústavní soud rozhodnutí obecného soudu, nemůže předjímat jeho další postup ve věci založené na potřebě výkladu práva Evropské unie, a zasahovat tak do jeho nezávislé rozhodovací činnosti, neboť kdyby byl názor obecného soudu, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, při novém projednání věci 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 ke střetu mezi jím vydaným rozhodnutím a právem Evropské unie, a tím k porušení závazků, které České republice plynou z jejího členství v Evropské unii.

**II.** Uplatní-li odvolací soud právní posouzení věci, které se odlišuje od právního posouzení věci soudem prvního stupně, jakož i od předestřené právní argumentace účastníků řízení, a nedá-li účastníkům řízení příležitost se k jeho právnímu názoru vyjádřit, porušuje právo na slyšení podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod; to neplatí, je-li z odůvodnění jeho rozhodnutí dostatečně zřejmé, z jakého důvodu nemůže argumentace uplatněná v ústavní stížnosti obstát, tedy jde-li o pouhé vyjádření nesouhlasu s příslušnými závěry soudu, jež do posouzení případu nepřináší nic „nového“.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti společnosti BUAK Bauarbeiter-, Urlaubs- und Abfertigungskasse, sídlem Kliebergasse 1A, 1050 Vídeň, Rakouská republika, zastoupené Mgr. Janem Šafránkem, advokátem, se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti usnesení Krajského soudu v Brně sp. zn. 20 Co 329/2018 ze dne 2. 4. 2019, usnesení soudního exekutora Exekutorského úřadu Praha 8 Mgr. Pavla Preuse č. j. 204 EX 5863/18-30 ze dne 5. 9. 2018 a výroku II pokynu Okresního soudu ve Znojmě č. j. 8 EXE 120/2018-15 ze dne 5. 9. 2018, za účasti Krajského soudu v Brně a soudního exekutora Mgr. Pavla Preuse, takto:

**I.** Usnesením Krajského soudu v Brně ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. 20 Co 329/2018 bylo porušeno ústavně zaručené základní právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

**II.** Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 2. 4. 2019 sp. zn. 20 Co 329/2018 se ruší.

**III.** Ve zbývajících částech se ústavní stížnost odmítá.

## Odůvodnění

### I.

1. Stěžovatelka se, s odvoláním na porušení čl. 3 odst. 1, čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí.

2. Z obsahu napadených rozhodnutí a ústavní stížnosti se podává, že stěžovatelka se exekučním návrhem podle rozsudku ze dne 17. 9. 2017 č. j. 37 Cga 14/17Z-8, vydaným Pracovním a sociálním soudem ve Vídni, domáhala vymožení peněžité povinnosti povinného spolu s náklady exekučního řízení oprávněného a náklady exekuce. Exekuční návrh byl usnesením soudního exekutora ze dne 5. 9. 2018 co do úroků ve výši 7,00 % p. a. z částky 529,34 EUR od 16. 7. 2016 do zaplacení, úroků ve výši 7,00 % p. a. z částky 1 663,64 EUR od 17. 8. 2016 do zaplacení, úroků ve výši 7,00 % p. a. z částky 1 588,02 EUR od 16. 9. 2016 do zaplacení částečně zamítnut. Soudní exekutor se řídil pokynem Okresního soudu ve Znojmě ze dne 5. 9. 2018, který mu částečně zamítnutí návrhu uložil podle ustanovení § 43a odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „exekuční řád“), neboť co do těchto částek je exekuční titul materiálně nevykonatelný a neurčitý. V části výroku rozhodnutí týkající se úroku z prodlení není stanoven rozsah a obsah povinnosti povinného, neboť nalézací soud uložil povinnému zaplatit tento úrok z prodlení, aniž by však uvedl přesný časový údaj, do kdy je povinný povinen předmětné úroky z prodlení uhradit.

3. Krajský soud, aniž se zabýval důvody, pro které byl exekuční návrh soudním exekutorem částečně zamítnut, prvostupňové rozhodnutí potvrdil, neboť k návrhu na nařízení exekuce nebylo připojeno k předmětnému exekučnímu titulu rozhodnutí, kterým by byl tento exekuční titul prohlášen vykonatelným na území České republiky, a ani rozhodnutí o jeho uznání na území České republiky. V odůvodnění uvedl, že 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“), které vstoupilo v účinnost dne 10. 1. 2015. Jelikož oprávněná zvolila k vymáhání povinnosti cestu exekuce, tj. za pomoci soudního exekutora, dopadá na posuzovaný případ též právní úprava obsažená v exekučním řádu, který stanoví, že exekuční návrh lze podat tehdy, má-li být exekuce vedena podle cizího rozhodnutí, u něhož bylo vydáno prohlášení vykonatelnosti podle přímo použitelného předpisu Evropské unie (dále též jen „EU“) nebo mezinárodní smlouvy nebo rozhodnuto o uznání [§ 37 odst. 2 písm. b) exekučního řádu, v rozhodném znění]. Cizí soudní rozhodnutí tak může být vykonáno pouze soudní cestou. Poukázal přitom na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 7. 2016 sp. zn. 20 Cdo 1349/2016, ze dne 24. 10. 2017 sp. zn. 20 Cdo 3422/2017 a ze dne 16. 8. 2017 sp. zn. 20 Cdo 5882/2016 a na odbornou publikaci Bříza, P., Břicháček, T., Fišerová, Z., Horák, P., Ptáček, L., Svoboda, J. Zákon o mezinárodním právu soukromém. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 115–116, 767.

### II.

4. Stěžovatelka s právními závěry soudů nesouhlasí. Právní názor soudu, podle něhož zahraniční rozhodnutí, která podléhají nařízení Brusel I bis, nelze vůbec vykonat cestou exekučního řízení, protože podle uvedeného nařízení se již prohlášení vykonatelnosti nevydává, považuje za diskriminační vůči osobám, u nichž je právním titulem rozhodnutí soudu jiného členského státu Evropské unie, zejména státních příslušníků jiných členských států. Nařízení Brusel I bis je přitom předpisem přímo použitelným a novějším než zmíněné ustanovení exekučního řádu. To sice předpokládá možnost vydání prohlášení vykonatelnosti, které však uvedené nařízení Brusel I bis ruší a zavádí tzv. osvědčení o soudním rozhodnutí v občanských

a obchodních věcech (viz jeho čl. 53 a přílohu I), s nímž exekuční řád nepočítá. Je proto třeba zvolit takový výklad, podle něhož rozhodnutí jiného členského státu EU musí být při předložení osvědčení vykonatelné v rámci exekučního řízení. Krajský soud však stěžovatelce neumožňuje využít exekučního řízení a nutí ji využít pouze soudní výkon rozhodnutí, v němž je povinna plnit zákonem stanovené podmínky, mj. navrhnout konkrétní způsob výkonu rozhodnutí a prokázat příslušné majetkové poměry povinného, ona však s ohledem na předmět své činnosti, rozsah své působnosti a způsob vybírání příspěvků nezná své dlužníky a není schopna o nich zjistit bližší informace, nadto téměř vždy vymáhá své pohledávky na základě rozsudků pro zmeškání, takže nelze ani předpokládat, že by byl úspěšný případný návrh na prohlášení o majetku. Z toho stěžovatelka vyvozuje faktickou nemožnost vymožení své pohledávky.

5. Porušení právní jistoty stěžovatelka spatřuje v tom, že dosud byla v její prospěch u téhož soudního exekutora zahájena na základě osvědčení podle čl. 53 nařízení Brusel I bis více než desítky exekučních řízení. V této souvislosti stěžovatelka upozorňuje, že uvedený problém se netýká jen jí, ale má celospolečenský dopad s tím, že obstálo-li by napadené usnesení krajského soudu, muselo by to při zachování právní jistoty a předvídatelnosti soudních rozhodnutí znamenat v dlouhodobém horizontu hromadné zastavování vedených exekucí. Navíc pokyn krajského soudu soudnímu exekutorovi a okresnímu soudu k zastavení exekuce podle stěžovatelky fakticky znemožňuje z důvodů výše uvedených výkon rozhodnutí jako takový, čímž činí její pohledávku nedobytnou, a porušuje tím její právo vlastnit majetek.

6. Dále stěžovatelka namítá, že usnesení krajského soudu je v rozporu s evropským právem, přičemž argumentuje tím, že čl. 37 odst. 1 a čl. 41 nařízení Brusel I bis jí zajišťují shodný přístup k výkonu jejích rozhodnutí, včetně práva na stejné podmínky výkonu rozhodnutí jako v případě vnitrostátních rozhodnutí, a daná úprava je přímo použitelná a má aplikační přednost před zákonem. Konání řízení o prohlášení vykonatelnosti není tímto nařízením výslovně zamýšleno, a tudíž vyžadováno, jak plyne z jeho čl. 39 a bodu 26 recitálu nařízení Brusel I bis, přičemž vydání osvědčení je podle jeho čl. 53 přeneseno na soud, který je s případem nejlépe seznámen a nejdříve schopen potvrdit vykonatelnost rozhodnutí (judikát Soudního dvora EU C-579/17 ve věci Gradbenišтво Korana d.o.o., bod 40). Krajský soud tak nerespektoval závazek České republiky plynoucí z mezinárodního práva, dopustil se diskriminace rozhodnutí soudů jiných členských států EU oproti vnitrostátním soudům a současně nerespektoval zásadu aplikační přednosti evropského práva.

7. Podle názoru stěžovatelky měl krajský soud v případě nejistoty, jak má rozhodnout, položit Soudnímu dvoru EU předběžnou otázku, zda je třeba rozsudky jiných členských států vymáhat na území členského státu v exekučním řízení i tehdy, vyžadují-li vnitrostátní předpisy pro takové vymáhání prohlášení vykonatelnosti podle předpisu, který se na věc neaplikuje, a je-li jí zachována možnost soudního výkonu rozhodnutí, byť tento způsob je pro ni podstatně méně výhodný, a zda případně neumožnění vedení exekučního řízení jako jednoho ze dvou způsobů výkonu cizího rozhodnutí představuje nepřipustné znevýhodňování rozsudků jiných členských států proti rozsudkům vnitrostátním.

8. Dále má stěžovatelka za to, že s ohledem na čl. 52 nařízení Brusel I bis exekučnímu soudu nepřísluší zkoumat, zda úroky byly cizím rozhodnutím přiznány řádně či nikoliv, a je povinen je řádně vymáhat. Nemožnost vymáhání představuje porušení práva na soudní ochranu, neboť jí svědčí vykonatelný exekuční titul, který však nemůže uplatnit pouze proto, že soud, který jej vydal, postupoval v souladu s právem svého státu, a nikoliv s právem státu výkonu rozhodnutí. V rakouském právním řádu není norma, která by stanovila, že v případě stanovení úroků je třeba užít slovního spojení „do zaplacení“ a i rakouský nejvyšší soud úroky přisuzuje bez těchto slov, přičemž se *eo ipso* rozumí, že se platí do zaplacení. V této souvislosti poukazuje na bod 28 recitálu nařízení Brusel I bis s tím, že rozhodnutí soudu jiného státu je třeba rozumět a vykládat tak, jak je vykládáno v zemi původu, a příslušným způsobem je upravit. Znemožnění vymáhat úroky z prodlení tak zakládá porušení čl. 39 nařízení Brusel I bis a koliduje i s nálezem

Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 1320/16 (N 204/83 SbNU 263). Postup krajského soudu porušuje rovněž její právo vlastnit majetek, na který má podle rozhodnutí rakouského soudu nárok, jakož i princip právní jistoty, a to s ohledem na právní názor Ústavního soudu vyslovený v uvedeném nálezu.

9. Závěrem stěžovatelka namítá porušení práva na řádný proces v tom směru, že krajský soud se nezabýval důvody uvedenými v jejím odvolání, čímž jí upřel řádné přezkoumání usnesení soudního exekutora, a argumentoval zcela nepřiléhavou judikaturou, neboť ta se týkala výkonu rozhodčích nálezů. Podle stěžovatelky není přiléhavý ani odkaz na odbornou literaturu, neboť ta se týká zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů, který se zde neaplikuje.

10. Vzhledem k tomu, že krajský soud žádnou otázku Soudnímu dvoru EU nepoložil, stěžovatelka navrhl, aby se na uvedený soud obrátil Ústavní soud s touto otázkou:

„I. Je § 37 odst. 2 písm. b) českého exekučního řádu, který pro výkon zahraničních rozhodnutí vyžaduje prohlášení vykonatelnosti podle přímo použitelného předpisu Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy nebo rozhodnutí o uznání, slučitelný s čl. 39 a 41 nařízení Brusel I bis?

II. Je slučitelné s čl. 39 nařízení Brusel I bis, že úroky, které jsou v jednom členském státu rozsudkem přiznány způsobem a ve znění tam obvyklém, nejsou v jiném členském státě vykonatelné z důvodu, že znění rozsudku je dle práva jiného členského státu formulováno nepřesně?“

### III.

11. Krajský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti pouze plně odkázal na obsah svého rozhodnutí.

12. Soudní exekutor uvedl, že mu nepřísluší jakékoliv hodnocení pokynu exekučního soudu uděleného mu podle § 43a odst. 6 exekučního řádu. Je-li nesprávný, lze proti jeho usnesení podat odvolání, což se také stalo. Jde-li o napadené usnesení krajského soudu, soudní exekutor zmiňuje, že se uvedený soud nezabýval stěžovatelčinou argumentací a dospěl k závěrům, jak byly již zmíněny shora, přičemž konstatoval, že byl-li soudní exekutor pro jistinu a náklady nalézacího řízení již okresním soudem pověřen, bude namíste předmětnou exekuci i pro tyto stěžovatelčiny pohledávky zastavit a že tímto názorem je vázán jak exekuční soud, tak soudní exekutor. Podle soudního exekutora však odvolacímu soudu nepřísluší jej ani exekuční soud zavázat k jakémukoliv postupu v rámci té části řízení, která není předmětem řízení odvolacího. Běžně sice tyto pokyny respektuje, v daném případě nikoliv, protože samotný právní názor je zjevně nesprávný. O svém postupu a jeho důvodech krajský soud informoval v přípisu ze dne 3. 5. 2019 č. j. 204 EX 6059/18-242, který zaslal na vědomí stěžovatelce i vedlejší účastníci, která pak zastavení exekuce v pověřeném rozsahu neiniciovala, a tato byla provedena vymožením vymáhaného plnění. Tento přípis soudní exekutor přiložil ke svému vyjádření a s odkazem na něj uzavřel, že ústavní stížnost lze považovat za důvodnou.

13. Vedlejší účastník se k ústavní stížnosti nevyjádřil.

14. Ústavní soud zaslal stěžovatelce tato vyjádření na vědomí a k případné replice. Stěžovatelka v reakci na to sdělila, že tohoto práva nevyužije a že se nadále domnívá, že je ústavní stížnost důvodná.

### IV.

15. 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.

16. Nejprve se Ústavní soud zabýval tím, zda jsou splněny procesní předpoklady řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost, směřuje-li proti usnesení krajského soudu, byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, ve kterém bylo toto rozhodnutí vydáno. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný.

17. Domáhá-li se stěžovatelka zrušení pokynu okresního soudu, Ústavní soud konstatuje, že nejde o rozhodnutí či opatření ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu, neboť jím není (bezprostředně) rozhodováno o právech a povinnostech účastníků řízení. Vzhledem k tomu je nutno v této části ústavní stížnost považovat za návrh, k jehož projednání není Ústavní soud příslušný.

18. Ústavní stížnost není dále přípustná ve vztahu k napadenému rozhodnutí soudního exekutora. Krajský soud sice toto usnesení potvrdil jako ve výroku věcně správné, své rozhodnutí však postavil na jiném právním důvodu a správnosti právních závěrů soudního exekutora (resp. pokynu okresního soudu) se vůbec nezabýval. A vzhledem k tomu, že Ústavní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu, a tudíž exekuční řízení (minimálně ve stadiu řízení odvolacího) bude dále pokračovat, přičemž krajský soud se v jeho rámci může vyjádřit i k námitkám stěžovatelky, jež uplatnila v odvolání a posléze i ústavní stížnosti, bylo by v rozporu se zásadou subsidiarity a minimalizace zásahů do činnosti soudů obecných, aby tak činil ještě předtím, než tak učiní krajský soud. Z tohoto důvodu je nutno považovat ústavní stížnost v dané části za nepřípustnou podle § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

## V.

19. Ústavní soud zvážil argumentaci stěžovatelky, obsah napadených rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost proti rozhodnutí Krajského soudu v Brně je důvodná.

20. Ústavní soud připomíná, že není součástí obecné soudní soustavy a nepřísluší mu právo dozoru nad rozhodovací činností ostatních soudů. Do rozhodovací činnosti těchto soudů 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, je primárně záležitostí ostatních soudů. Výjimku tvoří případy, kdy soudy na úkor stěžovatele vykročí z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních práv, respektive ústavněprávních principů. Vznik takové situace Ústavní soud shledal v nyní projednávané věci.

21. Ústavní soud dále předesílá, že obdobnou ústavní stížností téže stěžovatelky se shodnou právní argumentací se již zabýval ve věci sp. zn. IV. ÚS 2042/19, přičemž této ústavní stížnosti nálezem ze dne 8. 4. 2021 (N 76/105 SbNU 289) částečně vyhověl. Od závěrů zde uvedených nemá důvod se odchylovat ani v nyní projednávané věci, a proto shodně uvádí následující.

22. Ústavní stížností napadeným usnesením krajský soud potvrdil podle § 219 o. s. ř. usnesení soudního exekutora jako věcně správné, aniž se zabýval právním názorem okresního soudu, jímž je soudní exekutor podle § 43a odst. 6 exekučního řádu vázán, resp. důvody, na nichž stěžovatelka své odvolání postavila, neboť na základě interpretace a aplikace § 37 odst. 2 písm. b) exekučního řádu dospěl k závěru, že předmětné rozhodnutí nelze v exekučním řízení vykonat, nebylo-li českým soudem rozhodnuto o prohlášení vykonatelnosti nebo o jeho uznání. Stalo se tak za situace, kdy tato otázka nebyla řešena v prvostupňovém řízení, účastníci řízení se k ní nijak nevyjadřovali a ani krajský soud jako soud odvolací žádným způsobem skutečnost, že danou otázku považuje za relevantní (rozhodnou), účastníkům neprezentoval, a neumožnil jim tak v daném ohledu skutkově a právně argumentovat. Z pohledu stěžovatelky lze jeho rozhodnutí označit za „překvapivé“, v důsledku čehož uplatnila (mohla uplatnit) svou právní argumentaci, kterou nelze označit za zjevně irelevantní, až v řízení o ústavní stížnosti. Spolu

s tím byla zkrácena na svém právu navrhnout, aby se krajský soud obrátil na Soudní dvůr EU s předběžnou otázkou, jak nyní navrhuje Ústavnímu soudu v řízení o ústavní stížnosti.

23. V nálezu ze dne 31. 7. 2008 sp. zn. I. ÚS 777/07 (N 134/50 SbNU 181) Ústavní soud konstatoval, že „(n)utnost zpřístupnění odchylného právního názoru účastníkům vyplývá i z faktu, že odvolatel svým odvoláním brojí proti určitému skutkovému stavu a jeho právnímu posouzení, jak k němu dospěl soud prvního stupně; odvolací odpůrce se potom vyjadřuje k argumentaci obsažené v odvolání. Argumentace odvolatele i odvolacího odpůrce se tedy vztahuje k napadenému prvoinstančnímu rozhodnutí, přičemž žádný z nich v době, kdy podává odvolání či vyjádření k němu, nemůže předpokládat, zda odvolací soud zaujme jiný právní názor, jakou bude mít tento právní názor podobu, a jaké skutkové a právní důvody by z hlediska tohoto odlišného právního názoru měly být relevantní“. Z toho plyne, že uplatní-li odvolací soud právní posouzení věci, které je odlišné od právního posouzení věci soudem prvního stupně, jakož i od předestřené právní argumentace účastníků řízení, a nedá jim příležitost se k němu vyjádřit, porušuje právo na slyšení podle čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. nálezy sp. zn. II. ÚS 3330/13 ze dne 27. 1. 2015 (N 18/76 SbNU 283), sp. zn. I. ÚS 2502/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 52/56 SbNU 561)].

24. Ústavní soud by takový postup – přestože nepochybně představuje zásah do ústavně zaručeného základního práva, které plyne ze zmíněného čl. 38 odst. 2 Listiny – mohl akceptovat pouze za předpokladu, že by krajský soud výklad příslušného ustanovení exekučního řádu řádně odůvodnil a v tomto rámci by i náležitě zohlednil dopad unijního práva na posuzovanou věc. Takže by bylo dostatečně zřejmé, z jakého důvodu nemůže argumentace uplatněná v původním návrhu účastníků před soudem prvního stupně a v ústavní stížnosti obstát (tedy kdy by šlo o pouhé vyjádření nesouhlasu s příslušnými závěry soudu, jež do případu nepřináší nic „nového“). Z odůvodnění napadeného usnesení však neplyne, že by krajský soud jakkoliv reflektoval přímo aplikovatelnou právní regulaci na úrovni unijního práva, a tudíž není zřejmé, z jakého důvodu mají být relevantní ustanovení nařízení Brusel I bis v poměru k vnitrostátním procesním předpisům natolik jasná a nepodmíněná, že jejich výklad nevyvolává důvodné pochybnosti (tedy že jde o tzv. *acte clair*) a nevyvstala potřeba položení předběžné otázky, jak to vyžaduje čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).

25. K tomu považuje Ústavní soud za potřebné doplnit, že krajský soud své závěry postavil 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, vycházející z vývoje právní úpravy na úrovni EU, a v tom rámci zejména smysl a účel přijetí nařízení Brusel I bis členskými státy, v neposlední řadě pak skutečnost, že uvedené nařízení je pro Českou republiku (její orgány) závazné a přímo (přednostně) použitelné (srov. i bod 6 jeho preambule).

26. V této souvislosti je především nutno zdůraznit, že dřívější nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. 12. 2000 o soudní příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (nařízení Brusel I) pro výkon cizího rozhodnutí vyžadovalo prohlášení vykonatelnosti (*exequatur*), tuto úpravu však členské státy považovaly za nevyhovující, neboť šlo o překážku volného pohybu rozhodnutí podle čl. 81 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.).



27. 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. 2. vydání. 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. cit. 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.).

28. 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“.

29. 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 4, popř. bodem 21 preambule 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, a 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.

30. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud uzavírá, že podle jeho názoru v otázce institucionální složky výkonu soudních rozhodnutí nařízení Brusel I bis neponechává členským státům 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) v neprospěch soudních rozhodnutí ostatních členských států EU. 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 názoru Ústavního soudu, nebylo by možné věc považovat za *acte clair*, a tudíž by bylo jeho povinností obrátit se s předběžnou otázkou na Soudní dvůr EU, jinak hrozí kolize jím vydaného rozhodnutí s právem EU a porušení závazků, které České republice plynou z členství v EU.

31. Z hlediska ústavnosti (konkrétně práva na řádný proces) pak nemůže odůvodnění napadeného usnesení obstát ani ve zbývající části, kde krajský soud argumentuje judikaturou Nejvyššího soudu a odbornou literaturou. Tyto odkazy jsou zjevně nepřiléhavé, neboť usnesení sp. zn. 20 Cdo 1349/2016 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, ve znění pozdějších předpisů, v případě kterého není postup podle exekučního řádu možný. V usnesení sp. zn. 20 Cdo 3422/2017 Nejvyšší soud řešil otázku nákladů řízení, přičemž v této věci šlo o výkon rozhodčího nálezu podle Úmluvy o uznání a výkonu cizích rozhodčích nálezů (č. 74/1959 Sb.; dále jen „Newyorská úmluva“), a také usnesení sp. zn. 20 Cdo 5882/2016 se týkalo výkonu rozhodčího nálezu podle Newyorské úmluvy, případně podle Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o právní pomoci poskytované justičními orgány a o úpravě některých právních vztahů v občanských a trestních věcech (č. 209/1993 Sb.). V těchto případech byl postup obecných soudů namíste, neboť zde hovořit o takovém stupni důvěry mezi signatářskými státy Newyorské úmluvy, jaká se předpokládá ve vztazích mezi členskými státy EU, nelze, s čímž ostatně koresponduje její čl. III, který připouští odchylný režim výkonu rozhodnutí pro zahraniční a tuzemské rozhodčí nálezy, jeho podmínky pouze nesmějí být „podstatně tíživější“. Odkazovaná pasáž odborné literatury se k danému problému nevyslovuje vůbec.

32. Z výše uvedených důvodů nelze odlišný postup v případě výkonu soudního rozhodnutí jiného členského státu EU odůvodnit potřebou ochrany dlužníka v exekučním řízení, k čemuž je možno dodat, že i v takovém řízení jsou dlužníková práva dostatečně chráněna. Samotný dlužník se může domáhat odepření uznání cizího rozhodnutí či odepření jeho výkonu podle čl. 45 a násl. nařízení Brusel I bis, nadto splnění všech předpokladů stanovených zákonem, resp. nařízením Brusel I bis (srov. čl. 41 odst. 2, čl. 42 a 45), pro vedení exekuce soudním exekutorem podléhá i bez návrhu soudní kontrole (viz § 43a odst. 6 exekučního řádu).

33. Poukazuje-li stěžovatelka na rozdílné rozhodování obecných soudů v jejich obdobných exekučních věcech a je-li tomu skutečně tak, jde o jev nepochybně nežádoucí, nicméně z hlediska tohoto řízení je podstatné, zda právě ústavní stížností napadené rozhodnutí ob stojí v testu ústavnosti. Rozhodnutí obecného soudu nezavazuje jiný soud v jiné, byť právně a skutkově shodné věci, přičemž z toho plynoucí případná diformita rozhodnutí je záležitostí v prvé řadě sjednocující judikatury Nejvyššího soudu, takže námitka jiného právního názoru ve vztahu k takové věci má proto charakter jakékoliv jiné námitky, s níž jsou obecné soudy povinny se v přezkoumatelné míře vypořádat, přičemž Ústavní soud není povolán posuzovat jiné rozhodnutí než to, které bylo ústavní stížností napadeno. Nepřísluší mu proto hodnotit, které z diformních rozhodnutí je po právu [viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1900/13 ze dne 23. 1. 2014 (U 1/72 SbNU 557)].

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

## Č. 107

### **Vrácení soudního poplatku při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu; změna judikatury zvláštního senátu jako okolnost neodůvodňující použití § 150 občanského soudního řádu (sp. zn. III. ÚS 3877/19 ze dne 1. června 2021)**

**I. V situaci, kdy zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, výslovně nestanoví, jak při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci soudu naložit se zaplaceným soudním poplatkem, resp. nestanoví, zda má být žalobci vrácen soudní poplatek v plné výši nebo pouze jeho část, přičemž na základě formulace příslušných zákonných ustanovení nelze zcela vyloučit ani jedno z nabízejících se řešení, mohou z ústavněprávního hlediska obstát obě tato řešení, jsou-li rozumně odůvodněna.**

**II. Změna judikatury Ústavního soudu nepředstavuje sama o sobě okolnost odůvodňující použití § 150 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Totéž platí pro změnu judikatury zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti stěžovatelky obchodní společnosti ČEPS, a. s., sídlem Elektrárenská 774/2, Praha 10 – Michle, zastoupené Mgr. et Mgr. Janem Kořánem, advokátem, sídlem Opletalova 1015/55, Praha 1 – Nové Město, proti I. a III. výroku usnesení Nejvyššího soudu ze dne 9. září 2019 č. j. 32 Cdo 2249/2019-99 a IV. a V. výroku usnesení Obvodního soudu pro Prahu 8 ze dne 19. června 2018 č. j. 16 C 156/2017-44, za účasti Nejvyššího soudu a Obvodního soudu pro Prahu 8 jako účastníků řízení a obchodní společnosti OTE, a. s., sídlem Sokolovská 192/79, Praha 8 – Karlín, zastoupené Mgr. Janem Vaníčkem, advokátem, sídlem U Prašné brány 1078/1, Praha 1 – Staré Město, 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 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) se stěžovatelka domáhá zrušení specifikovaných výroků v záhlaví uvedených rozhodnutí, a to pro jejich rozpor s čl. 95 odst. 1 Ústavy, čl. 4 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Z ústavní stížnosti a jejích příloh se podává, že stěžovatelka, jejímž předmětem podnikání je distribuce elektřiny, se u Obvodního soudu pro Prahu 8 (dále jen „obvodní soud“)

domáhala po vedlejší účastnici jako operátorovi trhu zaplacení částky 45 742 796,81 Kč s příslušenstvím s odůvodněním, že vedlejší účastnice se o uvedenou částku na úkor stěžovatelky bezdůvodně obohatila, neboť v období od 2. 10. 2013 do 31. 12. 2013 od stěžovatelky vybírala bez právního důvodu část složky ceny za přenos elektřiny a ceny za distribuci elektřiny na krytí nákladů spojených s podporou elektřiny z obnovitelných zdrojů podle § 13 odst. 1 a § 28 odst. 5 zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 165/2012 Sb.“). Obvodní soud řízení zastavil (I. výrok) a rozhodl o postoupení věci Energetickému regulačnímu úřadu (II. výrok). Dalším výrokem zamítl námitku dříve zahájeného řízení o téže věci vedeného u Obvodního soudu pro Prahu 10 pod sp. zn. 12 C 218/2017, uplatněnou vedlejší účastnicí dne 7. 5. 2018 (III. výrok). Též rozhodl o povinnosti stěžovatelky nahradit vedlejší účastnici náklady řízení (napadený IV. výrok) a o tom, že po právní moci tohoto usnesení se stěžovatelce vrací část zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 016 279,44 Kč (napadený V. výrok).

3. Obvodní soud dospěl k závěru, že v posuzované věci nejde o spor nebo jinou věc vyplývající z poměrů soukromého práva, a že tedy ve věci není dána pravomoc civilních soudů podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Spory týkající se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů podle § 52 odst. 1 zákona č. 165/2012 Sb. a podle § 17 odst. 7 písm. d) 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, má pravomoc rozhodovat Energetický regulační úřad. Rozhodnutí o nákladech řízení obvodní soud odůvodnil tím, že stěžovatelka podala žalobu za situace, kdy nebyla dána pravomoc civilních soudů k projednání a rozhodnutí věci, čímž zavinila zastavení řízení. O stěžovatelkou zaplaceném soudním poplatku rozhodl podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a stěžovatelce vrátil soudní poplatek snížený o 20 %, neboť k zastavení řízení došlo před prvním jednáním.

4. K odvolání stěžovatelky Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 16. 1. 2019 č. j. 15 Co 355/2018-57 usnesení obvodního soudu změnil tak, že se řízení nezastavuje a věc se nepostupuje Energetickému regulačnímu úřadu. Na rozdíl od obvodního soudu městský soud dospěl k tomu, že byla dána pravomoc soudu k projednání a rozhodnutí věci. S odkazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. 32 Cdo 4755/2017 a ze dne 24. 4. 2018 sp. zn. 23 Cdo 4165/2017 uvedl, že předmětem sporu je tvrzený závazkový vztah z bezdůvodného obohacení, jenž sám o sobě není vztahem založeným na základě zákona č. 165/2012 Sb. nebo týkajícím se podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů.

5. Proti usnesení městského soudu podala vedlejší účastnice dovolání, o němž rozhodl Nejvyšší soud tak, že usnesení městského soudu změnil tak, že usnesení obvodního soudu v I., II. a IV. výroku potvrdil; usnesení obvodního soudu změnil v V. výroku tak, že se stěžovatelce vrací část zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 645 942,40 Kč (napadený I. výrok). O nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (II. výrok) a že stěžovatelka je povinna zaplatit vedlejší účastnici náklady dovolacího řízení (napadený III. výrok).

6. Nejvyšší soud odkázal na rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 15. 1. 2019 sp. zn. Konf 45/2017, z něhož vyplývá, že pravomoc Energetického regulačního úřadu podle § 52 odst. 2 zákona č. 165/2012 Sb. rozhodovat spory, jejichž předmětem je splnění peněžité povinnosti uložené tímto zákonem nebo sjednané na základě tohoto zákona, není omezena jen na případy, kdy jedna ze smluvních stran splnění této povinnosti odmítá, ale dopadá na všechny spory, kdy je rozporována povinnost k peněžitému plnění z titulu smluvního ustanovení sjednaného na základě tohoto zákona. Dále Nejvyšší soud poukázal na to, že rozhodnutí zvláštního senátu mají právní účinky jak *inter partes*, tak *erga omnes*, a jsou tak závazná nejen pro účastníky daného

řízení, ale dopadají na všechny obdobné případy. Na závěry vyplývající z tohoto rozhodnutí, které představovalo změnu v judikatuře zvláštního senátu, přitom Nejvyšší soud již ve své rozhodovací praxi reagoval; k tomu odkázal na své usnesení ze dne 29. 4. 2019 sp. zn. 23 Cdo 4291/2017, jež se týkalo obdobné věci mezi týmiž účastníky řízení a v němž bylo uvedeno, že právní kvalifikace žalované pohledávky jako pohledávky z titulu bezdůvodného obohacení nevyjímá spor, jehož samotným základem je splnění peněžité povinnosti uložené zákonem č. 165/2012 Sb., z pravomoci Energetického regulačního úřadu. Za překonaná přitom Nejvyšší soud v tomto usnesení výslovně označil některá svá dřívější rozhodnutí, z nichž v nynější věci vycházel městský soud. Rozhodnutí městského soudu tak nebylo správné, neboť městský soud se při řešení otázky procesního práva, na níž spočívalo rozhodnutí ve věci, odchýlil od změněné rozhodovací praxe Nejvyššího soudu. Skutečnost, že k této změně došlo až následně a že městský soud nemohl vzhledem k časovým souvislostem dost dobře včas postřehnout ani změnu v judikatuře zvláštního senátu, byla nerozhodná.

7. K rozhodnutí obvodního soudu o vrácení části stěžovatelkou uhrazeného soudního poplatku Nejvyšší soud uvedl, že postup podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, dle něhož měl být stěžovatelce vrácen soudní poplatek snížený o 20 %, byl správný, obvodní soud nicméně chybně vypočetl konkrétní částku, která měla být stěžovatelce vrácena.

## II. Argumentace stěžovatelky

8. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá, že podáním žaloby k soudu postupovala dle v dané době aktuální judikaturní praxe, která se jednoznačně přikláněla k názoru, že pro rozhodování daného typu sporů jsou příslušné civilní soudy. Došlo-li v mezidobí ke změně této praxe, nemělo to jít stěžovatelce k tíži a měl jí být vrácen uhrazený soudní poplatek v plné výši; rovněž jí neměla být uložena povinnost k náhradě nákladů řízení vedlejší účastnice.

9. Neměl-li obvodní soud pravomoc projednat a rozhodnout předmětný spor, neměl dle stěžovatelčina přesvědčení pravomoc vyměřit soudní poplatek a již vůbec ne poté, co došlo k zastavení řízení, stěžovatelce vrátit pouze jeho část. Poplatková povinnost stanovená zákonem o soudních poplatcích je dle stěžovatelky nerozlučně spjata zároveň se závěrem o pravomoci soudu k projednání věci v občanském soudním řízení, přičemž řízení ve věcech, v nichž není dána pravomoc soudu, poplatkové povinnosti podléhat nemohou. Platí-li zásada „soud zná právo“, pak z této zásady lze dovodit i závěr, že soud zná svoji pravomoc vymezenou zákonnými předpisy. V případě, že pravomoc soudu není dána, náklady vzniklé v souvislosti s pouhým rozhodnutím o zastavení řízení by měly být minimální; jakoukoliv logiku tak postrádá postup, kdy je i přes uvedené následně žalobci vrácena pouze část zaplaceného soudního poplatku, ve stěžovatelčině případě navíc představující vysokou částku. Postup obvodního soudu byl nadto vadný též v tom, že řízení nezastavil bezodkladně, neboť nejenže vyměřil soudní poplatek, ale vydal též platební rozkaz, který byl odporem podaným vedlejší účastnicí zrušen; až poté soud naznal, že není dána jeho pravomoc, a řízení zastavil.

10. K soudy stanovené povinnosti stěžovatelky nahradit vedlejší účastnici náklady nalézacího a dovolacího řízení stěžovatelka namítá, že změna rozhodovací praxe zvláštního senátu byla zcela převratná a nepředvídatelná, a představuje tak mimořádnou okolnost, pro niž je namíste použití § 150 občanského soudního řádu. Dle stěžovatelky v posuzované věci nešlo o běžnou změnu judikatury, ale s ohledem na „precedenční“ povahu rozhodnutí zvláštního senátu lze situaci srovnat se změnou právní úpravy s nepřipustnými retroaktivními účinky. Stěžovatelka jednala dle svého přesvědčení v souladu s odbornou péčí a dle tehdejší jednoznačné rozhodovací praxe soudů, a je proto absurdní, aby byla zatížena povinnostmi hradit druhé straně sporu náklady řízení.

11. Sdělením doručeným Ústavnímu soudu dne 9. 9. 2020 stěžovatelka informovala o vydání usnesení městského soudu ze dne 21. 7. 2020 č. j. 55 Co 199/2020-382 v souvisejícím soudním sporu, jehož zahájení mělo mít za následek, že stěžovatelka byla nucena uplatnit svůj

nárok žalobou proti vedlejší účastnici v nyní posuzovaném řízení. Uvedeným usnesením městský soud změnil usnesení obvodního soudu v části týkající se výše vráceného soudního poplatku z důvodu zastavení řízení a rozhodl o jeho vrácení v plné výši. Dle městského soudu v případě, že soud dospěje k závěru, že není ve věci dána jeho pravomoc, řízení zastaví, aniž by vybral soudní poplatek; je-li poplatek na základě chybné výzvy již vybrán, má soud povinnost postupovat podle § 10 odst. 2 zákona o soudních poplatcích a rozhodnout o vrácení soudního poplatku v plné výši. Stěžovatelka vyjadřuje přesvědčení, že není přijatelné, aby Ústavní soud považoval popsanou existenci dvou protichůdných výkladů za ústavně souladnou.

### III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

12. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas k tomu oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána rozhodnutí obsahující napadené výroky, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svých práv.

### IV. Vyjádření účastníka a vedlejší účastnice řízení, replika stěžovatelky

13. Ústavní soud vyzval účastníky řízení i vedlejší účastnici řízení k vyjádření se k věci. Vzhledem k tomu, že se ústavní stížnost soustředí výhradně na procesní rozhodnutí soudů o zastavení řízení pro nedostatek pravomoci, která byla přiložena k ústavní stížnosti, upustil Ústavní soud od vyžádání spisu sp. zn. 16 C 156/2017, který byl obvodním soudem postoupen Energetickému regulačnímu úřadu.

14. Nejvyšší soud uvedl, že zákon o soudních poplatcích váže vznik povinnosti žalobce k zaplacení soudního poplatku za řízení před soudem prvního stupně na okamžik podání žaloby, bez ohledu na to, jak o ní bude rozhodnuto, případně jak bude následně řízení probíhat, tedy i bez ohledu na to, zda a z jakých důvodů bude řízení zastaveno. Není-li soudní poplatek zaplacen a řízení je zastaveno právě z tohoto důvodu, poplatková povinnost zaniká. Pro jiný případ zastavení řízení zákon zánik poplatkové povinnosti, a tudíž vznik povinnosti soudu vrátit celý zaplacený soudní poplatek nestanoví. Naopak v případě zastavení řízení z jiných důvodů stanoví v § 10 odst. 3 výslovně, že se vrací soudní poplatek snížený o 20 %. Soudům totiž vznikají nezanedbatelné náklady i v případech, kdy je soudní řízení zastaveno před prvním jednáním, a účelem tzv. manipulačního poplatku je tyto náklady pokrýt. Nejvyšší soud dále uvádí, že kdyby měla obstát stěžovatelčina argumentace, že ve věci, jejíž projednání a rozhodnutí není v pravomoci soudu, soud nemá pravomoc ani vybírat soudní poplatek, pak by soud vlastně nemohl rozhodovat ani o tom, že není dána jeho pravomoc. Platná právní úprava však předpokládá, že o podané žalobě soud musí rozhodnout i v takovém případě, a tudíž předpokládá vznik určitých nákladů s tím spojených, na jejichž úhradě se má podílet ten, kdo takové řízení vyvolal. Za opodstatněné pak Nejvyšší soud nepovažoval ani stěžovatelčiny námitky proti rozhodnutí o její povinnosti nahradit vedlejší účastnici náklady řízení. Je pravda, že v průběhu řízení došlo ke změně rozhodovací praxe zvláštního senátu. Argumentaci stěžovatelky, že v době podání žaloby byla judikatura zcela jasná, však Nejvyšší soud označil za nepřesnou a zavádějící. V rozhodné době totiž neexistovala judikatura Nejvyššího soudu ani zvláštního senátu, která by řešila pravomoc soudu k projednání žaloby o vydání bezdůvodného obohacení speciálně v tomto typu sporu. Obecná judikatura tu sice byla, odvolací soudy však již tehdy nezřídka řízení zastavovaly – k tomu Nejvyšší soud odkázal na několik dřívějších konkrétních rozhodnutí, v nichž byla stěžovatelka účastníkem na straně žalované, a tudíž jí tato rozhodovací praxe musela být známa. Především však změna rozhodovací praxe není dle Nejvyššího soudu důvodem pro použití § 150 občanského soudního řádu, přičemž uvedený závěr se plně uplatní i na rozhodnutí zvláštního senátu, jež mají

„precedenční“ povahu. Nejvyšší soud zde poukázal na své předchozí závěry týkající se nálezkové judikatury Ústavního soudu, k níž bylo uvedeno, že její obecný dosah vylučuje, aby mohla představovat okolnost, která může mít vliv na rozhodování o nákladech řízení v režimu § 150 občanského soudního řádu. Nejde totiž o specifické okolnosti konkrétního případu, opodstatňující výjimečný postup vůči určité osobě, nýbrž o typovou situaci, do níž se dostane každý účastník řízení s totožným či obdobným předmětem sporu.

15. Obvodní soud možnosti vyjádřit se nevyužil.

16. Vedlejší účastnice se ve svém vyjádření omezila pouze na tu část stížnostní argumentace, jež se týkala nákladových výroků, neboť rozhodnutí o vrácení soudního poplatku se nijak nedotýká jejich práv a povinností. Vedlejší účastnice poukázala na zdrženlivý přístup Ústavního soudu k přezkumu rozhodnutí o nákladech řízení s tím, že v posuzované věci nenastal důvod, aby Ústavní soud k přezkumu přistoupil. Napadená rozhodnutí, která konstatovala zavinění stěžovatelky na zastavení řízení, jsou dle vedlejší účastnice v souladu s rozhodovací praxí vrcholných soudů. Shodně s obsahem vyjádření Nejvyššího soudu vedlejší účastnice též vyjadřuje názor, že změna judikatury, a to ani judikatury zvláštního senátu, není důvodem pro použití § 150 občanského soudního řádu. Ústavní stížnost by proto měla být, přinejmenším v části směřující proti nákladovým výrokům napadených rozhodnutí, odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

17. Stěžovatelka v zaslané replice reagovala pouze na vyjádření Nejvyššího soudu. Zopakovala, že soud je povinen zkoumat splnění podmínek řízení kdykoliv v průběhu řízení, tedy již od okamžiku doručení žaloby, nikoliv až od okamžiku uhrazení soudního poplatku. Zjistí-li soud nedostatek pravomoci a řízení zastaví ještě před vyměřením soudního poplatku, poplatková povinnost žalobce netíží; zjistí-li však soud nedostatek své pravomoci až po uhrazení soudního poplatku, je žalobce bezdůvodně znevýhodněn nevrácením celého poplatku. Dle stěžovatelky tak zde vznikají dvě nerovné kategorie žalobců, a to pouze v důsledku vadného postupu soudu. Stěžovatelka v obecné rovině souhlasí s důvodností existence tzv. manipulačního poplatku za řízení zastavená z důvodu nedostatku pravomoci, jde však pouze o úvahy *de lege ferenda*, neboť současný sazebník soudních poplatků žádnou na popsanou situaci použitelnou položku neobsahuje. Kdyby pak měl soudní poplatek představovat pouze manipulační poplatek za náklady soudu spojené se zastavením řízení, pak je nutno považovat poplatek stanovený dle žalované částky, která byla v posuzované věci velmi vysoká, za zjevně nepřiměřený. K problematice náhrady nákladů řízení stěžovatelka uvedla, že se již nebude vyjadřovat a vyčká na rozhodnutí Ústavního soudu.

### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

18. Po přezkoumání napadených rozhodnutí z hlediska stěžovatelkou tvrzených porušení jejich základních práv a poté, co se seznámil s obsahem vyjádření Nejvyššího soudu a vedlejší účastnice řízení a replikou stěžovatelky, dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená rozhodnutí z ústavněprávního hlediska ob stojí, a ústavní stížnost proto není důvodná.

19. Ústavní soud předesílá, že není oprávněn zasahovat do rozhodovací pravomoci soudů, neboť není vrcholným článkem jejich soustavy, ale zvláštním soudním orgánem ochrany ústavnosti (srov. čl. 83, 90 až 92 Ústavy). Nepřísluší mu výkon přezkumného dohledu nad činností těchto soudů v rovině běžných zákonů. Ústavní soud zároveň zdůrazňuje zásadu minimalizace svých zásahů a zásadu sebeomezení při využívání svých kasačních pravomocí. Kasační zásah Ústavního soudu vůči rozhodnutím obecných soudů z podnětu individuální ústavní stížnosti připadá v úvahu jen tehdy, když napadeným rozhodnutím došlo k porušení subjektivních základních práv a svobod stěžovatele. Žádného takového pochybení se však soudy v posuzované věci nedopustily.



### V. a) Rozhodnutí o vrácení soudního poplatku

20. Stanovení a povinnost úhrady soudního poplatku je nedílnou součástí rozhodování o nákladech řízení. Ústavní soud při přezkumu této problematiky ustáleně postupuje zdrženlivě, neboť jakkoliv se může účastníka řízení citelně dotknout, jde vůči předmětu řízení o podružnou záležitost, která zpravidla nedosahuje intenzity představující porušení základních práv a svobod. Ovšem ani tento rozdílný přístup není neomezený – rozhodování o nákladech řízení je nedílnou součástí soudního řízení a ústavněprávních rozměrů může postup obecného soudu dosáhnout například tehdy, byl-li v procesu výkladu a použití příslušných zákonných ustanovení obsažen prvek libovůle, svévole nebo je-li výsledné rozhodnutí v extrémním rozporu s principy spravedlnosti [za všechny srov. nálezy ze dne 8. 2. 2007 sp. zn. III. ÚS 624/06 (N 27/44 SbNU 319)].

21. Stěžovatelčina argumentace směřující proti těm výrokům rozhodnutí obvodního soudu a Nejvyššího soudu, jimiž bylo rozhodováno o vrácení soudního poplatku, vychází z přesvědčení, že poplatková povinnost stanovená zákonem o soudních poplatcích je nerozlučně spjata se závěrem o pravomoci soudu k projednání věci v občanském soudním řízení; řízení ve věcech, v nichž není dána pravomoc soudu, naopak jakékoliv poplatkové povinnosti dle stěžovatelky podléhat nemohou.

22. Nutno přiznat, že zákon o soudních poplatcích neposkytuje jasnou odpověď, jak postupovat v situaci, kdy po zaplacení soudního poplatku žalobcem soud dospěje k závěru, že ve věci není dána jeho pravomoc věc projednat a rozhodnout, a řízení z toho důvodu zastaví. Důsledkem uvedeného jsou rozdílné právní názory zastávané v rozhodovací praxi obecných soudů, na které poukazuje i sama stěžovatelka v ústavní stížnosti. Dle prvního z nich v případě, že soud dospěje k závěru o nedostatku své pravomoci, je povinen řízení zastavit, aniž by vybral soudní poplatek. K tomuto právnímu názoru se přihlásil městský soud kupříkladu v usnesení ze dne 9. 4. 2015 sp. zn. 62 Co 175/2015 nebo ze dne 21. 7. 2020 sp. zn. 55 Co 199/2020 (na něj odkazuje sama stěžovatelka). Městský soud v posléze uvedeném usnesení uvedl, že v případě, že byl soudní poplatek již vybrán, soud rozhodne o vrácení soudního poplatku v plné jeho výši, neboť pro jeho vyměření nebyl dán zákonný důvod, tedy povinnost zaplatit ho byla uložena tomu, kdo k jeho zaplacení nebyl povinen. Naproti tomu obvodní soud a Nejvyšší soud v nynější věci zdůraznily regulační funkci soudního poplatku a přiklonily se k postupu podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, dle něhož soud vrátí z účtu soudu i zaplacený poplatek za řízení snížený o 20 %, bylo-li řízení zastaveno před prvním jednáním.

23. K popsánému judikатурnímu rozkolu se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 19. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 124/20 (N 102/100 SbNU 185) – rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz> – který se týkal taktéž problematiky vrácení soudního poplatku poté, co bylo řízení zastaveno pro nedostatek pravomoci soudu a věc byla postoupena Energetickému regulačnímu úřadu. Důvodem pro vyhovění ústavní stížnosti však v odkazovaném nálezu nebyl samotný postup soudů podle § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích, nýbrž k tomu přistoupiší specifická skutečnost, která podání žaloby k soudu zapříčinila, spočívající v chybném postupu Energetického regulačního úřadu, který nejprve věc odložil z důvodu vlastní věcné nepřislušnosti. K samotné existenci popsáných protichůdných právních názorů Ústavní soud naopak uvedl, že základ neshody mezi obecnými soudy spočívá v odlišném výkladu podústavního práva, jehož interpretace do pravomoci Ústavního soudu nespadá.

24. Mezi principy právního státu lze řadit mimo jiné i princip právní jistoty a předvídatelnosti práva, z čehož plyne též požadavek shodného výkladu zákona ve srovnatelných případech; v tom se zobrazuje – kromě právní jistoty – i ústavní princip rovnosti [k tomu srov. nálezy ze dne 25. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 1607/11 (N 89/65 SbNU 203)]. Judikatura Ústavního soudu je nicméně ustálena na názoru, že rovnost a předvídatelnost nelze vnímat absolutně. I dvě rozdílná řešení v rovině podústavního práva v téže věci mohou být ústavně

souladná, jsou-li zároveň racionálně odůvodněna a neocitá-li se ani jedno z nich v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

25. Stěžovatelce nelze přisvědčit v tom, že postup soudu, který v případě zastavení řízení z důvodu chybějící pravomoci vrátí pouze část zaplaceného soudního poplatku, musí vždy nutně představovat porušení ústavně zaručených práv poplatníka. V situaci, kdy zákon, jak je výše popsáno, výslovně nestanoví, jak při zastavení řízení pro nedostatek pravomoci naložit se zaplaceným soudním poplatkem, respektive nestanoví, zda má být žalobci vrácen soudní poplatek v plné výši či pouze jeho část, přičemž na základě formulace příslušných zákonných ustanovení nelze zcela vyloučit ani jedno z nabízejících se řešení, mohou z ústavněprávního pohledu obstát obě tato řešení, jsou-li zároveň racionálně odůvodněna. Přiklonily-li se proto soudy v nynější věci k právnímu názoru, dle kterého je namíste použití § 10 odst. 3 zákona o soudních poplatcích a vrácení soudního poplatku sníženého o 20 %, když k zastavení řízení došlo před prvním jednáním, nepředstavuje tento postup, v judikатурní praxi obecných soudů nadto nikoliv ojedinělý, sám o sobě porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky.

26. Je sice pravda, že odůvodnění usnesení obvodního soudu v části týkající se rozhodnutí o vrácení části soudního poplatku není nijak rozsáhlé, což lze ostatně vztáhnout i na příslušnou část odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu. Z obou napadených rozhodnutí se však zcela jasně podává, jakými úvahami se soudy při rozhodování o vrácení zaplaceného soudního poplatku řídily a v souladu se kterým zákonným ustanovením postupovaly. Není rovněž bez významu, že stěžovatelka v dovolacím řízení nevyužila možnosti vyjádřit se k dovolání vedlejší účastnice a přednést Nejvyššímu soudu argumenty podporující vlastní pohled na věc, ačkoliv si musela být vědoma toho, že je zde přinejmenším možnost, že se Nejvyšší soud na rozdíl od městského soudu přikloní k názoru přijatému obvodním soudem, jeho rozhodnutí ve věci samé potvrdí, a posoudí proto též správnost jeho rozhodnutí o vrácení soudního poplatku. Zůstala-li tedy stěžovatelka v dovolacím řízení pasivní, nelze Nejvyššímu soudu vytýkat, že nepovažoval za nezbytné odůvodnit své rozhodnutí o vrácení části soudního poplatku zevrubnějším způsobem.

27. Ve shodě s odkazovaným nálezem sp. zn. III. ÚS 124/20 Ústavní soud dodává, že jeho rezervovaný postoj nelze směřovat s podporou přetrvávajícího judikатурního rozkolu; řešení této nejednoty v rozhodování však nadále zůstává v prvé řadě úkolem obecných soudů.

#### **V. b) Rozhodnutí o náhradě nákladů řízení vedlejší účastnice**

28. Druhá část stížnostní argumentace směřuje proti rozhodnutí soudů o povinnosti stěžovatelky zaplatit vedlejší účastnici náklady nalézacího a dovolacího řízení. Svůj nesouhlas stěžovatelka staví na tvrzení, že – stručně shrnuto – změna judikatury zvláštního senátu měla s ohledem na svá specifika představovat důvod pro použití § 150 občanského soudního řádu, na jehož základě stěžovatelka měla být osvobozena od povinnosti hradit náklady v řízení úspěšné vedlejší účastnici.

29. Ústavní soud připomíná svůj již výše zdůrazněný zdrženlivý přístup, jenž zastává vůči přezkumu nákladových výroků obecných soudů. K § 150 občanského soudního řádu pak ustáleně judikuje, že jeho použití je především na úvaze samotného soudu. Tzv. moderační oprávnění obsažené v tomto ustanovení představuje výjimku z obecného pravidla, podle něhož nese náklady ten z účastníků řízení, jenž nebyl ve věci úspěšný. Chce-li se soud od tohoto pravidla odchýlit a z důvodů hodných zvláštního zřetele upravit nákladový výrok jinak, musí svůj postup pečlivě odůvodnit. Nespátříje-li naopak ve věci takové důvody, nelze jej k tomuto postupu nutit; jinými slovy, nejde o takové ustanovení zákona, které by bylo nárokové povahy (srov. kupř. usnesení ze dne 19. 6. 2018 sp. zn. I. ÚS 1638/18).

30. Okruh důvodů, na něž by bylo možno § 150 občanského soudního řádu použít, sice není nijak omezen, nicméně jak vyplývá z povahy předmětného ustanovení, soud by podle něj měl postupovat pouze v mimořádných případech. Tyto mimořádné okolnosti spočívají typicky

v majetkových poměrech účastníků řízení, v okolnostech, které vedly k uplatnění nároku, v chování účastníka v průběhu sporu a tak podobně (viz např. usnesení ze dne 3. 5. 2016 sp. zn. IV. ÚS 267/15). V posuzované věci stěžovatelka spatřuje důvod pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů vedlejší účastníci ve změně judikatury zvláštního senátu, k níž došlo rozhodnutím sp. zn. Konf 45/2017. Tato změna měla být dle stěžovatelky nepředvídatelná, přičemž se s ohledem na „precedenční“ závaznost rozhodnutí zvláštního senátu blížila spíše změně právní úpravy s nepřipustnými retroaktivními účinky.

31. K povaze zvláštního senátu zřízeného podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů se Ústavní soud vyjádřil v nálezu ze dne 10. 12. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 33/18 (N 205/97 SbNU 195). Poukázal v něm na to, že zvláštní senát „není označen jako soud ani není součástí soustavy soudů, jak dokládá čl. 91 odst. 1 Ústavy. Není ani obsažen v jiných ustanoveních Ústavy [kromě zcela obecné zmínky v čl. 87 odst. 1 písm. k) *in fine* a v čl. 87 odst. 3 písm. b) *in fine*] nebo v jiném ústavním zákoně. Stojí stejně jako Ústavní soud mimo soustavu ostatních soudních orgánů. Zvláštní senát je nicméně složen ze soudců Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu a řízení vede postupem stanoveným zákonem č. 131/2002 Sb., s podpůrným užitím části třetí hlavy první soudního řádu správního. A podle § 2 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. platí, že působení ve zvláštním senátu a jeho činnost je výkonem soudnictví. Nabízí se tedy otázka, zda jde či nejde o soud ve smyslu čl. 81 a 82 Ústavy“.

32. Ústavní soud v odkazovaném nálezu dospěl k závěru, že bylo možno analogicky vyjít z předchozí judikatury, a to z nálezu ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 11/04 (N 89/37 SbNU 207; 220/2005 Sb.), kde se mimo jiné uvádí, že „čl. 81 a 82 Ústavy lze vykládat jako institucionální záruky materiálně chápaného výkonu soudní moci, a proto z hlediska práva na spravedlivý proces není nezbytné, aby ve všech případech byl soudem ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny výhradně orgán začleněný do soustavy obecných soudů, avšak musí jít o orgán nezávislý, jehož členové disponují nezávislostí a nestranností při svém rozhodování. Dále musí mít nepodmiňovaný přístup ke zkoumání všech relevantních aspektů věci (skutkových i právních) a musí respektovat základní zásady spravedlivého procesu ..., přičemž vykonatelné rozhodnutí již nelze dalším mocenským aktem zvrátit (vymezení soudnictví v materiálním smyslu)“. V právě citovaném nálezu se Ústavní soud přiklonil k materiálnímu pojetí pojmu „soud“, byť šlo o oblast přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Uvedený závěr však bylo možno dle Ústavního soudu uplatnit i vůči čl. 36 odst. 1 Listiny. Soudem tak zjevně může být i orgán stojící mimo soustavu soudů, nemusí ani být jako soud výslovně označen, stěžejní však je, aby splňoval všechny obsahové atributy nezávislosti. Na základě uvedeného pak Ústavní soud uzavřel, že těmito kritériím zvláštní senát zřízený podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů vyhovuje (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 33/18).

33. Jistá podobnost mezi zvláštním senátem a Ústavním soudem pak nespočívá pouze v tom, že oba tyto orgány stojí mimo soustavu soudů. Dalším společným rysem je povaha jejich rozhodnutí. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou „[v]ykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu ... závazná pro všechny orgány i osoby“. Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů přisuzuje rozhodnutím zvláštního senátu obdobné účinky, neboť v § 5 odst. 5 uvádí, že „[p]ravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž tento spor vznikl, jakož i pro všechny orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, a soudy“. Uvedené reflektoval Ústavní soud již ve své dřívější judikatuře, dle níž nerespektování závazného právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí zvláštního senátu vyvolává stejné důsledky, jež se pojí s nerespektováním závaznosti nálezů Ústavního soudu, tedy porušení principu rovnosti a dotčení v právní jistotě občanů [srov. náleze ze dne 23. 11. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1743/10 (N 234/59 SbNU 379)]. Na tuto společnou vlastnost rozhodnutí

zvláštního senátu a nálezů Ústavního soudu, jež spočívá v jejich obecné závaznosti, poukázaly ostatně Nejvyšší soud i vedlejší účastnice ve svých vyjádřeních.

34. Posouzením otázky procesního práva, zda lze úspěšně tvrdit existenci okolností hodných zvláštního zřetele z důvodu změny judikatury Ústavního soudu, se ve své rozhodovací praxi opakovaně zabýval Nejvyšší soud. Namátkou lze zmínit usnesení ze dne 23. 2. 2016 sp. zn. 32 Cdo 779/2016 (rozhodnutí Nejvyššího soudu jsou dostupná na <http://www.nsoud.cz>), v němž konstatoval, že „z judikaturně dovozené charakteristiky typu okolností, jež lze (a je třeba) brát na zřetel při úvaze o možnosti aplikace § 150 o. s. ř., je zřejmé, že změna právní úpravy, tedy též ta, k níž došlo v důsledku derogačního nálezu Ústavního soudu, takto nastaveným kritériím neodpovídá. Nejde tu o specifické okolnosti konkrétního případu, opodstatňující výjimečný přístup vůči určité osobě, nýbrž o typovou situaci, do níž se dostane každý účastník řízení s totožným či obdobným předmětem“.

35. Na shora uvedené Nejvyšší soud navázal v usnesení ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. 22 Cdo 1040/2015 či ze dne 8. 2. 2018 sp. zn. 25 Cdo 6110/2017, v nichž dospěl k závěru, že ani změna judikatury provedená nálezem Ústavního soudu, jenž jej nevydal v postavení tzv. negativního zákonodárce, nepředstavuje sama o sobě okolnost odůvodňující použití § 150 občanského soudního řádu. Závěry posléze uvedeného usnesení Nejvyššího soudu byly aprobovány též Ústavním soudem v usnesení ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 2529/18, v němž bylo konstatováno, že Krajský soud v Ostravě postupoval v rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu a Ústavního soudu, založil-li původně své rozhodnutí o použití § 150 občanského soudního řádu pouze na změně judikatury Ústavního soudu; upustil-li pak při novém rozhodování o nákladech řízení od použití moderačního práva, nebylo mu naopak z hlediska ústavnosti co vytknout.

36. Není-li tedy změna judikatury Ústavního soudu považována za okolnost, jež by mohla být sama o sobě důvodem hodným zvláštního zřetele podle § 150 občanského soudního řádu, tedy důvodem pro výjimečné nepřiznání náhrady nákladů řízení úspěšnému účastníkovi řízení, nespátřuje Ústavní soud důvod, proč by mělo být ke změně judikatury zvláštního senátu, které zákon přiznává obdobné účinky, přistupováno odlišně.

37. Z právě řečeného tak vyplývá, že ani druhá část stěžovatelčiny argumentace, dle níž je nutno spatřovat důvod pro použití § 150 občanského soudního řádu právě ve zvláštní povaze rozhodnutí zvláštního senátu, jež spočívá v jejich „precedenční“ závaznosti, nemůže být úspěšná. Ústavní soud připouští, že změna rozhodovací praxe obecně již ze své podstaty obsahuje prvek překvapivosti a pro účastníka řízení je v zásadě nepředvídatelná, § 150 občanského soudního řádu však zjevně cílí na odlišné případy, jež mají původ zejména v konkrétních okolnostech věci a v konkrétních poměrech účastníka řízení. Ničeho z toho se však stěžovatelka nedovolává.

## VI. Závěr

38. Ústavní soud uzavírá, že napadeným IV. a V. výrokem usnesení obvodního soudu ani I. a III. výrokem Nejvyššího soudu nedošlo k porušení ústavně zaručených práv stěžovatelky. Ústavní soud proto ústavní stížnost podle § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítl. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

**Č. 108****Posouzení námitky promlčení v rozporu s dobrými mravy  
(sp. zn. III. ÚS 3358/20 ze dne 1. června 2021)**

**Promlčení je zákonným institutem přispívajícím k jistotě v právních vztazích a jeho namítnutí dobrým mravům zásadně neodporuje. Výjimkou jsou situace, kdy uplatnění této námitky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil a vůči němuž by zánik nároku byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil.**

**Vyhodnotil-li okresní soud námitku stěžovatelky na promlčení nároku vedlejší účastnice řízení – která si jako profesionálka mohla být vědoma, že smlouva o zápůjčce může být neplatná (pro nesplnění povinnosti zkoumat úvěruschopnost stěžovatelky), a proto bude možno věc posoudit toliko jako bezdůvodné obohacení, s důsledkem v podobě odlišného určení počátku promlčecí lhůty, a přesto podala žalobu opožděně – k tíži stěžovatelky a její námitku kvalifikoval jako odporující dobrým mravům, porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**Ústavní soud svým rozhodnutím nikterak nezpochybnuje zásadu, že dluhy se mají plnit. Vznesla-li však stěžovatelka jak námitku neplatnosti smlouvy o zápůjčce, tak i námitku promlčení, nelze tyto instituty obcházet poukazem na rozpor s dobrými mravy, nebyly-li podmínky pro jeho uplatnění splněny.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti Pavlíny Krpatové, zastoupené Mgr. Alešem Podrábským, advokátem, sídlem U Starého mostu 111/4, Děčín, proti rozsudku Okresního soudu v Děčíně ze dne 7. července 2020 č. j. 25 C 77/2019-48, za účasti Okresního soudu v Děčíně jako účastníka řízení a obchodní korporace SVEA Ekonomi Cyprus Ltd., sídlem 195 Arch. Makarios III, Avenue 3030 195, Limasol, Kyperská republika, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**I. Rozsudkem Okresního soudu v Děčíně ze dne 7. července 2020 č. j. 25 C 77/2019-48 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Rozsudek Okresního soudu v Děčíně ze dne 7. července 2020 č. j. 25 C 77/2019-48 se ruší.**

## Odůvodnění

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

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí s tvrzením, že jí bylo porušeno její ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Okresní soud v Děčíně (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 7. 7. 2020 č. j. 25 C 77/2019-48 uložil stěžovatelce (žalované) povinnost zaplatit vedlejší účastnici řízení (žalobkyni) částku ve výši 5 000 Kč s příslušenstvím (výrok I); dále rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II). Vedlejší účastnice řízení se návrhem na vydání elektronického platebního rozkazu podaným dne 15. 10. 2018 domáhala zaplacení uvedené částky z titulu vrácení peněz podle smlouvy o zápůjčce uzavřené se stěžovatelkou dne 15. 9. 2015. Stěžovatelka v průběhu soudního řízení ve vyjádření k návrhu vedlejší účastnice řízení na vydání elektronického platebního rozkazu (viz č. 1. 22 spisu sp. zn. 25 C 77/2019, který si Ústavní soud vyžádal od okresního soudu) namítla neplatnost smlouvy o zápůjčce podle § 9 odst. 1 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, účinného a platného do 1. 12. 2016, (dále jen „zákon o spotřebitelském úvěru“). Okresní soud tuto námitku uznal a z důvodu, že právní předchůdkyně vedlejší účastnice řízení (obchodní společnost Ferratum Bank, p. l. c.), která smlouvu o zápůjčce sjednávala, nesplnila svoji zákonnou povinnost postupovat s odbornou péčí při posouzení schopnosti stěžovatelky (spotřebitele) splácet spotřebitelský úvěr, shledal smlouvu o zápůjčce neplatnou, pročež uplatněný nárok posoudil podle § 2991 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „obč. zák.“) jako bezdůvodné obohacení. Stěžovatelka se dále dovolávala promlčení uplatněného nároku, avšak okresní soud tuto námitku posoudil s odkazem na § 6 obč. zák. jako námitku vznesenou v rozporu s dobrými mravy. K tomu uvedl, že odvíjela-li by se promlčecí lhůta od toho, že byla řádně uzavřena smlouva o zápůjčce, z čehož vycházela vedlejší účastnice řízení, byla by žaloba podána včas. Použití § 6 obč. zák. okresní soud odůvodnil tím, že stěžovatelka připustila existenci dluhu, na výzvu k jeho zaplacení ze dne 19. 1. 2018, kterou vedlejší účastnice řízení zaslala stěžovatelce ještě v průběhu promlčecí lhůty, ale nikterak nereagovala ani neprojevila snahu dluh zaplatit. Okresní soud dále uvedl, že k promlčení došlo pouze v důsledku odlišného právního posouzení uplatněného nároku (tedy, že jde o bezdůvodné obohacení), k němuž dospěl až v průběhu řízení a po provedeném dokazování.

### II. Argumentace stěžovatelky

3. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá porušení svého shora uvedeného ústavně zaručeného práva. Stěžovatelka připouští, že jde o bagatelní věc, avšak domnívá se, že jsou splněny předpoklady projednatelnosti ústavní stížnosti z důvodu nepředvídatelnosti postupu okresního soudu a odchýlení se od judikatury Nejvyššího soudu a Ústavního soudu. V této souvislosti poukazuje stěžovatelka na nálezy Ústavního soudu ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282) – rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz> – z něhož mj. vyplývá, že základním předpokladem legitimní obrany proti námitce promlčení je zejména skutečnost, že účastník dovolávající se rozporu námitky promlčení s dobrými mravy marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil. Je především úkolem věřitele, aby zvolil právně akceptovatelný postup v případě, že dlužník podmínky úvěru poruší. Nelze jí vytýkat, že na první výzvu k zaplacení ze dne 19. 1. 2018 nereagovala, neboť tato výzva se týkala částky 11 131,15 Kč a nebyla nikterak zdůvodněna. Další (předžalobní) výzva byla datována dnem 19. 9. 2018, tedy již po uplynutí promlčecí lhůty. Stěžovatelka rovněž poukazuje na judikaturu Nejvyššího soudu (konkrétně rozsudek ze dne 23. 1. 2018 sp. zn. 27 Cdo 2826/2017), podle níž se uplatnění námitky promlčení přičítá dobrým mravům jen v těch

výjimečných případech, kdy by bylo výrazem zneužití tohoto práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil. Podle stěžovatelky je nepochybné, že promlčení nároku si zavinila vedlejší účastnice řízení čistě sama opožděným podáním žaloby, na čemž stěžovatelka nenese nejmenší vinu. Vedlejší účastnice řízení měla od oznámení postoupení pohledávky více než půl roku na podání včasné žaloby a stěžovatelka jí nikterak v podání žaloby nebránila. Tato okolnost (bránění v podání žaloby) je přitom podle konstantní judikatury pro posouzení námitky promlčení jako příčící se dobrým mravům relevantní a navíc by musela dosahovat výjimečné intenzity, aby zdůvodnila zásah do práva namítnout promlčení. Rozsudek okresního soudu je podle stěžovatelky i překvapivý, neboť závěr ohledně rozporu námitky promlčení s dobrými mravy okresní soud nikterak nesignalizoval a poprvé jej uvedl až v napadeném rozsudku, přičemž tímto tvrzením vedlejší účastnice řízení ani neargumentovala. Stěžovatelka nesouhlasí ani s tvrzením okresního soudu, že odlišné právní posouzení věci okresním soudem nelze klást k tíži vedlejší účastnici řízení, která se domnívala, že žalobu podala včas. Podle konstantní judikatury (rozsudek Nejvyššího soudu z 21. 8. 2003 sp. zn. 29 Odo 162/2003) je soud povinen posoudit relevanci námitky ve vztahu k jím určené právní kvalifikaci a kvalifikací uváděnou stranami sporu není vázán. Stěžovatelka dále podotýká, že vedlejší účastnice řízení si musela být vědoma možné neplatnosti úvěrové smlouvy z důvodu nesplnění povinnosti zkoumat úvěruschopnost stěžovatelky s odbornou péčí a musela být srozuměna s tím, že jí uplatněný nárok bude posouzen jako nárok na vydání bezdůvodného obohacení. Vedlejší účastnice řízení v tomto směru ostatně ani žádná konkrétní tvrzení nepředložila. Stěžovatelka uzavírá, že ve věci nenastaly, nebyly tvrzeny ani dokazovány žádné, tím spíše výjimečné okolnosti, pro které by bylo možno hodnotit námitku promlčení jako rozpornou s dobrými mravy.

4. Stěžovatelka závěrem ústavní stížnosti navrhl, aby Ústavní soud odložil vykonatelnost napadeného rozsudku.

### III. Vyjádření účastníka řízení a vedlejší účastnice řízení

5. Ústavní soud podle § 41 odst. 2 ve spojení s § 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 okresnímu soudu a vedlejší účastnici řízení.

6. Okresní soud ve vyjádření pouze odkázal na odůvodnění svého rozsudku.

7. Vedlejší účastnice řízení se k ústavní stížnosti nevyjádřila.

8. Vzhledem k tomu, že vyjádření okresního soudu neobsahovalo žádné nové skutečnosti ani argumenty, nezasílal jej proto Ústavní soud stěžovatelce na vědomí a k případné replice.

### IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

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

### V. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud úvodem připomíná, že není součástí soustavy soudů [čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a nepřísluší mu výkon dozoru nad jejich rozhodovací činností. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele, což v nyní posuzované věci nastalo.

11. Ústavní soud předesílá, že nezbytným předpokladem meritorního zkoumání předmětné věci je vyloučení tzv. bagatelnosti. Přestože úprava řízení před Ústavním soudem tento pojem nezná, není možné nepřihlížet k hranicím, které vymezil zákonodárce v civilním řízení. Považuje-li občanský soudní řád za nepřípustné odvolání proti rozsudku vydanému v řízení, jehož předmětem bylo peněžité plnění nepřevyšující částku 10 000 Kč (§ 202 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů), nebylo záměrem zákonodárce, aby roli další přezkumné instance nahrazoval Ústavní soud. Právě částku (5 000 Kč), které se vedlejší účastnice řízení domáhala v posuzované věci, lze v tomto ohledu považovat za bagatelní [srov. k tomu náleze ze dne 19. 4. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)]. Ústavní soud však také dovodil, že při splnění určitých podmínek je oprávněn meritorně přezkoumat též věci bagatelního rázu [srov. náleze ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. I. ÚS 3143/08 (N 59/52 SbNU 583)], např. při zcela extrémním vybočení ze standardů, jež jsou pro postupy zjišťování skutkového základu sporu a pro jeho právní posouzení esenciální [viz zejména podrobné odůvodnění v bodech 29 a násl. nálezu ze dne 10. 4. 2014 sp. zn. III. ÚS 3725/13 (N 55/73 SbNU 89)].

12. Vzhledem k výši žalované částky, o niž v předmětném sporu jde, se Ústavní soud soustředil na to, zda napadeným rozsudkem okresního soudu došlo k takovému porušení stěžovatelčina základního práva na soudní ochranu, které lze označit za tzv. kvalifikovanou vadu [viz např. náleze ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. III. ÚS 2018/15 (N 11/80 SbNU 139)]. Po seznámení se se stěžovatelčinou argumentací a se spisem okresního soudu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť okresní soud se dopustil při posuzování žalobního návrhu vycházejícího sice z podústavního práva a týkajícího se bagatelní částky neakceptovatelné „libovůle“, když námitku promlčení vznesenou stěžovatelkou odmítl pro její údajný rozpor s dobrými mravy.

13. Pojem dobrých mravů a jeho použití v rozličných situacích opakovaně vyložil Nejvyšší soud i Ústavní soud [pro shrnutí rozhodnutí obou soudů srov. např. náleze ze dne 29. 1. 2019 sp. zn. IV. ÚS 299/18 (N 15/92 SbNU 172)], přičemž při posouzení souladu nebo rozporu jednání s tímto pojmem je vždy nutné vycházet z individuálních okolností a všech relevantních souvislostí každého jednotlivého případu, založených na skutkových zjištěních [např. náleze ze dne 8. 11. 2016 sp. zn. III. ÚS 2700/15 (N 212/83 SbNU 369)].

14. Bohatá judikatura existuje též přímo k otázce uplatnění námítky promlčení v rozporu s dobrými mravy. Její základ vychází z přístupu, podle něhož je promlčení zákonným institutem přispívajícím k jistotě v právních vztazích, a lze jej tudíž použít ve vztahu k jakémukoliv právu, které se podle zákona promlčuje (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 8. 2002 sp. zn. 25 Cdo 1839/2000). Vznesení námítky promlčení proto dobrým mravům zásadně neodporuje. Výjimkou jsou v obecné rovině situace, kdy uplatnění této námítky je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil a vůči němuž by za takové situace zánik nároku v důsledku uplynutí promlčecí lhůty byl nepřiměřeně tvrdým postihem ve srovnání s rozsahem a charakterem jím uplatňovaného práva a s důvody, pro které své právo včas neuplatnil [srov. náleze ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)]. Podle judikatury Ústavního soudu naplňují tyto podmínky třeba případy, ve kterých byla za specifických okolností námitka promlčení uplatněna státem [srov. náleze ze dne 14. 11. 2017 sp. zn. I. ÚS 3391/15 (N 209/87 SbNU 413)], v rámci rodinných vztahů [náleze ze dne 6. 9. 2005 sp. zn. I. ÚS 643/04 (N 171/38 SbNU 367)] nebo advokátem proti klientovi, kterého předtím při zastoupení poškodil [náleze ze dne 21. 6. 2011 sp. zn. I. ÚS 548/11 (N 119/61 SbNU 729)].

15. V nyní posuzované věci okresní soud jako důvod pro posouzení námítky promlčení přičítící se dobrým mravům uvedl, že stěžovatelka připustila existenci dluhu, na výzvu k jeho zaplacení nikterak nereagovala ani neprojevila snahu dluh zaplatit. Jako další důvod – což je pro vyhodnocení celé věci z pohledu Ústavního soudu podstatné – okresní soud uvedl, že až v průběhu řízení a po provedeném dokazování dospěl k odlišnému právnímu posouzení



uplatněného nároku (tedy, že nejde o plnění ze smlouvy o zápůjčce, z čehož vycházela při podání žaloby vedlejší účastnice řízení, nýbrž o bezdůvodné obohacení), což nelze klást k tíži vedlejší účastnici řízení, která se mylně domnívala, že žalobu kvalifikovanou jako nárok na plnění ze smlouvy podala včas. Jinak řečeno, skutečnost, že vedlejší účastnice řízení, byť si jako profesionálka mohla být vědoma, že smlouva o zápůjčce může být neplatná (z důvodu, že právní předchůdkyně vedlejší účastnice řízení nedostála povinnosti zkoumat úvěruschopnost stěžovatelky), přičemž tuto skutečnost namítala i samotná stěžovatelka, a proto bude možno věc posoudit toliko jako bezdůvodné obohacení (samozřejmě s důsledkem v podobě odlišného určení počátku promlčecí lhůty), podala žalobu opožděně, připsal okresní soud naopak k tíži stěžovatelce a jí vznesenou námitku promlčení vyhodnotil jako námitku vznesenou v rozporu s dobrými mravy.

16. Jak již bylo řečeno výše, posouzení námitky promlčení jako nesouladné s dobrými mravy je v praxi výjimečné a lze je akceptovat pouze v situacích, kdy je výrazem zneužití práva na úkor účastníka, který marné uplynutí promlčecí lhůty nezavinil. V dané věci to však byla nepochybně vedlejší účastnice řízení, která podala opožděnou žalobu (resp. návrh na vydání elektronického platebního rozkazu), a stěžovatelka se na tomto opožděném podání nikterak nepodílela, tedy opožděné podání žaloby nezavinila. Další skutečnosti uváděné okresním soudem (zejména pasivita stěžovatelky) pak v daných souvislostech nemohou představovat ten důvod, pro který by bylo možno ochranu práva v podobě řádně vznesené námitky promlčení stěžovatelce odeprít. Ostatně, jak Ústavní soud konstatoval ve stěžovatelkou uváděném nálezu sp. zn. II. ÚS 996/18, za rozporné s dobrými mravy nelze bez dalšího považovat jednání dlužníka, který nesplácí závazky z důvodu vlastní předluženosti, stejně tak není v rozporu s dobrými mravy ani pasivita dlužníka při řešení závazku. Okresní soud tyto důvody vedoucí k neuznání námitky promlčení nadřadil obecnému účelu promlčení, jímž je zachování jistoty v právních vztazích, aniž by pro to byl dán relevantní důvod. Současně postupoval i v rozporu se závěry vyplývajícími z judikatury Ústavního soudu, čímž porušil stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

17. Ústavní soud svým rozhodnutím nikterak nepochybňuje zásadu, že dluhy se mají plnit. Vznesla-li však stěžovatelka jak námitku neplatnosti smlouvy o zápůjčce, tak i námitku promlčení, nelze tyto instituty obcházet poukazem na rozpor s dobrými mravy, nebyly-li podmínky pro jeho uplatnění splněny.

18. Jakkoliv nosné důvody tohoto nálezu spočívají na nesprávném použití korektivu dobrých mravů na vznesenou námitku promlčení, Ústavní soud podotýká, že okresní soud si v novém řízení bude muset v první řadě vyjasnit, jaký důsledek porušení povinnosti posouzení úvěruschopnosti spotřebitele vyvolává (srov. § 9 odst. 1 zákona o spotřebitelském úvěru), tedy jinak řečeno, musí vyjasnit povahu namítané neplatnosti smlouvy o zápůjčce (zda jde o neplatnost absolutní nebo relativní – srov. § 586 a 588 obč. zák.), neboť od ní se bude odvíjet i posouzení včasnosti uplatnění námitky neplatnosti této smlouvy stěžovatelkou.

19. Ústavní soud z výše uvedených důvodů ústavní stížnosti vyhověl a ve výroku uvedené rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu zrušil. Takto rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků, neboť měl za to, že od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

20. O návrhu na odklad vykonatelnosti Ústavní soud samostatně nerozhodoval, neboť se snažil rozhodnout co nejrychleji a navíc šlo v dané věci o bagatelní částku.

**Č. 109****Právo osoby zúčastněné na řízení vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby  
(sp. zn. III. ÚS 871/21 ze dne 1. června 2021)**

**I. Správní soud si musí být vědom toho, jaké rozhodnutí správního orgánu je správní žalobou napadeno, kdo jsou osoby zúčastněné na řízení a že přiznáním odkladného účinku žaloby může dojít k zásahu do veřejných subjektivních práv těchto osob. Byť rozhodnutí soudu o přiznání odkladného účinku žaloby představuje dílčí rozhodnutí dočasné povahy, ani u něj nemůže Ústavní soud připustit, aby bylo projevem soudní svévole.**

**II. Povinností správního soudu je vyrozumět osoby zúčastněné na řízení o probíhajícím soudním řízení, vyzvat je, aby ve stanovené lhůtě oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a doručit jim žalobu s návrhem na přiznání odkladného účinku. Osobě uplatňující práva osoby zúčastněné na řízení pak musí být dána možnost se k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby vyjádřit před rozhodnutím soudu o tomto návrhu. Vydal-li správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu usnesení o přiznání odkladného účinku žaloby, aniž by předtím osobě zúčastněné na řízení zaslal návrh na přiznání odkladného účinku žaloby a poskytl jí reálnou možnost se k němu vyjádřit, porušil tím její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka (soudce zpravodaj) a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka o ústavní stížnosti obchodní společnosti Prague CBD, s. r. o., sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, zastoupené advokátem Mgr. Jaroslavem Tajbrem, sídlem U Nikolajky 833/5, Praha 5, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. února 2021 č. j. 11 A 135/2020-44, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a pobočného spolku Arnika – Centrum pro podporu občanů, sídlem Dělnická 541/13, Praha 7, zastoupeného advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem, Ph.D., sídlem Slavíkova 1568/23, Praha 2, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 1. února 2021 č. j. 11 A 135/2020-44 bylo porušeno právo stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. února 2021 č. j. 11 A 135/2020-44 se ruší.**

## Odůvodnění

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) 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 stěžovatelka domáhá zrušení shora uvedeného rozhodnutí o přiznání odkladného účinku správní žaloby vedlejšího účastníka s tvrzením, že jím bylo porušeno její právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), právo na spravedlivý proces podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a právo na veřejné projednání její věci bez zbytečných průtahů a v její přítomnosti s možností vyjádřit se ke všem prováděným důkazům podle čl. 38 odst. 2 Listiny.

2. Z ústavní stížnosti, jejích příloh a soudního spisu sp. zn. 11 A 135/2020 vedeného Městským soudem v Praze (dále jen „městský soud“), který si Ústavní soud pro posouzení opodstatněnosti a důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Vedlejší účastník se správní žalobou ze dne 23. 12. 2020, spojenou s návrhem na přiznání odkladného účinku, domáhal zrušení rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „magistrát“) ze dne 25. 11. 2020 č. j. MHMP 1741074/2020 o zamítnutí odvolání vedlejšího účastníka a dalších osob proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 1 ze dne 17. 4. 2020 sp. zn. S UMCP1/021863/2020/VÝS-Hd-2/p.č. 2536 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“). Tím bylo na žádost stěžovatelky jako stavebníka rozhodnuto podle § 79 a 92 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, o umístění stavby „Polyfunkční objekt Masaryk Centre 1, včetně připojení na technickou infrastrukturu Praha, Nové Město, ul. Na Florenci“ (dále jen „stavba“) a dále byla dle § 94 ve spojení s § 79 a 92 stavebního zákona vydána změna územního rozhodnutí sp. zn. S UMCP1/150618/2013/VÝS-Zi-2/ul.UR. Ve správní žalobě vedlejší účastník uvedl jako osobu zúčastněnou na řízení podle § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „s. ř. s.“) mimo jiné též stěžovatelku (str. 12 *in fine* správní žaloby).

3. Podáním ze dne 29. 1. 2021 (č. 1. 38 soudního spisu), doručeným téhož dne městskému soudu, stěžovatelka oznámila, že se dozvěděla o probíhajícím soudním řízení, resp. že se považuje za osobu zúčastněnou na řízení podle § 34 s. ř. s. a hodlá uplatňovat práva s tím spojená. Současně požádala městský soud „o zaslání kopie žaloby včetně jejích příloh do datové stránky svého právního zástupce za účelem přípravy podrobného vyjádření“ a z „procesní opatrnosti“ navrhla, aby městský soud „nerozhodoval o případném návrhu ... na vydání předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku ... do doby jejího vyjádření k žalobě“.

4. Napadeným rozhodnutím městský soud rozhodl o přiznání odkladného účinku správní žaloby vedlejšího účastníka podle § 73 odst. 2 s. ř. s. Rozhodnutí zdůvodnil tak, že stavba může představovat významnou změnu krajiny v lokalitě, pročež je dána podmínka hrozící nenahraditelné újmy nepřiznáním odkladného účinku. Dále uvedl, že „nemá pochyb o tom, že přiznání odkladného účinku zasáhne do práv stavebníka, která na základě vydaného rozhodnutí o umístění stavby nabyt. Je však především na něm, aby tuto újmu specifikoval a alespoň rámcově doložil, tj. aby návrhu na přiznání odkladného účinku nějakým způsobem oponoval. Soud při úvaze o splnění této podmínky vzal proto do úvahy především skutečnost, že přiznání odkladného účinku žalobě neznamená úplné zastavení prací na přípravě předmětné stavby, neboť pochopitelně není na překážku přípravným pracím, koupi stavebních materiálů a podobně ...“ (bod 16). Městský soud též zdůraznil, že „určitá časová prodleva, kdy stavebník nebude moci žádat o vydání stavebního povolení, dle názoru soudu nepředstavuje takovou újmu, která by odůvodňovala zamítnutí návrhu, protože případná újma jiných osob je pouze dočasného charakteru, a tak nemůže převážit nad nevratnou újmu hrozící žalobci ...“ (bod 17).

5. Před vydáním napadeného usnesení zaslal městský soud správní žalobu vedlejšího účastníka spolu s výzvou k zaslání stanoviska k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby toliko magistrátu jako žalovanému (č. 1. 29 a 32 soudního spisu), který vyjádřil názor, že nejsou splněny zákonné podmínky pro přiznání odkladného účinku správní žaloby. Vyrozumění o probíhajícím řízení ze dne 2. 2. 2021 bylo vyvěšeno na úřední desce městského soudu dne 8. 2. 2021 (č. 1. 56 soudního spisu), tj. až po vydání napadeného rozhodnutí ze dne 1. 2. 2021. Kopie žaloby pak byla stěžovatelce, resp. jejímu právnímu zástupci, doručena do datové schránky prokazatelně až dne 15. 3. 2021 (doručenka na č. 1. 81 soudního spisu), a to spolu s usnesením o přiznání odkladného účinku správní žaloby a stejnopisem vyjádření magistrátu s tím, že případné vyjádření k předmětu řízení lze městskému soudu doručit do 30 dnů ode dne doručení přípisu. Ještě předtím, dne 24. 2. 2021, nahlédla stěžovatelka z vlastní iniciativy do soudního spisu (č. 1. 76 soudního spisu).

## II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka rekapituluje průběh řízení před městským soudem a uvádí, že napadeným rozhodnutím byla porušena její ústavně zaručená práva vymezená výše. Zejména zdůrazňuje, že jako stavebník, v jehož prospěch bylo vydáno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o umístění stavby, byla osobou zúčastněnou na soudním řízení podle § 34 s. ř. s. Stěžovatelka byla městským soudem informována o probíhajícím řízení až dne 8. 2. 2021, tedy celý týden po vydání napadeného usnesení, kdy bylo na úřední desce vyvěšeno vyrozumění o probíhajícím řízení. Toto vyrozumění „navíc obsahovalo informaci, že osobou zúčastněnou na řízení je, namísto stěžovatelky, společnost YIT Stavo, s. r. o. Stěžovatelce, ač musela být její identita včetně všech potřebných atributů městskému soudu známa, nebylo vyrozumění o probíhajícím řízení vůbec doručeno ...“. Městský soud tedy se stěžovatelkou nejednal procesně relevantním způsobem jako s osobou zúčastněnou na řízení, byť mu její existence musela být známa od samého počátku řízení.

7. Skutečnost, že o přiznání odkladného účinku je nutno rozhodnout rychle, podle stěžovatelky neznamena, že jí městský soud nemusel dát možnost se k návrhu na přiznání odkladného účinku vyjádřit a doručit jí tento návrh adresně podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Poukazuje přitom na náleží Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2013 sp. zn. IV. ÚS 4468/12 (N 167/70 SbNU 553), v němž řešil Ústavní soud totožnou situaci.

## III. Vyjádření k ústavní stížnosti

8. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu vyzval účastníka a vedlejšího účastníka řízení, jakož i magistrát, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

9. Městský soud ve svém vyjádření pouze uvedl, že „přiznal stěžovatelce postavení osoby zúčastněné na řízení s přihlédnutím k tomu, že byla účastníkem správního řízení (stavebníkem). Postavení stěžovatelky v této věci však není jednoznačné, neboť předmětem řízení u soudu je pouze otázka účastenství žalobce. Vyřešení této otázky se v současném stadiu řízení stěžovatelky může dotknout jen nepřímo (§ 34 odst. 1 s. ř. s.)“.

10. Vedlejší účastník uvádí, že stěžovatelkou uváděné skutečnosti se týkají čistě postupu městského soudu, resp. jde o skutečnosti, na které nemá vedlejší účastník žádný vliv, a proto se k nim nemůže podrobněji vyjádřit. Považuje však za nutné upozornit na nutnost toho, aby byl správní žalobě nadále přiznán odkladný účinek, neboť realizací stavby by „došlo k faktickému zmaření a podlomení smyslu soudního přezkumu zákonnosti správních rozhodnutí“. Vedlejší účastník současně nesouhlasí s tím, že stěžovatelce vznikla přiznáním odkladného účinku správní žaloby závažná újma, a navrhuje, aby její ústavní stížnosti „nebylo vyhověno“.

11. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření rovněž magistrátu s poučením, že neučiní-li tak ve stanovené lhůtě, bude se mít za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal.

Protože tak k výzvě Ústavního soudu neučinil, má Ústavní soud za to, že se postavení vedlejšího účastníka vzdal.

12. Ústavní soud nepovažoval za nutné zasílat uvedená vyjádření stěžovatelce k replice, neboť neobsahují žádné podstatné skutečnosti nebo argumenty, které by jí byly neznámé.

#### IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posuzoval splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla (měla být) osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 s. ř. s.), v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je třeba považovat za oprávněného stěžovatele podle § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rovněž osobou zúčastněnou na soudním řízení správním [náleze ze dne 26. 4. 2005 sp. zn. II. ÚS 310/04 (N 93/37 SbNU 269), dále též viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 4468/12 a ze dne 22. 7. 2019 sp. zn. II. ÚS 1839/19 (N 137/95 SbNU 171)]. Rovněž podle právní nauky nelze obrát „v řízení, jehož byla účastníkem“ použitý v § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu „chápat přísně technicky a formálně jako účastenství podle příslušných procesních předpisů, nýbrž materiálně podle jeho smyslu. Ústavní stížnost proti rozhodnutí správního soudu tak může podat i tzv. osoba zúčastněná na řízení, a to dokonce i v případě, že s ní v tomto řízení jako s osobou zúčastněnou nebylo jednáno, ač s ní takto jednáno být mělo“ (LANGÁŠEK, T. In: WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 329). Ústavní soud dále konstatuje, že je k projednání ústavní stížnosti příslušný. Stěžovatelka je právně zastoupena advokátem podle § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť proti napadenému rozhodnutí nebyly přípustné procesní prostředky obrany podle § 72 odst. 3 zákona o Ústavním soudu [§ 104 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

#### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

14. Ústavní soud připomíná, že není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy *a contrario*), ale soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který přezkoumává (a kasačním rozhodnutím vynucuje) ústavně souladný průběh a výsledek předcházejícího soudního řízení [srov. náleze ze dne 4. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 2208/11 (N 74/65 SbNU 41)]. Jeho úlohou je tak pouze posoudit, zda nebylo zasaženo do některého z ústavně zaručených práv stěžovatelky, resp. zda soudní řízení jako celek bylo vedeno v souladu s hlavou pátou Listiny.

15. Stěžovatelka byla jako stavebník prokazatelně účastníkem správního řízení, které skončilo vydáním rozhodnutí o umístění stavby, představujícího pro stěžovatelku pozitivní, benefiční správní akt *sensu stricto* (srov. např. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 160–161). Toto správní rozhodnutí bylo poté napadeno mimo jiné vedlejším účastníkem odvoláním, které magistrát zamítl. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu následně vedlejší účastník napadl u městského soudu správní žalobou. Patrné je přitom, že stěžovatelka byla v tomto soudním řízení v postavení osoby zúčastněné, protože může být přímo dotčena zrušením napadeného správního rozhodnutí městským soudem (§ 34 odst. 1 s. ř. s.), jakož i přiznáním odkladného účinku správní žaloby majícího po dobu jeho trvání za následek nemožnost pokračovat ve stavebním řízení (obdobně např. nálezy sp. zn. IV. ÚS 4468/12 a sp. zn. II. ÚS 1839/19). Současně stěžovatelka písemností doručenou městskému soudu dne 29. 1. 2021, založenou na č. 1. 38 soudního spisu, oznámila městskému soudu, že se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení a žádá o zaslání kopie správní žaloby za účelem přípravy podrobného vyjádření. Stěžovatelka tak z vlastní iniciativy splnila také formální podmínku vedoucí k jejímu postavení osoby zúčastněné na řízení (viz KOCOUREK, T. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 195). Z vyjádření městského soudu (viz bod 8) vyplývá, že ten „stěžovatelce postavení

osoby zúčastněné na řízení ... přiznal“, byť její postavení v následující větě vyjádření přinejmenším zpochybňuje, když uvádí, že „není jednoznačné“. Dle § 34 odst. 4 s. ř. s. přitom platí, že „soud usnesením vysloví, že ten, kdo se domáhá postavení osoby zúčastněné na řízení, a podmínky pro to nespĺňuje, není osobou zúčastněnou na řízení“. Takové rozhodnutí městský soud v předmětném řízení nevydal, protože ani z tohoto důvodu nelze usuzovat, že by stěžovatelka neměla (mít) v předmětném řízení postavení osoby zúčastněné podle § 34 odst. 1 s. ř. s.

16. Z postupu městského soudu shrnutého výše (body 2 až 5) jednoznačně vyplývá, že stěžovatelka nebyla před vydáním napadeného usnesení o přiznání odkladného účinku vyrozuměna městským soudem o probíhajícím soudním řízení a zejména jí pak nebyla zaslána správní žaloba s návrhem na přiznání odkladného účinku (ačkoliv o to soud žádala), protože se k ní nemohla ani vyjádřit. Předmětné vyrozumění byl přitom městský soud povinen doručit stěžovateli coby žadatelce o vydání správního rozhodnutí adresně (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011 č. j. 1 As 115/2011-168). Pouhé tři dny poté, co stěžovatelka oznámila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, a požádala o zaslání kopie správní žaloby, rozhodl městský soud napadeným rozhodnutím bez dalšího o přiznání odkladného účinku žaloby. Před vydáním napadeného rozhodnutí zaslal správní žalobu s výzvou k vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku pouze magistrátu (viz bod 5 výše). Nad rámec uvedeného Ústavní soud podotýká, že se stěžovatelka připsesem ze dne 3. 2. 2021 (č. 1. 53 soudního spisu) taktéž domáhala nahlédnutí do soudního spisu, přičemž městský soud na tuto žádost reagoval až dne 19. 2. 2021 (č. 1. 69) po urgenci stěžovatelky ze dne 12. 2. 2021 (č. 1. 67).

17. Byť představuje rozhodnutí správního soudu o přiznání odkladného účinku žaloby dílčí rozhodnutí dočasné povahy (obdobně jako např. rozhodnutí o nařízení předběžného opatření), ani u něj nemůže Ústavní soud připustit, aby bylo projevem soudní svévole, neboť tento „dočasný“ stav může s ohledem na délku soudního řízení trvat poměrně dlouhé časové období a nemůže být již napraven v návaznosti na konečné rozhodnutí o výsledku sporu [přiměřeně srov. nálezu ze dne 1. 9. 2016 sp. zn. II. ÚS 1847/16 (N 161/82 SbNU 527), body 17 a 18 odůvodnění a judikaturu v něm citovanou].

18. V nálezu sp. zn. II. ÚS 310/04 shledal Ústavní soud jako svévolný postup soudu, který stěžovatelce (stavebníkovi) jako osobě zúčastněné na řízení neumožnil vyjádřit se k návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby. Ústavní soud přitom zdůraznil, že si soud musí být vědom toho, jakého rozhodnutí se správní žaloba týká a že se přiznání odkladného účinku žaloby může dotknout práv stavebníka. V důsledku tohoto pochybení zrušil usnesení o přiznání odkladného účinku správní žaloby vedlejšího účastníka pro porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny.

19. Obdobně v nálezu sp. zn. IV. ÚS 4468/12, na který též poukázala stěžovatelka v ústavní stížnosti, dospěl Ústavní soud k závěru, že „ustanovení § 34 odst. 3 s. ř. s. zaručuje osobě zúčastněné na řízení právo vyjadřovat se ... k projednávané věci ... V projednávané věci stěžovatelce nebyla před vydáním napadeného rozhodnutí dána možnost se k projednávané věci vyjádřit a toto počínání městského soudu považuje Ústavní soud za rozporné s uvedeným ustanovením soudního řádu správního ... [S]oud navíc o postavení stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení věděl již z podané žaloby a návrhu na přiznání odkladného účinku. Pokud tedy městský soud přiznal žalobě odkladný účinek, musel si být vědom, že zasahuje do práv stěžovatelky. To, že bylo nutno o přiznání odkladného účinku rozhodnout rychle, neznamená, že městský soud nemusel dát stěžovatelce možnost se k návrhu vyjádřit a že nemusel stěžovatelce návrh adresně doručit dle § 34 odst. 2 soudního řádu správního. Přitom zákonná lhůta pro rozhodnutí o odkladném účinku žaloby podle názoru Ústavního soudu skýtá pro získání vyjádření osoby zúčastněné na řízení dostatečný prostor“ (body 27 a 28 odůvodnění). Současně Ústavní soud zdůraznil, že „právní postavení osoby zúčastněné na řízení před

správním soudem může tedy být (v obecné rovině) dotčeno daleko více než např. žalovaného správního orgánu. A je to také právě tato osoba, která může soudu uvést konkrétní skutečnosti rozhodné pro posouzení míry zásahu rozhodnutí o odkladném účinku žaloby do jejích práv v dané věci (ve stavebnictví např. průběh navazujících správních řízení ...)“ (bod 29 odůvodnění).

20. Ke shodným závěrům dospěl Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 1839/19, v němž uvedl, že „přiznáním odkladného účinku žalobě ... soud zasáhl do práv stěžovatelky jako osoby zúčastněné na řízení, aniž by měla stěžovatelka možnost do daného řízení v rozhodné době aktivně vstoupit. Soud sice stěžovatelku vyrozuměl o vedení řízení ve věci a poučil ji o jejím právu podle § 34 odst. 2 s. ř. s., avšak k doručení této výzvy došlo až ... den po vydání napadeného usnesení. Stěžovatelka tak reálně neměla možnost se jakkoli vyjádřit před vydáním napadeného usnesení, jímž byla zásadně omezena její veřejná subjektivní práva, čímž došlo k protiústavnímu zásahu do jejího práva na spravedlivý proces garantovaného Listinou a konkrétněji upraveného v § 34 s. ř. s. ve formě práva osoby zúčastněné na řízení předkládat soudu vlastní argumentaci ve věci, která se jí týká“ (bod 16 odůvodnění).

21. Přestože městský soud v bodu 16 odůvodnění napadeného usnesení výslovně uvedl, že je především na stěžovatelce (stavebníkovi), aby návrhu na přiznání odkladného účinku oponovala a doložila svou újmu, neposkytl jí k tomu (stejně jako ve shora uvedených případech) reálnou možnost. Byť stěžovatelka dokonce výslovně upozornila soud na to, aby „nerozhodoval o případném návrhu ... na vydání předběžného opatření nebo přiznání odkladného účinku ... do doby jejího vyjádření k žalobě“, městský soud vydal napadené usnesení o přiznání odkladného účinku, aniž předtím stěžovatelce zaslal správní žalobu a vyzval ji k vyjádření se k návrhu na přiznání odkladného účinku za stejných podmínek jako magistrát. Správní žaloba s návrhem na přiznání odkladného účinku a výzvou k vyjádření byla navíc stěžovatelce doručena dokonce až poté, co z vlastní iniciativy dne 24. 2. 2021 nahlédla do soudního spisu (viz bod 5 výše).

22. Ústavní soud dále uvádí, že rovněž podle názorů odborné literatury je třeba „potenciální osoby zúčastněné na řízení vyrozumět o probíhajícím řízení a vyzvat je k oznámení, zda budou v řízení uplatňovat svá práva, v takovém okamžiku, aby nebyly v řízení zkráceny na svých procesních právech ... Je-li podán návrh na přiznání odkladného účinku žalobě nebo návrh na vydání předběžného opatření, je třeba zaslat vyrozumění potenciálním osobám zúčastněným na řízení bezodkladně, aby se mohly k těmto návrhům vyjádřit ... Pokud soud své povinnosti nedostojí ... zatíží tím řízení vadou ...“ (KOCOUREK, T. In: KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 198).

23. Jelikož městský soud vydal usnesení o přiznání odkladného účinku správní žaloby vedlejšího účastníka, aniž by stěžovatelce jako osobě zúčastněné na řízení poskytl reálnou možnost se k návrhu na přiznání odkladného účinku vyjádřit, Ústavní soud obdobně jako v nálezech sp. zn. II. ÚS 310/04, sp. zn. IV. ÚS 4468/12 a sp. zn. II. ÚS 1839/19 shledal, že postupem městského soudu došlo k porušení práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 38 odst. 2 Listiny.

24. S hledem na výše uvedené dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, proto jí vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu napadené rozhodnutí městského soudu zrušil.

## Č. 110

### Včasnost podání v souvislosti s přijatými ochrannými opatřeními proti šíření koronaviru (sp. zn. IV. ÚS 1163/21 ze dne 1. června 2021)

Ustanovení zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, upravující podávání a doručování stížností jsou konkretizací kautel ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, včetně jeho výchozí složky, tj. práva na přístup k soudu. Nelze-li proto v důsledku opatření předsedy obecného soudu navazujícího na vyhlášení nouzového stavu a ochranných opatření proti šíření koronaviru (SARS-CoV-2) zpětně dohledat a zjistit konkrétní okamžik doručení stížnosti účastníkem řízení, neboť evidence podání podle opatření předsedy obecného soudu nezajišťovala spolehlivé odlišení podání z jednotlivých dnů (nebylo vyloučeno jejich smísení), nemůže být tato skutečnost přičítána k tíži toho, kdo stížnost podal.

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele V. Č., zastoupeného JUDr. Václavem Hajšmanem, advokátem, sídlem Perlová 68/7, Plzeň, proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 3. února 2021 č. j. 50 To 38/2021-171, za účasti Krajského soudu v Plzni jako účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Plzni ze dne 3. února 2021 č. j. 50 To 38/2021-171 bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 3. února 2021 č. j. 50 To 38/2021-171 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“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení shora uvedeného soudního rozhodnutí s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho základní právo zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti, jakož i z napadeného rozhodnutí a vyžádaného trestního spisu se podává, že usnesením Okresního soudu Plzeň-město (dále též jen „okresní soud“) ze dne 1. 12. 2020 č. j. 10 T 45/2017-162 bylo rozhodnuto, že podle § 340b odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a podle § 65 odst. 2 písm. c) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, se u odsouzeného



stěžovatele přeměňuje trest obecně prospěšných prací, který mu byl uložen jako náhradní trest usnesením okresního soudu ze dne 12. 10. 2018 č. j. 10 T 45/2017-107 ve výměře 200 hodin, na trest odnětí svobody v trvání 200 dnů, když původně mu byl uložen rozsudkem okresního soudu ze dne 30. 5. 2017 č. j. 10 T 45/2017-55 peněžitý trest ve výši 50 000 Kč, a pro případ, že by nebyl zaplacen, náhradní trest odnětí svobody ve výměře tří měsíců. Podle § 56 odst. 2 písm. a) trestního zákoníku byl stěžovatel pro výkon uloženého trestu zařazen do věznice s ostrahou.

3. Stížnost stěžovatele Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) napadeným usnesením zamítl podle § 148 odst. 1 písm. b) trestního řádu. Krajský soud při aplikaci § 137 odst. 1, § 143 odst. 1 a § 60 odst. 1, 3 a odst. 4 písm. a) trestního řádu dospěl k závěru, že stěžovateli bylo usnesení okresního soudu oznámeno jeho doručením dne 15. 1. 2021. Proto připadl poslední den lhůty pro podání stížnosti na den 18. 1. 2021 (pondělí), podal-li však stěžovatel stížnost osobně u okresního soudu až dne 19. 1. 2021, byla podána opožděně, protože je nutné ji zamítnout.

## II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel v podané ústavní stížnosti uvádí, že posledním dnem lhůty pro podání stížnosti bylo pondělí 18. 1. 2021. Tohoto dne se krátce po 15:00 hod. dostavil do budovy okresního soudu, protože hodlal stížnost podat osobně. Příslušníkem justiční stráže mu bylo řečeno, že s ohledem na nouzový stav platí omezený provoz soudu, úřední hodiny již skončily, a hodlá-li učinit podání, může k tomu využít box, resp. krabici umístěnou na recepci. Stěžovatel upřesnil, že tato krabice ležela na pultu vedle detekčního rámu. Do ní své podání, tj. stížnost proti usnesení okresního soudu ze dne 1. 12. 2020 č. j. 10 T 45/2017-162, podle pokynu příslušníka justiční stráže vložil, neboť jej považoval za „správný“.

5. Podle stěžovatele je nutno u předmětné stížnosti vycházet z 18. 1. 2021 jako data jejího podání, a nikoli z data 19. 1. 2021, kdy na ni následující den příslušný pracovník podatelny soudu pouze otiskl razítko. Postupem krajského soudu došlo podle názoru stěžovatele k významnému zásahu do jeho práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

## III. Vyjádření okresního soudu a krajského soudu a replika stěžovatele

6. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření okresnímu soudu, krajskému soudu a Krajskému státnímu zastupitelství v Plzni.

7. Okresní soud ve vyjádření zejména uvedl, že situace tvrzená v ústavní stížnosti mohla nastat. Z důvodu vyhlášeného nouzového stavu a ochranných opatření proti šíření nemoci COVID-19 bylo mimo jiné vydáno opatření, jehož účelem bylo ochránit veřejnost a zaměstnance před možným přenosem nákazy. Z tohoto opatření mimo jiné vyplývá, že bylo možné umístit do schránky písemné podání, jak tvrdí stěžovatel. Okresní soud uvedené opatření přiložil ke svému vyjádření (viz blíže sub 16).

8. Krajský soud ve svém vyjádření zejména uvedl, že nemá k dispozici spis okresního soudu, nicméně není si vědom, že by ze spisu vyplývaly okolnosti popisované stěžovatelem a týkající se způsobu podání stížnosti u okresního soudu. V dalším proto odkazuje na obsah napadeného usnesení a předmětný spis.

9. Krajské státní zastupitelství v Plzni sdělilo, že se vzdává postavení vedlejšího účastníka v tomto řízení podle § 28 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

10. Ústavní soud zaslal stěžovateli shora uvedená vyjádření na vědomí a k případné replice. Stěžovatel této možnosti využil. Ve své replice stručně zrekapituloval obsahy vyjádření a konstatoval, že nevyvrací obsah jeho ústavní stížnosti, nýbrž jej fakticky podporují. Z tohoto důvodu setrvává na petitu své ústavní stížnosti.

#### IV. Procesní předpoklady projednání návrhu

11. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení. Dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání 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 prostředky k ochraně svého práva.

#### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

12. 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).

13. Ústavní soud po seznámení se s ústavní stížností, jí napadeným rozhodnutím, jakož i vyžádaným trestním spisem ve věci dospěl k závěru, že postupem obecných soudů (byť jen shodou okolností) došlo v posuzované věci k porušení ústavnosti (tzv. kvalifikovaná vada), a podaná ústavní stížnost je proto důvodná.

14. Těžiště ústavní stížnosti spočívá v tvrzení stěžovatele, že okresnímu soudu doručil osobně stížnost proti usnesení okresního soudu ze dne 1. 12. 2020 č. j. 10 T 45/2017-162 dne 18. 1. 2021, tedy poslední den stanovené lhůty. Následně však krajský soud jeho stížnost zamítl jako opožděnou, neboť vycházel z údaje (otisk razítka na podání s datem 19. 1. 2021) obsaženého v trestním spise, že stěžovatel doručil svou stížnost až dne 19. 1. 2021, tedy jeden den po marném uplynutí lhůty.

15. Z vyžádaného soudního spisu se podává, že předmětná stížnost stěžovatele je založena na č. l. 166 a opatřena razítkem okresního soudu s vyznačenou poznámkou „došlo 19. 1. 2021“ a ručně dopsaným časem 12:15 h. a nečitelným podpisem.

16. Dále se podává, že předsedkyně okresního soudu vydala podle § 127 odst. 1 písm. i) 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, opatření ze dne 29. 12. 2020 sp. zn. Spr 1868/2020, podle kterého s ohledem na aktuální vývoj a ochranná opatření proti šíření koronaviru SARS-CoV-2 (COVID-19) a ve snaze o ochranu veřejnosti a zaměstnanců soudu před možným přenosem nákazy upravila s účinností od 1. 1. 2021 do 31. 1. 2021 úřední hodiny, vstup do budovy a výkon práce. Podle bodu II odst. 3 tohoto opatření „Podatelna Okresního soudu Plzeň-město bude přijímat podání pouze v době uvedené v bodu I., odstavec 3) – rovněž pouze vstup jedné oprávněné osoby – v ostatní době pouze podání dodaná poštou nebo učiněná elektronicky. Ve vestibulu je umístěna schránka, do níž lze vložit písemné podání, nebude však potvrzeno jeho přijetí – schránka bude vybírána 2x denně (v poledních hodinách a před ukončením pracovní doby).“

17. K zamezení přístupu účastníka řízení k soudu v důsledku omylu soudu při posouzení včasnosti podání oprávněného prostředku se Ústavní soud vyjadřoval opakovaně, např. v nálezech ze dne 6. 6. 2007 sp. zn. I. ÚS 750/06 (N 93/45 SbNU 335), ze dne 16. 3. 2010 sp. zn. II. ÚS 2386/09 (N 55/56 SbNU 587) nebo ze dne 5. 12. 2013 sp. zn. III. ÚS 281/12 (N 210/71 SbNU 477), přičemž takový omyl označil za vadu ústavněprávní relevance.

18. Z obsahu trestního spisu, stejně tak z vyjádření stěžovatele a okresního soudu se podává, že podání stěžovatele nebylo v době vhození do předmětné schránky postupem předvídaným opatřením ze dne 29. 12. 2020 sp. zn. Spr 1868/2020 (sub 16) nikterak evidováno a stěžovateli o předmětném podání nebylo vystaveno žádné potvrzení. Okresní soud jako příjemce zásilky tak není schopen prokázat ani vyvrátit, že podání stěžovatele bylo podáno již dne 18. 1. 2021 (po vybrání schránky před ukončením pracovní doby). Z vyjádření není ani zřejmé, jak dlouho před ukončením pracovní doby byla v ten konkrétní den vybrána, mohlo to tedy být do ní vhozeno dokonce sice po vybrání, ke kterému mělo dojít podle předmětného opatření krátce před skončením pracovní doby, nebo až dne 19. 1. 2021. Stěžovatel rovněž není schopen tuto skutečnost prokázat, nikoliv však svou vinou, protože potvrzení o převzetí mu ani podle opatření ze dne 29. 12. 2020 sp. zn. Spr 1868/2020 vydáno nebylo (ani být nemohlo).

19. Podle Ústavního soudu je též zjevné, že krajský soud neměl (a nemohl mít) při posuzování včasnosti podání předmětné stížnosti o okolnostech jejího podání a o tvrzení stěžovatele povědomí, a to již jen z toho důvodu, že stěžovatel byl zjevně přesvědčen, že podává svou stížnost včas. Zřejmě nebyl ani informován o vydání opatření předsedkyně okresního soudu ze dne 29. 12. 2020 sp. zn. Spr 1868/2020 ani o navazujícím postupu podatelny, a proto vycházel z údajů na otisku razítka podatelny okresního soudu na podání s datem 19. 1. 2021.

20. Dospěl-li naopak krajský soud k závěru, že stížnost byla podána opožděně, objektivně vzato, jeho rozhodnutí z dodržení ústavních kautel řádně vedeného soudního řízení neobstojí. S ohledem na shora uvedené nebylo vyvráceno, že stěžovatel poslední den lhůty podal stížnost, resp. nebylo nikterak prokázáno, že stížnost podal s jednodenním zpožděním. Razítko uvedené na č. 1. 166 je totiž zjevně razítkem podatelny okresního soudu, zaznamenávající okamžik převzetí zásilky ze schránky, nikoliv okamžik, kdy byla zásilka do ní vložena. Protože evidence podání (vhození do schránky) u okresního soudu nebyla zjevně prováděna (ani vyžadována s ohledem na opatření v době nouzového stavu), nelze zpětně dohledat a zjistit, v jaký konkrétní okamžik vhodil stěžovatel svou stížnost do schránky pro ni určené.

21. Bylo věcí vnitřní organizace okresního soudu, aby byla prováděna řádná soudní evidence podání tak, aby byla podání z každého dne spolehlivě odlišena, zaznamenána a byla včas předána do příslušné soudní kanceláře. Neexistovala-li u daného soudu taková evidence podání, nemůže být tato skutečnost přičítána k tíži stěžovatele. Nelze tak bez dalšího odmítnout jeho tvrzení, že stížnost podal včas. Naopak, je nutno vycházet z presumpce včasného podání stížnosti, že jeho stížnost byla doručena okresnímu soudu dne 18. 1. 2021, tzn. se zachováním lhůty. Treba dodat, že na rozdíl od řady jiných procesních předpisů trestní řád pojem „úředních hodin“ nezná. V opačném případě nelze vyvrátit tvrzení stěžovatele, že jeho podání bylo vloženo do schránky umístěné v budově okresního soudu a určené pro podání včas.

22. V tomto případě lze podpůrně odkázat na dříve vyslovené závěry obsažené v konstantní judikatuře zabývající se problematikou doručování, že nelze-li najít podání, nemůže být stěžovateli jako účastníku řízení tato skutečnost přičítána k tíži. Je proto nutno, jsou-li pro to dostatečné důvody, vycházet z presumpce, že (s přihlédnutím k běhu lhůty) bylo podáno včas [viz např. nálezy ze dne 4. 12. 1997 sp. zn. III. ÚS 237/97 (N 152/9 SbNU 331), ze dne 6. 10. 1998 sp. zn. I. ÚS 460/97 (N 114/12 SbNU 137), ze dne 23. 11. 2000 sp. zn. III. ÚS 329/2000 (N 176/20 SbNU 245), ze dne 17. 1. 2006 sp. zn. I. ÚS 463/03 (N 13/40 SbNU 109), ze dne 30. 5. 2006 sp. zn. I. ÚS 548/03 (N 107/41 SbNU 343) či ze dne 10. 9. 2008 sp. zn. IV. ÚS 179/06 (N 153/50 SbNU 355)].

23. Ústavní soud zdůrazňuje, že účelem právní úpravy doručování není kladení překážek osobám uplatňujícím práva, nýbrž stanovení formalizovaného a průkazného postupu pro jejich uplatňování. Proto mají obecné soudy vykládat a používat právní předpisy související s doručováním tak, aby byl zajištěn vnitřní soulad právního normativního systému, který je podmínkou právní jistoty osob považované za nezbytnou náležitost právního státu [srov. např.

nálezy ze dne 27. 3. 2003 sp. zn. IV. ÚS 690/01 (N 45/29 SbNU 417) a ze dne 26. 7. 2018 sp. zn. IV. ÚS 1001/18 (N 128/90 SbNU 129)].

24. Ustanovení trestního řádu týkající se podání stížnosti jsou proto ve smyslu čl. 36 odst. 1 a 4 Listiny součástí zákonem stanoveného postupu, kterým je možno domáhat se u nezávislého a nestranného soudu svých práv. Tato právní úprava je konkretizací kautel ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny, zejména práva na přístup k soudu, a je proto způsobilá za dodržení imperativu ústavně konformní interpretace působit k ochraně základních práv a svobod.

25. Na základě výše uvedeného Ústavní soud dospěl k závěru, že pochybením zakládajícím porušení základních práv a svobod stěžovatele byl procesní postup okresního soudu, který vedl k přesvědčení krajského soudu, že stěžovatel podal svou stížnost opožděně, ačkoliv tato okolnost nebyla nikterak prokázána. Uvedené jednání odporuje již ustálené a stále použitelné judikatuře Ústavního soudu, jakož i samotnému účelu doručování. Tím se krajský soud (nikoliv však svou vinou) dostal do rozporu s požadavkem ústavně konformní interpretace právních předpisů.

26. S ohledem na výše uvedené Ústavní soud konstatuje, že uvedeným procesním postupem okresního soudu a napadeným usnesením krajského soudu došlo k zásahu do práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 ve spojení s čl. 36 odst. 4 Listiny. Z tohoto důvodu podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona toto rozhodnutí zrušil. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

## Č. 111

### **Právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, které nebylo formálně zrušeno (sp. zn. II. ÚS 3516/20 ze dne 3. června 2021)**

Skrze argumentaci zákonnou úpravou nelze popřít či omezit základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu či jiného orgánu veřejné moci zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny tedy může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přestože toto rozhodnutí nebylo formálně zrušeno nebo změněno, jestliže o restitučním nároku stěžovatelů bylo rozhodnuto negativně jen proto, že Státní pozemkový úřad ve zjevném rozporu se zákonem přiznal předmětné pozemky někomu jinému, přičemž toto pochybení i sám uznal. To platí za předpokladu, že stěžovatelé nezákonnost nezavinili a že po nich nelze, i s ohledem na specifický charakter restitučních věcí, rozumně požadovat, aby uplatnili jiné opravné prostředky, než jaké zvolili.

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavních stížnostech stěžovatelů Ing. Tomáše Cíznera a Gabriely Kopečné, zastoupených Mgr. Markétou Chudáčkovou, advokátkou, se sídlem Matoušova 515/12, Praha 5, proti usnesení Nejvyššího soudu č. j. 28 Cdo 2266/2020-221 ze dne 16. 9. 2020, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 29 Co 439/2019-183 ze dne 9. 1. 2020, rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 9 č. j. 9 C 82/2015-146 ze dne 3. 4. 2019, usnesení Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2118/2020-127 ze dne 2. 12. 2020, rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 35 Co 319/2019-94 ze dne 14. 1. 2020 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 41 C 131/2018-27 ze dne 20. 11. 2018, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Ministerstva zemědělství jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu č. j. 30 Cdo 2118/2020-127 ze dne 2. 12. 2020, rozsudkem Městského soudu v Praze č. j. 35 Co 319/2019-94 ze dne 14. 1. 2020 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 41 C 131/2018-27 ze dne 20. 11. 2018 bylo porušeno základní právo stěžovatelů na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím státního orgánu dle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

**III. Ve zbývajících částech se ústavní stížnosti odmítají.**

## Odůvodnění

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

1. Stěžovatelé uplatnili restituční nárok k pozemkům patřícím původně z poloviny jejich prababičce. Mimo jiné šlo o pět pozemků v k. ú. Horní Počernice (PK parc. č. X1, X2, X3, X4

a X5), k nimž bylo stěžovatelům postupem podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o půdě“) přiznáno vlastnické právo o velikosti 1/6 (tj. 1/12 pro každého z nich). Stěžovatelé se dále domáhali zbývajícího vlastnického podílu o velikosti 2/6. O této žádosti rozhodl Státní pozemkový úřad – Krajský pozemkový úřad pro hl. m. Prahu rozhodnutím č. j. PÚ 4392/92/12 ze dne 27. 1. 2015 tak, že stěžovatelé nejsou vlastníky dotčeného podílu, neboť ten již byl přiznán dalším oprávněným osobám ve stejném příbuzenském vztahu k původní vlastníci. Mezi těmito osobami byl i M. Blecha, který podle stěžovatelů nebyl oprávněnou osobou ve smyslu zákona o půdě, neboť svůj nárok uplatnil pozdě. Stěžovatelé mají za to, že podíl M. Blechy měl být rozdělen mezi ostatní oprávněné osoby, čímž by se stěžovatelé stali vlastníky další 1/12 dotčených pozemků (tj. 1/24 pro každého z nich).

2. Rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12 napadli stěžovatelé u soudu žalobou podle části páté občanského soudního řádu a požadovali jeho nahrazení tak, aby se stali vlastníky podílu přiznaného M. Blechovi. Rovněž podali žalobu dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdější předpisů, (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“), v níž se domáhali zaplacení 14 242 683,32 Kč s příslušenstvím jako náhrady škody způsobené rozhodnutím Státního pozemkového úřadu. I přes vyčerpání všech opravných prostředků ani v jednom řízení neuspěli, a proto se v obou případech obrátili na Ústavní soud s ústavní stížností.

3. První ústavní stížnost, směřující proti dále specifikovaným soudním rozhodnutím z řízení o nahrazení rozhodnutí Státního pozemkového úřadu (dále jen „řízení o nahrazení rozhodnutí“), podali stěžovatelé dne 18. 12. 2020. Následně dne 29. 1. 2021 podali druhou ústavní stížnost, směřující proti dále specifikovaným soudním rozhodnutím z řízení o náhradě škody. Tyto ústavní stížnosti, původně vedené pod sp. zn. II. ÚS 3516/20 a I. ÚS 254/21, spojil Ústavní soud usnesením ze dne 2. 3. 2021 ke společnému řízení pod sp. zn. II. ÚS 3516/20.

#### **A. Řízení o nahrazení rozhodnutí**

4. Žalobu stěžovatelů proti rozhodnutí Státního pozemkového úřadu zamítl Obvodní soud pro Prahu 9 rozsudkem č. j. 9 C 82/2015-146 ze dne 3. 4. 2019, neboť daný restituční nárok byl již zcela vyčerpán a celý spoluvlastnický podíl patřící původně prababičce stěžovatelů byl předchozími pravomocnými rozhodnutími navrácen oprávněným osobám. Jednou z nich byl i M. Blecha, u něhož podle obvodního soudu z řízení vyplynulo, že mu byl přiznán spoluvlastnický podíl, „ačkoliv jeho restituční nárok zanikl v důsledku marného uplynutí zákonné lhůty pro jeho uplatnění. Rozhodnutí, na základě kterých mu byl přiznán vlastnický podíl na předmětných pozemcích, nabyla právní moci a nemovitosti mu nelze odejmout“.

5. Městský soud v Praze v odvolacím řízení rozhodnutí obvodního soudu (kromě výroků o nákladech řízení) potvrdil rozsudkem č. j. 29 Co 439/2019-183 ze dne 9. 1. 2020. Upozornil, že nemůže řešit otázku správnosti rozhodnutí, kterým byl vlastnický podíl vydán M. Blechovi, protože proti tomuto rozhodnutí žaloba stěžovatelů nesměruje. Z § 21 zákona o půdě pak dovodil, že „nárok na vydání věci těm, kteří ho uplatnili, „přirůstá“ jen tehdy, pokud ostatní restituenti svůj nárok neuplatnili. Za situace, kdy ostatní restituenti nárok uplatnili, a to i když neúspěšně, jejich nárok ostatním oprávněným osobám nepřirůstá“. V řízení bylo podle městského soudu prokázáno, že M. Blecha restituční nárok uplatnil a bylo o něm pravomocně rozhodnuto, tudíž stěžovatelé se svým požadavkem nemohou být úspěšní.

6. Dovolání Nejvyšší soud odmítl usnesením č. j. 28 Cdo 2266/2020-221 ze dne 16. 9. 2020, podle něhož se nižší soudy nikterak neodchýlily od judikatury týkající se § 21 zákona o půdě. Toto ustanovení neopravňuje k tomu, aby byly původním podílovým spoluvlastníkům vydávány další spoluvlastnické podíly, nýbrž toliko umožňuje, aby osobám odvozujícím své

oprávnění od původního vlastníka a patřícím do téže skupiny byla vydána celá věc, i když některé osoby z této skupiny nárok na vydání ve lhůtě neuplatnily. Nejvyšší soud měl za to, že nižší soudy ctily presumpci správnosti pravomocných (nezrušených či neodklizených) rozhodnutí, a souhlasil s jejich závěrem, že nároku stěžovatelů nelze vyhovět na úkor M. Blechy, jemuž byl již pravomocně přiznán spoluvlastnický podíl na dotčených pozemcích. Bylo by tomu tak i tehdy, kdyby M. Blecha svůj nárok neuplatnil včas, jak tvrdí stěžovatelé. Nejvyšší soud shrnul, že „skutečnost, zda další oprávněnou osobou téže skupiny byl restituční nárok k předmětným nemovitostem uplatněn včas či nikoliv, jest poměřovat (při aplikaci ustanovení § 21 zákona o půdě) pravomocnými výsledky restitučního řízení“.

### **B. Řízení o náhradě škody**

7. Žalobu stěžovatelů na náhradu škody zamítl Obvodní soud pro Prahu 1 rozsudkem č. j. 41 C 131/2018-27 ze dne 20. 11. 2018. Obvodní soud vycházel z toho, že základní podmínkou pro odpovědnost státu za škodu je existence nezákonného rozhodnutí, přičemž nemůže sám posoudit zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení. Jelikož rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12, s nímž stěžovatelé spojují vznik škody, nebylo zrušeno nebo změněno pro nezákonnost, nemohla vzniknout odpovědnost státu za škodu. Za nepřipadný považoval obvodní soud odkaz stěžovatelů na nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17), protože se týká odlišné situace. V daném případě obecné soudy vyloučily odpovědnost za škodu, protože posuzované rozhodnutí nebylo zrušeno ani změněno, „aniž by nicméně v řízení před obecnými soudy bylo postaveno najisto, že dané rozhodnutí zrušeno (změněno) být mohlo či nemělo, respektive že právě stěžovatel měl reálnou možnost zrušení předmětného rozhodnutí iniciovat“. O takovou situaci se ve věci stěžovatelů nejedná, protože jako prostředek přezkumu rozhodnutí měli k dispozici žalobu podle části páté občanského soudního řádu.

8. Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 35 Co 319/2019-94 ze dne 14. 1. 2020 potvrdil rozhodnutí obvodního soudu a odkázal na jeho odůvodnění. Obvodní soud správně dovodil, že nemohla vzniknout odpovědnost státu za škodu, protože předmětné rozhodnutí nebylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno. K otázce nesprávného úředního postupu, který stěžovatelé rovněž namítali, městský soud konstatoval, že musí jít o pochybení, které se bezprostředně neodrazí v obsahu vydaného rozhodnutí. Ve věci stěžovatelů se případný nesprávný úřední postup projevil v dřívějších rozhodnutích, kterými bylo rozhodnuto o restitučním nároku stěžovatelů. Z nich vyplýval rozsah, v jakém byl nárok stěžovatelů uspokojen, i skutečnost, že nárok uplatnily i další osoby, o nichž bude rozhodnuto samostatně. Tato rozhodnutí mohli stěžovatelé napadnout oprávněnými prostředky, což neučinili, a tudíž ani tato rozhodnutí nebyla změněna nebo zrušena. Navíc stěžovatelům nemohla vzniknout škoda, ani kdyby M. Blecha nebyl se svým restitučním nárokem úspěšný. Byl-li totiž jinými restituenty nárok uplatněn, byť neúspěšně, nelze aplikovat § 21 zákona o půdě, což podle městského soudu vyplývá z nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1550/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 92/73 SbNU 537).

9. Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatelů usnesením č. j. 30 Cdo 2118/2020-127 ze dne 2. 12. 2020. Shrnuje svou judikaturu ke vztahu nezákonného rozhodnutí a nesprávného úředního postupu, z níž plyne, že „odpovědnost za škodu z nesprávného úředního postupu orgánu státu nezakládají vady řízení, jestliže měly za následek nesprávné rozhodnutí“. V případě stěžovatelů tak nemohlo jít o nesprávný úřední postup, neboť stěžovatelé zpochybňované posouzení aktivní legitimace našlo svůj odraz v obsahu vydaných rozhodnutí. Nejvyšší soud dále konstatoval, že v souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí není soud v řízení o odpovědnosti státu za škodu oprávněn sám posuzovat zákonnost rozhodnutí vydaného v jiném řízení a stěžovatelům nemůže být přiznána náhrada škody, jestliže rozhodnutí, proti němuž brojí, nebylo zrušeno či změněno. Jelikož obstál hlavní důvod, pro nějž

městský soud stěžovatelům nevyhověl, Nejvyšší soud shledal další dovolací důvody nepřipustnými a blíže se jimi nezabýval.

## II. Argumentace účastníků

### A. Ústavní stížnosti stěžovatelů

10. Stěžovatelé tvrdí, že napadenými rozhodnutími byla porušena jejich práva garantovaná čl. 4, 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve svých dvou ústavních stížnostech stěžovatelé předkládají rozsáhlou argumentaci, která se obsahově prolíná, a proto jsou její hlavní body níže shrnuty společně.

11. Stěžovatelé jsou především přesvědčeni, že M. Blecha nebyl oprávněnou osobou podle zákona o půdě, protože svůj restituční nárok uplatnil až po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty. Neměl mu tudíž být přiznán podíl na pozemcích patřících původně prababičce stěžovatelů, který je naopak třeba poměrně rozdělit mezi ostatní oprávněné osoby, včetně stěžovatelů. Stěžovatelé tak mají za to, že rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12, podle něhož nejsou vlastníky požadovaného podílu, je nezákonné. Soudy jej proto měly zrušit (v řízení o nahrazení rozhodnutí) nebo stěžovatelům přiznat náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem (v řízení o náhradě škody), což neučinily.

12. Stěžovatelé dále nesouhlasí s tím, jak soudy aplikovaly § 21 zákona o půdě. Z tohoto ustanovení nelze podle stěžovatelů dovozovat, že do jejich vlastnictví nemůže přirůst poměrná část podílu M. Blechy, který uplatnil restituční nárok, ale ve skutečnosti nebyl osobou oprávněnou. Poukazují i na to, že v jiných obdobných případech, kdy se rozhodnutí týkající se nároku M. Blechy podařilo zrušit, přiznaly úřady jeho podíl ostatním oprávněným osobám. Napadená rozhodnutí, kde soudy použily § 21 zákona o půdě, považují stěžovatelé za překvapivá.

13. Ve vztahu k řízení o nahrazení rozhodnutí stěžovatelé dále namítají, že odůvodnění rozsudku obvodního soudu je v extrémním rozporu s jeho výrokem a městský soud nesprávně posoudil otázku předmětu řízení. Ohledně řízení o náhradě škody pak mají za to, že soudy měly nezákonnost rozhodnutí Státního pozemkového úřadu posuzovat materiálně, nikoli lpět na nutnosti jeho změny nebo zrušení. V tomto směru stěžovatelé poukazují na judikaturu Ústavního soudu, zejména na nálezy sp. zn. II. ÚS 1774/08. Soudy se rovněž dostatečně nevypořádaly s tvrzením stěžovatelů, že jim škoda mohla vzniknout nesprávným úředním postupem spočívajícím v tom, že nebyli účastníky řízení o restitučním nároku M. Blechy a rozhodnutí z tohoto řízení jim nebyla doručována.

### B. Vyjádření vyžádaná Ústavním soudem

14. Ústavní soud si vyžádal vyjádření od soudů rozhodujících o náhradě škody jako účastníků řízení a Ministerstva zemědělství jako vedlejšího účastníka řízení. Dále ve smyslu § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyzval k vyjádření Státní pozemkový úřad. Seznámil se rovněž se soudními spisy z obou řízení před obecnými soudy.

15. Nejvyšší soud ve vyjádření převážně opakoval argumenty z usnesení č. j. 30 Cdo 2118/2020-127, že v případě stěžovatelů nemohlo jít o nesprávný úřední postup ani nebyla splněna podmínka změny nebo zrušení nezákonného rozhodnutí. Tyto závěry jsou podle Nejvyššího soudu v souladu s jeho judikaturou i judikaturou Ústavního soudu. Nejvyšší soud dále poukázal na specifičnost nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1774/08 s tím, že již soud prvního stupně kvůli skutkovým odlišnostem nepovažoval odkaz stěžovatelů na tento nálezy za případný. Nadto stěžovatelé mohli tvrzené nezákonné rozhodnutí napadnout žalobou podle



části páté občanského soudního řádu, jejíž podání není omezeno na účastníky správního řízení. Nejvyšší soud proto navrhl, aby byla ústavní stížnost zamítnuta.

16. Městský soud v Praze se k výzvě Ústavního soudu nevyjádřil a Obvodní soud pro Prahu 1 pouze odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí č. j. 41 C 131/2018-27.

17. Ministerstvo zemědělství ve vyjádření uvedlo, že s tvrzeními stěžovatelů nesouhlasí a napadená rozhodnutí jsou podle něj správná a souladná s konstantní judikaturou Nejvyššího soudu i Ústavního soudu. Ministerstvo se ztotožnilo s argumentací soudů o absenci nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu. Navíc podle něj stěžovatelům ani nemohla vzniknout škoda, neboť byl-li nárok jinými restituenty uplatněn, byť neúspěšně, nelze aplikovat § 21 zákona o půdě. I kdyby tedy nebyl M. Blecha s uplatněným restitučním nárokem úspěšný, na rozsah restitučního nároku stěžovatelů by tato skutečnost neměla vliv. Ministerstvo tedy považuje ústavní stížnost za zjevně neopodstatněnou a navrhuje její odmítnutí.

18. Státní pozemkový úřad ve vyjádření potvrdil pravdivost tvrzení, že M. Blecha uplatnil svůj restituční nárok k pozemkům, kterých se týkají ústavní stížnosti, po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty. Během správního řízení vyšlo najevo, že měl od roku 1991 trvalý pobyt na území České republiky, a tudíž se na něj nevztahovalo prodloužení lhůty související s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/95 ze dne 13. 12. 1995 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.). Několik pravomocných rozhodnutí o jeho restitučním nároku proto v roce 2004 v rámci přezkumu mimo odvolací řízení zrušil Ústřední pozemkový úřad. V novém řízení bylo rozhodnuto, že M. Blecha není vlastníkem nárokovaných nemovitostí a ty byly rozděleny mezi ostatní oprávněné osoby. Zrušena však nebyla pravomocná rozhodnutí týkající se podílu na pozemcích, o které jde v projednávaném případě (tj. rozhodnutí č. j. PÚ 1645/96/2 ze dne 29. 6. 2000, č. j. PÚ 1645/96/3 ze dne 11. 8. 2000, č. j. PÚ 1645/96/6 ze dne 20. 9. 2000 a č. j. PÚ 1645/96/7 ze dne 16. 10. 2000).

19. Státní pozemkový úřad rovněž Ústavnímu soudu zaslal vyjádření Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hl. m. Prahu. V něm je blíže popsán průběh restitučního řízení o pozemcích prababičky stěžovatelů. Nad rámec informací poskytnutých Státním pozemkovým úřadem krajský pozemkový úřad uvedl, že problémem obecně bylo včas nezjištěné souběžné právo k restituci těchto nemovitostí více osobami odvozujícími nárok od téhož původního vlastníka, přičemž zároveň nedošlo ke spojení takto souvisejících kauz. Ty poté bývaly vyřizovány formálně odděleně a nezávisle. „Nepříjemná“ situace nastala zejména tehdy, jestliže se oprávněnost jednoho z restituentů ukázala být lichá, protože lhůty pro podání opravných prostředků uplynuly a dvě skupiny restituentů o sobě ani nemusely vědět. Popsaný problém ilustruje i případ stěžovatelů, v němž soudy musely vycházet z rozhodnutí, kterými byl podíl na dotčených pozemcích přiznán M. Blechovi a „s kterými již právně nelze nic dělat“. Krajský pozemkový úřad nicméně uznal, že M. Blecha neměl být oprávněnou osobou, což bylo úředně známo od roku 1998. Z tohoto důvodu bylo navíc několik rozhodnutí o jeho nároku zrušeno a uvolněný podíl byl rozdělen mezi ostatní oprávněné osoby, ale čtyři raná rozhodnutí už se kvůli uplynutí lhůt zrušit nepodařilo.

### **C. Replika stěžovatelů**

20. Stěžovatelé ve své replice za zásadní přínos označili vyjádření Státního pozemkového úřadu, které potvrzuje pravdivost jejich skutkových tvrzení. Ostatní účastníci podle stěžovatelů setrvávají na nesprávných právních názorech, které způsobily namítanou protiústavnost. Stěžovatelé dále okomentovali jednotlivá vyjádření, ale tato část repliky nepřinesla pro rozhodování Ústavního soudu nic nového nad rámec toho, co již bylo obsaženo v ústavních stížnostech.

### III. Hodnocení Ústavního soudu

21. Ústavní soud nejprve posoudil splnění podmínek řízení a shledal, že ústavní stížnosti byly podány včas oprávněnými stěžovateli, kteří byli účastníky řízení, ve kterých byla vydána rozhodnutí napadená ústavními stížnostmi, a Ústavní soud je k jejich projednání příslušný. Stěžovatelé jsou právně zastoupeni v souladu s požadavky zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnosti jsou přípustné (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*), neboť stěžovatelé vyčerpali všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

22. Ústavní soud dále přezkoumal napadená rozhodnutí a dospěl k závěru, že první ústavní stížnost (proti soudním rozhodnutím z řízení o nahrazení rozhodnutí) představuje zjevně neopodstatněný návrh a druhá ústavní stížnost (proti soudním rozhodnutím z řízení o náhradě škody) je důvodná.

#### A. Posouzení první ústavní stížnosti

23. Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, přičemž v rámci této své pravomoci mj. rozhoduje o ústavních stížnostech proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Jestliže je ústavní stížnost vedena proti rozhodnutí obecného soudu, není povinnost ústavněprávní argumentace naplněna, je-li namítána toliko věcná nesprávnost či nerespektování jednoduchého práva, neboť takovou argumentací je Ústavní soud stavěn do role pouhé další instance v soustavě obecných soudů, jíž však není. Pravomoc Ústavního soudu je totiž založena toliko k přezkumu z hlediska ústavnosti, tedy ke zkoumání, zda postupem a rozhodováním obecných soudů nebylo zasaženo do ústavně zaručených práv stěžovatele a zda lze řízení jako celek považovat za spravedlivé.

24. V jádru ústavní stížnosti vztahující se k řízení o nahrazení rozhodnutí leží výhrady stěžovatelů proti tomu, že soudy nezrušily rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12, přestože bylo prokázáno, že M. Blecha uplatnil svůj restituční nárok pozdě. Stěžovatelé v ústavní stížnosti odkazují na svá základní práva, ale převážně vyjadřují nesouhlas s výsledkem sporu a polemizují s výkladem a aplikací podústavního práva, přičemž do značné míry opakují argumenty obsažené již v odvolání a dovolání. Takto pojatá ústavní stížnost staví Ústavní soud do pozice další instance obecného soudnictví, která mu zjevně nepřísluší.

25. V takových situacích Ústavní soud zasáhne pouze tehdy, pokud by závěry obecného soudu byly v extrémním nesouladu s učiněnými skutkovými zjištěními, anebo by z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly. Pak by bylo nutno takové rozhodnutí považovat za vydané v rozporu s ústavně zaručeným právem na soudní ochranu a spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny [viz např. nález sp. zn. III. ÚS 84/94 ze dne 20. 6. 1995 (N 34/3 SbNU 257); citovaná rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>]. Nic takového však Ústavní soud v projednávané věci nezjistil.

26. Soudy v napadených rozhodnutích dostatečně vysvětlily, proč rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12 nemohly zrušit nebo změnit. Státní pozemkový úřad nepřiznal stěžovatelům vlastnické právo k dotčenému podílu na pozemcích jejich prababičky, protože tento restituční nárok byl již zcela vyčerpán. Rozhodnutí, kterými bylo vlastnické právo přiznáno M. Blechovi, nabyla právní moci, a Státní pozemkový úřad se jimi tedy musel při rozhodování o nároku žalobců řídit [srov. § 40 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)]. Ani soudy nemohly rozhodnutí týkající se M. Blechy změnit nebo zrušit, neboť nebyla předmětem řízení, a proto z těchto rozhodnutí při přezkumu rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12 soudy vycházely (srov. § 135 odst. 2 občanského soudního řádu). Jinými slovy, soudy se se Státním pozemkovým úřadem ztotožnily v tom, že nemohl stěžovatelům přiznat vlastnické právo k podílu již dříve přiznanému M. Blechovi pravomocnými rozhodnutími, která byla v danou chvíli nezměnitelná, a to i kdyby se ukázala být nesprávná.

27. Kdyby Státní pozemkový úřad nebo soudy nerespektovaly pravomocná rozhodnutí o přiznání pozemků M. Blechovi, mohly by nepřipustně zasáhnout do jeho v dobré víře nabytých práv a právní jistoty. Ústavní soud již mnohokrát vyslovil, že princip právní jistoty neodmyslitelně patří mezi základní atributy a základní hodnoty demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), přičemž jeho neopominutelnou součástí je i důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je tak základním předpokladem fungování materiálního právního státu. Jinak řečeno, podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státě je princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci. Princip dobré víry přitom působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci [nález sp. zn. I. ÚS 2219/12 ze dne 17. 4. 2014 (N 61/73 SbNU 163), bod 32; dále srov. např. nález sp. zn. IV. ÚS 150/01 ze dne 9. 10. 2003 (N 117/31 SbNU 57); nález sp. zn. I. ÚS 398/04 ze dne 29. 8. 2006 (N 154/42 SbNU 257)].

28. Ostatně sami stěžovatelé si zjevně byli vědomi, že z těchto důvodů byly jejich šance na úspěch v řízení o nahrazení rozhodnutí nízké. V žalobě a odvolání v řízení o náhradě škody výslovně uvádějí, že domoci se zrušení nebo změny rozhodnutí Státního pozemkového úřadu dle jejich názoru ani nelze. I argumentace v ústavních stížnostech nasvědčuje tomu, že stěžovatelé primárně usilují o náhradu škody, nikoli o samotný úspěch v řízení o nahrazení rozhodnutí.

29. Pokud jde o předvídatelnost rozhodnutí městského soudu a Nejvyššího soudu, Ústavní soud opakovaně konstatoval, že z práva na spravedlivý proces plyne i zákaz tzv. překvapivých rozhodnutí. Podle judikatury Ústavního soudu se o překvapivé rozhodnutí jedná mimo jiné tehdy, pokud účastníci řízení nedostanou příležitost vyjádřit se k odlišnému hodnocení důkazů [nález sp. zn. III. ÚS 1980/13 ze dne 9. 1. 2014 (N 1/72 SbNU 23), body 14 a 15] nebo k odlišnému právnímu hodnocení [nález sp. zn. I. ÚS 777/07 ze dne 31. 7. 2008 (N 134/50 SbNU 181), bod 15]. Zákaz překvapivých rozhodnutí přitom neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí [nález sp. zn. II. ÚS 2804/10 ze dne 21. 4. 2011 (N 81/61 SbNU 269); nález sp. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. 1. 2012 (N 8/64 SbNU 77), bod 15]. Znamená však, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ve vztahu ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat [nález sp. zn. I. ÚS 2315/15 ze dne 12. 4. 2016 (N 64/81 SbNU 99), bod 42].

30. V tomto světle Ústavní soud nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatelů, že městský soud a Nejvyšší soud v napadených rozhodnutích překvapivě použily § 21 zákona o půdě. Oba soudy totiž založily svá rozhodnutí na stejném argumentu jako obvodní soud v prvostupňovém řízení, tj. že stěžovatelům nemůže připadnout spoluvlastnický podíl, který byl pravomocně přiznán M. Blechovi. Oproti obvodnímu soudu vyšší soudy pouze upřesnily, jaké ustanovení zákona o půdě bylo dotčeno. Tím se však nijak nezměnil stěžejní důvod, proč nebylo žalobě vyhověno. Neobstojí přitom argumentace stěžovatelů, že M. Blecha nebyl oprávněnou osobou, a § 21 zákona o půdě tudíž nebylo možné aplikovat. Soudy totiž při aplikaci tohoto ustanovení na základě pravomocných rozhodnutí presumovaly, že M. Blecha svůj restituční nárok jako oprávněná osoba úspěšně uplatnil.

31. Ústavní soud tedy v postupu obecných soudů v řízení o nahrazení rozhodnutí neshledal žádná pochybení, jež by měla ústavněprávní rozměr.

## B. Posouzení druhé ústavní stížnosti

### a. Obecné principy

32. Řízení o náhradě škody, jehož se týká druhá ústavní stížnost, úzce souvisí s restitučním řízením, neboť právě v něm bylo vydáno rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12, jímž měla stěžovatelům vzniknout tvrzená škoda. Ústavní soud proto předesílá, že dle jeho dlouhodobé judikatury jsou restituční věci svou povahou specifické. Restitučními zákony se demokratická společnost snaží alespoň částečně zmírnit následky minulých majetkových a jiných křivd spočívajících v porušování obecně uznávaných lidských práv a svobod ze strany státu. Stát a jeho orgány jsou tedy povinny postupovat v těchto řízeních v souladu se zákonnými zájmy osob, jejichž újma na základních lidských právech a svobodách má být alespoň částečně kompenzována. Proto je namístě přistupovat k věci tak, aby nedocházelo k nevstřícnému, formalistickému přístupu soudu, který hrozí případnou další křivdou. Restituční nároky jsou nároky mimořádnými, a to do té míry, že to odůvodňuje i mimořádný postup soudů [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 1688/09 ze dne 29. 10. 2009 (N 229/55 SbNU 155); nález sp. zn. IV. ÚS 6/95 ze dne 26. 6. 1995 (N 37/3 SbNU 271)]. Při aplikaci restitučních zákonů není možno postupovat příliš restriktivně, resp. formalisticky, ale naopak je nutno používat je velmi citlivě, vždy s ohledem na okolnosti konkrétního případu a zejména citovaný smysl a účel zákona [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 38/02 ze dne 24. 3. 2004 (N 43/32 SbNU 413); nález sp. zn. I. ÚS 2578/10 ze dne 14. 11. 2013 (N 188/71 SbNU 249)]. Zároveň se při výkladu právních předpisů v restitučních věcech uplatňuje zásada *in favorem restitutionis* [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1920/20 ze dne 25. 1. 2021 (N 14/104 SbNU 117); nález sp. zn. I. ÚS 1404/13 ze dne 14. 5. 2014 (N 96/73 SbNU 581)]. V tomto světle je tedy třeba nahlížet také na případ stěžovatelů.

33. V otázce odpovědnosti státu za škodu, která je jádrem ústavní stížnosti, je třeba vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož má každý právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Dle ustálené judikatury Ústavního soudu je nárok na náhradu škody podle čl. 36 odst. 3 Listiny ústavně zaručeným základním právem [viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 18/01 ze dne 30. 4. 2002 (N 53/26 SbNU 73; 234/2002 Sb.); nález sp. zn. IV. ÚS 3163/15 ze dne 19. 4. 2016 (N 69/81 SbNU 233), bod 10].

34. V souladu s čl. 36 odst. 4 Listiny upravuje podrobnosti a podmínky pro uplatnění tohoto základního práva zákon č. 82/1998 Sb. Ústavní soud se ve své judikатурní praxi opakovaně zabývá rozhodováním obecných soudů o nárocích podle tohoto zákona, přičemž pravidelně konstatuje, že plně respektuje pravomoc obecných soudů posoudit existenci podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 215/12 ze dne 26. 9. 2013 (N 169/70 SbNU 581), bod 22; nález sp. zn. II. ÚS 3625/17 ze dne 8. 10. 2018 (N 164/91 SbNU 49), bod 19]. Zároveň však Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že při posuzování nároků uplatňovaných podle zákona č. 82/1998 Sb. obecné soudy nikdy nesmí zapomínat na jejich ústavní původ a zakotvení. Je proto nezbytné v každém případě dbát na to, aby fakticky nedošlo k vyprázdnění dotčeného základního práva při použití jeho zákonného provedení. Jinak řečeno, aplikací zákona č. 82/1998 Sb. nesmí dojít, přímo ani nepřímo, k omezení rozsahu základního práva na náhradu újmy způsobené veřejnou mocí dle čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle zákona č. 82/1998 Sb. je tedy nutno kompenzovat veškerou újmu, kterou by bylo možno namítat podle čl. 36 odst. 3 Listiny, nikoliv naopak [viz např. nález sp. zn. I. ÚS 4227/12 ze dne 12. 5. 2014 (N 86/73 SbNU 459), bod 15; nález sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. 6. 2019 (N 113/94 SbNU 346), bod 27].

35. Podstata projednávané věci tak spočívá v posouzení, zda obecné soudy v napadených rozhodnutích z řízení o náhradě škody interpretovaly zákon č. 82/1998 Sb. v duchu ústavních imperativů zakotvených v čl. 36 odst. 3 Listiny.

36. Soudy v napadených rozhodnutích vycházely ze svého dlouhodobě zastávaného výkladu, že (zjednodušeně řečeno) odpovědnost státu za škodu z titulu nesprávného úředního postupu nepřipadá v úvahu, jestliže bylo ve věci vydáno rozhodnutí, v jehož obsahu se bezprostředně odrazila tvrzená pochybení. V takovém případě může vzniknout jediné odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Proti takto vymezenému rozdílu mezi nesprávným úředním postupem a nezákonným rozhodnutím Ústavní soud obecně nemá námitek [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 99/07 ze dne 7. 10. 2008 (N 165/51 SbNU 43), bod 25; nález sp. zn. III. ÚS 3057/13 ze dne 22. 10. 2015 (N 188/79 SbNU 131), bod 19].

37. Dále soudy v napadených rozhodnutích bezvýhradně trvaly na tom, že pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím musí být dané rozhodnutí změněno nebo zrušeno. S tímto názorem se Ústavní soud nemůže ztotožnit. Je pravda, že v souladu se zásadou presumpce správnosti rozhodnutí a zněním § 8 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. je podmínka změny nebo zrušení nezákonného rozhodnutí zásadně vyžadována. Nicméně Ústavní soud již opakovaně dovodil, že tomu tak nemusí být vždy. V souladu s výše uvedenými obecnými principy vycházejícími z čl. 36 odst. 3 Listiny ve své judikatuře prosazuje materiální náhled na splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu a v konkrétních odůvodněných případech připouští, že dotčené rozhodnutí nemusí být zrušeno nebo změněno [srov. např. nález sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. 6. 2019 (N 113/94 SbNU 346); nález sp. zn. III. ÚS 2201/10 ze dne 11. 4. 2013 (N 53/69 SbNU 73); nález sp. zn. II. ÚS 2159/11 ze dne 23. 2. 2012 (N 39/64 SbNU 455)].

38. Důležitým příkladem je v tomto směru především nález sp. zn. II. ÚS 1774/08 ze dne 9. 7. 2009 (N 155/54 SbNU 17). V něm šlo o situaci stěžovatele, kterému bylo vydáno stavební povolení ke zřízení energetického vodního díla, jehož faktická realizace však byla dalším postupem Ministerstva životního prostředí znemožněna. Nezákonné rozhodnutí zde představovalo stavební povolení, které stěžovatel v době jeho vydání neměl důvod zpochybňovat. Ústavní soud dospěl k závěru, že stěžovatel se mohl po státu domáhat náhrady škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť je „nepřijatelné, aby obecné soudy na jedné straně – čistě na základě vlastního (byť dlouhodobě zastávaného) výkladu – vyloučily podřaditelnost tvrzených pochybení pod legislativní označení ‚nesprávný úřední postup‘ z důvodu, že tento postup směřoval k vydání rozhodnutí, a současně na straně druhé konstatovaly, že o nezákonné rozhodnutí jít nemůže, neboť nebylo – formálně – zrušeno ani změněno“. Z tohoto nálezu vyplývá, že skrze argumentaci zákonnou úpravou nelze popřít či omezit základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu či jiného orgánu veřejné moci zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny, tudíž je možno se podle čl. 36 odst. 3 Listiny náhrady škody vůči státu domáhat i v případě, kdy nedošlo ke zrušení nebo změně původního pravomocného rozhodnutí, ale jeho nezákonnost byla konstatována v jiném rozhodnutí státního orgánu a poškozený ji nezavinil. Týmž názor potvrzuje i odborná literatura (srov. SIMON, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 111).

39. Nutno uznat, že zmíněná judikatura není bezbřehá. Představuje pouze výjimku z pravidla, která reaguje na specifické případy, kdy by se požadavek na zrušení nezákonného rozhodnutí jevil jako nepřiměřeně formalistický a fakticky by vylučoval odpovědnost státu za škodu. Určitý limit je možné spatřovat zejména v požadavku, aby žadatelé o náhradu škody nejdříve vyčerpali prostředky k ochraně svého práva, jejichž využitím by mohli předejít vzniku tvrzené škody [srov. nález sp. zn. II. ÚS 1534/18 ze dne 13. 6. 2019 (N 113/94 SbNU 346); usnesení sp. zn. III. ÚS 3326/19 ze dne 31. 3. 2020]. Právo na náhradu škody dle čl. 36 odst. 3 Listiny nicméně nelze podmiňovat vyčerpáním opravných prostředků, které by nemohly vést

k účinné nápravě nebo by mohly vést ke zhoršení právního postavení jednotlivce [srov. nálezn. sp. zn. II. ÚS 1667/12 ze dne 11. 3. 2014 (N 30/72 SbNU 347)].

40. Pro úplnost Ústavní soud rovněž dodává, že možnost odpovědnosti státu za škodu i bez zrušení nebo změny nezákonného rozhodnutí ve své judikatuře opakovaně připustil i Nejvyšší soud (srov. např. rozsudek sp. zn. 28 Cdo 2150/2012 ze dne 17. 9. 2014, usnesení sp. zn. 28 Cdo 4158/2009 ze dne 13. 7. 2011, rozsudek sp. zn. 30 Cdo 443/2013 ze dne 24. 7. 2013).

#### **b. Aplikace na případ stěžovatelů**

41. Z uvedených obecných principů je zřejmé, že existují výjimečné situace, kdy může podle čl. 36 odst. 3 Listiny vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou rozhodnutím, které nebylo formálně zrušeno nebo změněno. Právě o takovou situaci jde podle Ústavního soudu i v projednávané věci.

42. V případě stěžovatelů není pochyb o tom, že Státní pozemkový úřad nezákonně přiznal dotčený podíl na pozemcích prababičky stěžovatelů M. Blechovi, ačkoli ten uplatnil svůj restituční nárok až po uplynutí prekluzivní lhůty dle zákona o půdě. Tuto skutečnost na základě provedeného dokazování konstatoval Obvodní soud pro Prahu 9 v řízení o nahrazení rozhodnutí (viz bod 30 rozsudku č. j. 9 C 82/2015-146). Vyplývá rovněž z rozhodnutí, kterými bylo ve vztahu k jiným pozemkům stanoveno, že M. Blecha není z důvodu pozdního uplatnění restitučního nároku jejich vlastníkem. Svou chybu dokonce opakovaně přiznal Státní pozemkový úřad – nejdříve v řízení o nahrazení rozhodnutí a poté opět ve vyjádření pro Ústavní soud – a vysvětlil, že rozhodnutí ve prospěch M. Blechy týkající se dotčeného podílu po prababičce stěžovatelů nebyla (na rozdíl od jiných podobných rozhodnutí týkajících se M. Blechy) zrušena jen proto, že kvůli uplynutí příslušných lhůt již nebyl možný jejich přezkum.

43. Z napadených rozhodnutí a spisové dokumentace Ústavní soud nezjistil, že by nezákonnost stěžovatelé zavinili nebo k ní svým jednáním jakkoli přispěli. Zároveň se proti ní snažili bránit v řízení o nahrazení rozhodnutí i v řízení o náhradě škody. V případě takto jasného pochybení Státního pozemkového úřadu by sejevilo krajně nespravedlivé, kdyby stěžovatelé neměli žádnou možnost domoci se náhrady škody.

44. Obecné soudy přesto svá rozhodnutí formalisticky postavily na tom, že v případě stěžovatelů se nemůže jednat o nesprávný úřední postup, ale zároveň není možné stěžovatelům přiznat náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, protože nebylo zrušeno nebo změněno. Soudy tak zahaly stěžovatele do slepé uličky a prakticky jim znemožnily domáhat se náhrady škody. Dostatečně se nezabývaly výše rozebranými okolnostmi a právními úvahami, které by mohly vést k náhradě škody i bez zrušení nebo změny nezákonného rozhodnutí, přestože stěžovatelé opakovaně namítali nutnost hodnotit splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu materiálně. Soudy se pouze letmo dotkly nálezu sp. zn. II. ÚS 1774/08 s tím, že je nepoužitelný vzhledem k odlišným skutkovým okolnostem, ale k tomuto závěru neposkytly přesvědčivé zdůvodnění.

45. V této souvislosti se argumenty soudů v řízení o náhradě škody týkají právních prostředků ochrany, které měli stěžovatelé k dispozici. Soudy se snaží nepřiznání náhrady škody ospravedlnit tím, že se stěžovatelé nebránili správným způsobem. Tento přístup však Ústavní soud považuje v projednávaném případě za nepřipustný.

46. Obvodní soud například uvedl, že prostředkem přezkumu rozhodnutí Státního pozemkového úřadu byla žaloba podle části páté občanského soudního řádu. Tu stěžovatelé využili, ale nemohla vést k účinné nápravě, jak Ústavní soud vysvětlil výše při posouzení první ústavní stížnosti. Městský soud navrhl, že stěžovatelé měli napadnout rozhodnutí, v nichž bylo vyhověno jiné části jejich restitučního nároku. Stěžovatelé však neměli důvod bránit se proti rozhodnutím vydaným v jejich prospěch a ani to po nich nelze požadovat. Jako další varianta,

kteřou zřejmě naznačuje Nejvyšší soud ve svém vyjádření, se nabízí to, že by stěžovatelé napadli žalobou podle části páté občanského soudního řádu přímo rozhodnutí týkající se M. Blechy. Právě jimi totiž byla založena původní nezákonnost, která se poté zprostředkovaně projevila i v rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12. Tato rozhodnutí nicméně nebyla stěžovatelům doručována, protože byla vydána v řízení, jehož nebyli účastníky. V době, kdy ještě bylo možné podat žalobu, tedy stěžovatelé o existenci a obsahu rozhodnutí ohledně restitučního nároku M. Blechy nemuseli vůbec vědět. (Tomu ostatně nasvědčuje i vyjádření Krajského pozemkového úřadu pro Středočeský kraj a hl. m. Prahu, popsané v bodě 19 výše.) Byl to tedy stát, který nastavil restituční procesy tak, že bylo možné rozhodovat o restitučních nárocích ke stejným pozemkům v několika samostatných řízeních.

47. Jestliže existoval alternativní procesní postup, jak se stěžovatelé mohli reálně domoci zrušení nezákonného rozhodnutí, soudy jej nepředložily. Nelze tak vinit stěžovatele za to, že jej nenašli oni, ačkoli k obraně svých práv rozhodně nepřistupovali liknavě. To platí především proto, že jde o restituční věc, v níž není namísto přísně prosazovat zásadu *vigilantibus iura scripta sunt*, ale naopak je třeba na případná procesní pochybení stěžovatelů nahlížet mírněji. Složitost systému restitucí jde navíc na vrub státu, který by z ní neměl těžit tím, že se díky ní bude vyhýbat své odpovědnosti za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí. S přihlédnutím ke všem těmto okolnostem považuje Ústavní soud z pohledu vyčerpání opravných prostředků za dostačující, že stěžovatelé napadli (i když neúspěšně) rozhodnutí Státního pozemkového úřadu č. j. PÚ 4392/92/12, jehož obsah byl nevyhnutelně předurčen předcházejícími nezákonnými rozhodnutími týkajícími se M. Blechy.

48. Ústavní soud tedy shrnuje, že skrze argumentaci zákonnou úpravou nelze popřít či omezit základní právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu či jiného orgánu veřejné moci zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle čl. 36 odst. 3 Listiny tedy může vzniknout odpovědnost státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, přestože toto rozhodnutí nebylo formálně zrušeno nebo změněno, jestliže o restitučním nároku stěžovatelů bylo rozhodnuto negativně jen proto, že Státní pozemkový úřad ve zjevném rozporu se zákonem přiznal předmětné pozemky někomu jinému, přičemž toto pochybení i sám uznal. To platí za předpokladu, že stěžovatelé nezavinili a že po nich nelze, i s ohledem na specifický charakter restitučních věcí, rozumně požadovat, aby uplatnili jiné opravné prostředky, než jaké zvolili.

49. Jelikož soudy v napadených rozhodnutích zjevně přehlížely skutečnosti nasvědčující splnění podmínek odpovědnosti státu za škodu v materiálním slova smyslu a současně interpretovaly zákon č. 82/1998 Sb. způsobem, jenž přiznání náhrady škody fakticky vylučuje, postupovaly v rozporu s čl. 36 odst. 3 Listiny.

### ***c. Obiter dictum***

50. Shledaný zásah do práv stěžovatelů vede sám o sobě k nutnosti zrušit napadená rozhodnutí vydaná v řízení o náhradě škody, a Ústavní soud se již proto nebude podrobně zabývat námitkami ohledně § 21 zákona o půdě. Obecné soudy budou mít prostor se znovu zabývat aplikací tohoto ustanovení a vypořádat se s argumenty stěžovatelů, díky čemuž odpadá problém s případnou překvapivostí rozhodnutí.

51. Toliko jako *obiter dictum* Ústavní soud podotýká, že právní otázku předestřenou stěžovateli nepovažuje za vyřešenou. Ustanovení § 21 zákona o půdě stanoví, že je-li oprávněných osob více a nárok na vydání uplatní jen některé z nich, vydá se jim věc celá. Jinými slovy, pokud některá z oprávněných osob nárok neuplatní, připadne její podíl na věci ostatním oprávněným osobám. Ústavní soud si je rovněž vědom judikatury, podle níž se § 21 zákona o půdě nepoužije, jestliže oprávněná osoba nárok uplatnila, byť neúspěšně [viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 130/2015 ze dne 17. 3. 2015; náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1550/13 ze dne 13. 5. 2014 (N 92/73 SbNU 537)]. V případě stěžovatelů však Ústavní

soud spatřuje otázku ještě trochu jinou, tj. zda se § 21 zákona o půdě použije v situaci, kdy M. Blecha nárok uplatnil až po uplynutí zákonné prekluzivní lhůty (tedy po zániku nároku). Není jednoznačné, zda na tuto situaci nelze nahlížet podobně, jako by M. Blecha nárok neuplatnil vůbec. Takto si ustanovení § 21 zákona o půdě zjevně vyložil Státní pozemkový úřad, který na jeho základě po zrušení některých rozhodnutí týkajících se M. Blechy přiznal uvolněné podíly ostatním oprávněným osobám (včetně stěžovatelů).

52. Není úkolem Ústavního soudu, aby nyní § 21 zákona o půdě vykládal, neboť k tomu jsou povolány obecné soudy. Považuje ale za vhodné objasnit, že odpověď na nastíněnou výkladovou otázku nedává citovaný nález sp. zn. I. ÚS 1550/13, odkaz na nějž se objevil v napadených rozhodnutích. Tento nález se totiž týkal situace, kdy nárok uplatněný oprávněnou osobou byl neúspěšný z důvodů závisejících na jeho věcném posouzení. Bude tedy na obecných soudech, aby rozvedly, jak se § 21 zákona o půdě aplikuje v případě restitučního nároku neúspěšného kvůli zmeškání příslušné lhůty.

### **C. Závěr**

53. Z výše uvedených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že napadenými rozhodnutími vydanými v řízení o náhradě škody bylo porušeno základní právo stěžovatelů garantované čl. 36 odst. 3 Listiny. Ústavní soud proto podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a tato rozhodnutí podle § 82 odst. 3 písm. a) tohoto zákona zrušil. Ústavní stížnost proti soudním rozhodnutím vydaným v řízení o nahrazení rozhodnutí naopak odmítl jako návrh zjevně neopodstatněný podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.



**Č. 112****Náklady exekuce při dobrovolnosti plnění a právo na ochranu  
vlastnického práva  
(sp. zn. I. ÚS 52/18 ze dne 7. června 2021)**

**Složení jistoty stěžovatelem podle ustanovení § 54 odst. 5 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve lhůtě stanovené § 46 odst. 6 exekučního řádu zakládá nárok stěžovatele na snížené náklady exekuce, opačný postup představuje zásah do vlastnického práva stěžovatele zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele Ing. Stanislava Mihulky, zastoupeného Mgr. Kateřinou Korpasovou, advokátkou, se sídlem Mozartova 21, Liberec, proti usnesení Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 54 EXE 591/2016 ze dne 26. října 2017 a příkazu soudního exekutora JUDr. Lukáše Jíchy, Exekutorský úřad Přerov, ze dne 5. září 2017 č. j. 203 Ex 3254/16-210, za účastenství exekutora Exekutorského úřadu v Přerově JUDr. Lukáše Jíchy, Obvodního soudu pro Prahu 10 a vedlejšího účastenství oprávněného Dům Emblema, s. r. o., se sídlem Perucká 28, Praha, takto:

**I. Příkazem k úhradě nákladů exekuce ze dne 5. září 2017 č. j. 203 Ex 3254/16-210 vydaným Exekutorským úřadem Přerov, soudním exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou, a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 54 EXE 591/2016 ze dne 26. října 2017 došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatele zaručeného čl. 11 odst. 1 a práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Napadená rozhodnutí se ruší.**

**Odůvodnění****I. Vymezení věci**

1. Stěžovatel napadá shora uvedená rozhodnutí orgánů veřejné moci a navrhuje Ústavnímu soudu jejich zrušení, neboť dle jeho názoru jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

2. Soudní exekutor JUDr. Lukáš Jícha vydal dne 5. 9. 2017 napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce, přičemž se jednalo o druhý příkaz k úhradě nákladů vydaný v exekučním řízení. Nyní napadeným příkazem soudní exekutor konstatoval, že dlužná pohledávka stěžovatele (jakožto povinného) sestává z jistiny v částce 2 131 126 Kč, nákladů nalézacího řízení ve výši 254 258 Kč, nákladů odvolacího řízení ve výši 106 560 Kč a příslušenství z jistiny od 19. 10. 2012 do zaplacení. Prikázal pak stěžovateli uhradit náklady oprávněné ve výši 21 127 Kč. Předmětem řízení před obecnými soudy se pak staly především exekutorem

požadované zbylé náklady exekuce, které exekutor v tomto příkazu určil částkou ve výši 296 741 Kč. Z hlediska exekučního řízení jako celku tedy byly po stěžovateli požadovány náklady soudního exekutora v plné výši.

3. Stěžovatel s nyní napadeným příkazem nesouhlasil, a proto proti němu podal námitky. V těchto námitkách rozporoval výši odměny nárokové soudním exekutorem, resp. nesouhlasil se způsobem určení odměny soudního exekutora v celkové výši 455 560 Kč. Povinný stěžovatel se domníval, že soudní exekutor nemá nárok na odměnu v plné výši a nevznikl mu nárok na druhou polovinu odměny ve výši 227 780 Kč. Svě námitky konkretizoval s odkazem na průběh exekučního řízení, odměna exekutora podle něj nezohledňuje skutečnost, že splnil pohledávku vymáhanou v předmětném exekučním řízení v celkové výši 3 357 776 Kč dobrovolně dne 26. 4. 2016 na základě výzvy k plnění doručené mu společně s vyrozuměním o zahájení exekuce. Na základě této úhrady pak soudní exekutor vydal svůj první příkaz k úhradě nákladů exekuce č. j. 203 Ex 03254/16-58 ze dne 28. 4. 2016, jenž není napaden touto ústavní stížností. V něm byly požadovány poloviční náklady ve smyslu § 11 odst. 1 vyhlášky č. 330/2001 Sb., o odměně a náhradách soudního exekutora, o odměně a náhradě hotových výdajů správce podniku a o podmínkách pojištění odpovědnosti za škody způsobené exekutorem, ve znění pozdějších předpisů. Podle stěžovatele byla již ke dni 28. 4. 2016 pohledávka vymáhaná v předmětné exekuci (včetně příslušenství, nákladů oprávněného a nákladů exekuce) složena na účtu soudního exekutora, a to jako jistota do pravomocného rozhodnutí soudu o návrzích povinného na odklad a na částečné zastavení exekuce. Po pravomocném skončení řízení o návrhu na částečné zastavení exekuce však přesto vydal soudní exekutor svůj druhý, nyní napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce, v němž požadoval doplacení druhé poloviny nákladů.

4. Exekutor námitkám stěžovatele nevyhověl. Konstatoval, že povinný stěžovatel podal dne 4. 5. 2016 návrh na odklad exekuce a návrh na zastavení exekuce. Učinil tak po vydání prvního, nyní nenapadeného příkazu k úhradě nákladů exekuce a současně před uplynutím lhůty k dobrovolnému splnění vymáhané povinnosti dle § 46 odst. 6 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle exekutora tak právě z toho důvodu nemohla být exekuce zcela provedena, tudíž exekuci nelze považovat za provedenou. Povinný tedy svým návrhem zabránil provedení exekuce a uspokojení oprávněného ve lhůtě, čímž nesplnil požadavky stanovené § 46 odst. 6 exekučního řádu pro nárok na snížené náklady exekuce.

5. Obvodní soud pro Prahu 10 posléze přezkoumal napadený příkaz a plně se ztotožnil s posouzením věci ze strany soudního exekutora. Konstatoval, že mezi účastníky bylo nesporné, že ze strany stěžovatele byla dne 26. 4. 2016 dobrovolně uhrazena částka ve výši 3 357 776 Kč. Tuto částku však uhradil jako toliko jistotu do pravomocného rozhodnutí soudu o návrzích povinného na odklad a na částečné zastavení exekuce, nikoliv tedy jako dobrovolné plnění. Uzavřel proto, že pokud povinný stěžovatel po vydání příkazu k úhradě nákladů exekuce a před uplynutím lhůty podle § 46 odst. 6 exekučního řádu podal návrh na odklad a zastavení exekuce, nárok na poloviční náklady mu nevznikl.

## II. Ústavní stížnost a vyjádření k ní

6. Stěžovatel vytýká orgánům veřejné moci nedostatečné vypořádání námitek a nezohlednění dobrovolnosti plnění. Podstatu jednotlivých námitek lze shrnout tak, že napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce vydaný soudním exekutorem je nesprávný v části ukládající povinnost k náhradě nákladů exekuce. Soudní exekutor nezohlednil jeho dobrovolné plnění ve lhůtě určené ve výzvě soudního exekutora. Argumentace soudního exekutora, že z důvodu jeho návrhu na částečné zastavení exekuce a návrhu na odklad musel činit další úkony, je lichá. Exekuční soud proti tomuto nezákonnému postupu nijak nezakročil a s těmito námitkami se nedostatečně vypořádal. Na plnění stěžovatele, který uhradil ve výzvě poloviční

odměnu, má být hleděno jako na včasné a dobrovolné. Napadený příkaz, který po stěžovateli požaduje doplatit i druhou polovinu nákladů, je nezákonný.

7. Ve svém vyjádření k ústavní stížnosti Obvodní soud pro Prahu 10 jako exekuční soud uvedl, že rozhodnutí o návrhu stěžovatele ponechává zcela na Ústavním soudu. Soudní exekutor ve svém vyjádření konstatoval, že v době vydání příkazu nebylo možné platbu povinného stěžovatele považovat za úhradu směřující ke skončení exekuce, a to plně v souladu s tehdejšími právními názory obsaženými v judikatuře i doktríně [odkázal přitom na komentář k § 46 odst. 6 exekučního řádu (Kasíková, M. a kol. Exekuční řád. Komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 292 s.)]. Oprávněný se k návrhu stěžovatele ke dni vydání rozhodnutí Ústavního soudu nevyjádřil.

### III. Posouzení Ústavním soudem

8. Ústavní stížnost byla doručena Ústavnímu soudu včas, osobou oprávněnou a řádně zastoupenou advokátem, předcházelo jí vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práv poskytuje, a tedy splňuje všechny procesní předpoklady stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

9. Ústavní soud se v obecné rovině k otázce náhrady nákladů řízení ve své judikatuře vyjadřuje rezervovaně tak, že spor o náhradu nákladů řízení, i když se může dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity znamenající porušení základních práv a svobod. Otázka náhrady nákladů řízení však může nabýt ústavněprávní dimenze v případě extrémního vykročení z pravidel upravujících toto řízení nebo zjevného a neodůvodněného vybočení z výkladového nebo aplikačního standardu, jenž je v soudní praxi obecně respektován [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1817/07 ze dne 30. 4. 2008 (N 81/49 SbNU 177), sp. zn. III. ÚS 1203/11 ze dne 16. 6. 2011 (N 117/61 SbNU 711), sp. zn. I. ÚS 1531/07 ze dne 12. 11. 2007 (N 189/47 SbNU 461)].

10. K otázce dobrovolnosti plnění povinného v rámci exekučního řízení se pak Ústavní soud principiálně staví tak, že tato je dána, uhradí-li povinný pohledávku, pro niž se exekuční řízení vede, do doby, než se o nařízení exekuce dozví [srov. bod 22 nedávného nálezu sp. zn. I. ÚS 3302/19 ze dne 10. 3. 2020 (N 48/99 SbNU 106), který rekapituluje dosavadní judikaturu Ústavního soudu k této otázce]. V obecné rovině lze rovněž konstatovat, že za dobrovolné plnění lze za dalších okolností akceptovat i plnění ve lhůtě k dobrovolnému splnění povinnosti podle výzvy soudního exekutora podle § 46 odst. 6 exekučního řádu [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 944/07 ze dne 16. 4. 2009 (N 86/53 SbNU 95)]. Povinný totiž může i v tomto stadiu vedení exekuce zabránit obzvláště nepříznivým majetkovým dopadům vedení exekuce proti němu, pokud na základě výzvy exekutora splní ve lhůtě 30 dnů od doručení výzvy vymáhaný nárok a uhradí zálohu na snížené náklady exekuce.

11. Ze spisového materiálu Ústavní soud zjistil, že stěžovatel podal dovolání proti exekučnímu titulu (tedy rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 6. 2015 č. j. 25 Co 196/2015-270) a současně podal dne 4. 5. 2016 u soudního exekutora návrh na odklad exekuce do rozhodnutí o jeho dovolání. Soudní exekutor tomuto návrhu nevyhověl a postoupil věc exekučnímu soudu k rozhodnutí. Povinný současně s návrhem na odklad exekuce podal i návrh na částečné zastavení exekuce, co do částky 559 000 Kč a u soudního exekutora na základě vyznění o zahájení exekuce složil dne 26. 4. 2016 částku ve výši 3 357 776 Kč jako jistotu.

12. Dne 28. 4. 2016 vyhotovil soudní exekutor první příkaz k úhradě nákladů exekuce, jenž není předmětem přezkumu v tomto řízení, přičemž v něm stanovil, že dlužná pohledávka se skládá z jistiny ve výši 2 131 126 Kč, nákladů nalézacího řízení ve výši 254 258 Kč, nákladů odvolacího řízení ve výši 106 560 Kč a 7,5% ročního úroku z částky 2 131 126 Kč od 19. 10. 2012 do zaplacení. Náklady oprávněného vzniklé v souvislosti s vedením exekuce byly

vyčísleny na částku 21 127 Kč a náklady exekuce částkou ve výši 281 119 Kč. Částka neměla být placena zvlášť, jelikož již byla uhrazena. Obvodní soud pro Prahu 10 mezitím usnesením ze dne 24. 5. 2016 č. j. 54 EXE 591/2016-57 návrh na odklad exekuce zamítl, usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2017 č. j. 20 Co 483/2016-116 bylo usnesení Obvodního soudu potvrzeno. Konečně usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. 54 EXE 591/2016-143 ze dne 26. 6. 2017 pak došlo k zamítnutí návrhu na částečné zastavení exekuce.

13. V době probíhajícího řízení o návrhu na částečné zastavení exekuce se tedy soudní exekutor domáhal doplacení druhé poloviny své odměny a nákladů oprávněného, přičemž z jeho oznámení ze dne 5. 4. 2017 vyplývá, že důvodem tohoto postupu je skutečnost, že plnění stěžovatele (jakožto povinného) ze dne 26. 4. 2016 není dle právního názoru exekutora jistotou a úhrada nebyla provedena dne 26. 4. 2016, ale bude provedena teprve dnem, kdy pomínou účinky podaného návrhu na částečné zastavení exekuce, tedy po marném uplynutí lhůty k dobrovolnému plnění.

14. Z výše uvedeného shrnutí průběhu exekučního řízení je patrné, že stěžovatel ve lhůtě k dobrovolnému plnění ve smyslu § 46 odst. 6 exekučního řádu vznesl návrh na částečné zastavení exekuce a návrh na odklad exekuce, v jehož souvislosti složil k exekučnímu soudu jistotu dle § 54 odst. 5 exekučního řádu. Soudní exekutor posléze vydal napadený příkaz k úhradě nákladů exekuce požadující po povinném stěžovateli náklady v plné výši (s ohledem na exekuční řízení jako celek) sice plně v souladu s dosavadní judikaturou a doktrínou; podle recentních závěrů Ústavního soudu však napadený příkaz ani následné rozhodnutí obecného soudu již neobstojí.

15. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2757/18 ze dne 11. 8. 2020 (N 159/101 SbNU 112) se Ústavní soud rozsáhle zabýval otázkou, jež se stala klíčovou taktéž v nyní projednávané věci, přičemž uzavřel, že splní-li ve lhůtě povinný v exekučním řízení k výzvě exekutora vymáhanou povinnost dobrovolně, jsou tím splněny podmínky stanovené v § 46 odst. 6 exekučního řádu k určení odměny exekutora ve snížené (tj. toliko poloviční) výši, přestože povinný podal rovněž návrh na odklad a zastavení exekučního řízení. Opačný postup státních orgánů podle citovaného nálezu zakládá porušení základních práv a ve svém důsledku představuje „penalizaci“ povinného za podání opravného prostředku [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 3520/18 ze dne 14. 5. 2019 (N 79/94 SbNU 92) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.)].

16. Uvedený judikatorní závěr přitom rovněž odráží skutečnost, že z hlediska úhrady nákladů exekuce spojené s účinky zakládajícími nárok na snížené náklady je v závěru lhotečné, zda ke složení exekvované částky došlo podle § 46 odst. 6 exekučního řádu (tj. dobrovolným plněním ve výzvě k tomu určené), nebo zda stěžovatel konal podle § 54 odst. 5 exekučního řádu (týkajícího se složení jistoty v souvislosti s návrhem na odklad exekuce), nýbrž právě to, že tímto postupem povinného dochází k podstatnému zjednodušení práce exekutora, který již dále nemusí zjišťovat ani zajišťovat majetek povinného, a současně platí, že v důsledku jednání povinného, resp. složení jistoty na účet soudního exekutora, již exekutor má zajištěnou přiměřenou míru odměny.

#### IV. Závěr

17. Složení jistoty stěžovatelem podle ustanovení § 54 odst. 5 exekučního řádu ve lhůtě stanovené § 46 odst. 6 exekučního řádu zakládá nárok stěžovatele na snížené náklady exekuce, opačný postup představuje zásah do vlastnického práva stěžovatele zaručeného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, jakož i práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny. Výklad dobrovolnosti plnění předpokládaný ústavní stížností napadenými rozhodnutími je ve svém důsledku vykládán natolik přísně, že zasahuje do základních práv a svobod stěžovatele.

18. Z výše vyložených důvodů má Ústavní soud za to, že příkazem k úhradě nákladů exekuce ze dne 5. září 2017 č. j. 203 Ex 3254/16-210 vydaným Exekutorským úřadem Přerov, soudním exekutorem JUDr. Lukášem Jíchou, a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 10 sp. zn. 54 EXE 591/2016 ze dne 26. října 2017 došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatele zaručeného čl. 11 odst. 1 a práva na spravedlivý proces zaručeného čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

19. Proto 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. 113

### **Právo na přístup k soudu, předvídatelnost rozhodování o přípustnosti dovolání a odškodnění újmy za zdlouhavé řízení (sp. zn. I. ÚS 809/19 ze dne 7. června 2021)**

Od žádného účastníka řízení nelze spravedlivě očekávat, že až tak dalece odhadne, co může Nejvyšší soud učinit, pokud jednou v téže věci dovolání přijme k projednání, a podruhé nikoliv. Namísto je spíše konstatovat, že uvedeným postupem došlo k porušení elementární zásady spravedlnosti, podle které se sluší „se stejným nakládati stejně“, navíc pokud se jedná o tytéž účastníky řízení. Takové rozhodování nese zjevně prvky nepřipustné libovůle a nepředvídatelnosti soudního rozhodování, umocněné ještě poučením odvolacího soudu o přípustnosti dovolání. Závěry odvolacího soudu nerespektují obecné principy soudního uvážení, a jedná se tak o exces dosahující ústavní roviny, neboť je v nesouladu s právem stěžovatelů na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce zpravodaje Davida Uhlíře a soudce Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů Ing. Jana Marušky a Ing. Petry Maruškové, zastoupených JUDr. Ing. Pavlem Schreiberem, advokátem, se sídlem v Brně, Jakubská 1, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. prosince 2018 č. j. 30 Cdo 3872/2018-174 a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. dubna 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a České republiky, za kterou jedná Ministerstvo pro místní rozvoj, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 11. 12. 2018 č. j. 30 Cdo 3872/2018-174 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148 byla porušena práva stěžovatelů zaručená v čl. 11 odst. 1 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.**

## Odůvodnění

### **I. Řízení před obecnými soudy**

1. Ústavní stížností se stěžovatelé domáhali, aby Ústavní soud vyslovil, že shora citovanými rozhodnutími obecných soudů bylo porušeno jejich právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, dále právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem zaručené čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Stěžovatelé se žalobou podanou dne 29. 7. 2014 u Obvodního soudu pro Prahu 1 domáhali po vedlejším účastníkovi zaplacení zadostiučinění za nemajetkovou újmu z titulu nepřiměřené délky územního řízení o umístění stavby (novostavby) rodinného domu, garáže a skleníku ve výši 99 750, Kč s příslušenstvím. Dále se žalobou domáhali zaplacení náhrady škody, která stěžovatelům vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu stavebního úřadu v tomto územním řízení, a to ve výši 83 933 Kč s příslušenstvím.

3. Soud prvního stupně žalobě částečně vyhověl a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 8. 4. 2014 sp. zn. 25 C 64/2014 dospěl k závěru, že ze strany stavebního úřadu došlo k nesprávnému úřednímu postupu spočívajícímu nejen v nepřiměřené délce správního řízení, ale i v jednotlivých nečinnostech ze strany stavebního úřadu a nerespektování závazného právního názoru odvolacího správního orgánu. Na případ stěžovatelů soud aplikoval stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011 sp. zn. Cpjn 206/2010. S ohledem na tyto závěry přiznal stěžovatelům právo na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu ve výši 30 000 Kč každému ze stěžovatelů a dále společně a nerozdílně náhradu škody ve výši 52 173 Kč, která stěžovatelům vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu stavebního úřadu.

4. Proti tomuto rozhodnutí podal vedlejší účastník odvolání k Městskému soudu v Praze. Odvolací soud na rozdíl od soudu prvního stupně dospěl ve svém rozsudku ze dne 26. 10. 2016 č. j. 28 Co 270/2016-99 k závěru, že na územní řízení se neaplikuje výše citované stanovisko Nejvyššího soudu, a z tohoto důvodu změnil rozhodnutí tak, že se žaloba zamítá. Proti rozhodnutí odvolacího soudu podali dne 13. 2. 2017 stěžovatelé dovolání a současně také pro jistotu i ústavní stížnost ze dne 10. 2. 2017. Vzhledem k tomu, že v napadeném rozsudku bylo ve výroku I rozhodnuto o peněžitém plnění ve výši 30 000 Kč ve vztahu ke každému ze stěžovatelů a o peněžitém plnění ve výši 52 173 Kč pro oba stěžovatele společně a nerozdílně, měli totiž stěžovatelé obavu, že by mohlo být dovolání odmítnuto pro nepřípustnost ve smyslu ustanovení § 243c odst. 1 ve spojení s § 238 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Ústavní stížnost však byla usnesením Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2017 pod sp. zn. III. ÚS 457/17 odmítnuta jako nepřípustná, neboť stěžovatelé nevyčerпали všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

5. Dovolací soud nakonec shledal dovolání stěžovatelů opodstatněným a vydal rozsudek ze dne 17. 1. 2018 č. j. 30 Cdo 1268/2017-130, jímž zrušil rozsudek odvolacího soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vyslovil právní názor, že výsledek územního řízení měl přímý vliv na rozsah vlastnického práva stěžovatelů a na daný případ tedy lze aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, včetně výše citovaného stanoviska. S ohledem na závaznost právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího soudu odvolací soud znovu přezkoumal napadený rozsudek a předcházející řízení a dospěl k závěru, že sice došlo k porušení práva stěžovatelů na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, nicméně způsobenou nemajetkovou škodu shledal nepatrnou a samotné konstatování porušení práva se mu jevilo jako dostačující řešení. Dále odvolací soud dospěl k závěru, že nárok stěžovatelů na náhradu škody je částečně promlčen a ve zbytku nebyl stěžovatelům přiznán. Odvolací soud tedy vydal rozsudek ze dne 25. 4. 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148, kterým konstatoval, že došlo k porušení práva stěžovatelů na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, a ve zbývající části žalobu zamítl.

6. Stěžovatelé proti tomuto rozsudku podali dovolání, a to v souladu s poučením obsaženým v rozsudku odvolacího soudu: „Účastník může podat dovolání do dvou měsíců od doručení rozhodnutí odvolacího soudu u soudu, který rozhodoval v prvním stupni ...“ Dovolací soud však rozhodl usnesením ze dne 11. 12. 2018 č. j. 30 Cdo 3872/2018-174, kterým dovolání stěžovatelů odmítl jako nepřípustné s tím, že v daném případě bylo rozhodnuto o peněžitých plněních nepřevyšujících 50 000 Kč. Nejvyšší soud konstatoval, že odvolací soud rozhodoval jednak o přiměřeném zadostiučinění za nemajetkovou újmu pro každého ze stěžovatelů ve výši 30 000 Kč s příslušenstvím, jednak o nárocích na náhradu škody v celkové výši 52 173 Kč

s příslušenstvím, která se skládá z několika dílčích částek (ve výši 1 000 Kč za správní poplatky, ve výši 500 Kč za žádost o připojení ke komunikaci, ve výši 400 Kč za výpisy z katastru nemovitostí, ve výši 2 856 Kč za zpracování podkladů pro územní řízení, ve výši 2 500 Kč za měření radonu, ve výši 110 Kč za vyjádření vlastníka sítí, ve výši 36 492 Kč za rozpracovanou projektovou dokumentaci, ve výši 87 Kč za poštovné a ve výši 8 228 Kč za odměnu advokáta). Své rozhodnutí pak opřel o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003 sp. zn. 32 Cdo 747/2002 a sp. zn. 30 Cdo 3157/2009 a v rámci odůvodnění mimo jiné uvedl, že soudní praxe je jednotná v závěru, podle něhož přípustnost dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu s více samostatnými nároky s odlišným skutkovým základem je třeba zkoumat ve vztahu k jednotlivým nárokům samostatně bez ohledu na to, zda tyto nároky byly uplatněny v jednom řízení a zda o nich bylo rozhodnuto jedním výrokem.

## II. Ústavněprávní argumentace stěžovatelů

7. Stěžovatelé považují závěry obecných soudů za nesprávné a neústavní. Pokud jde o názor Nejvyššího soudu, uvedli, že se shora citovanými závěry se lze v obecné rovině ztotožnit, nelze je však aplikovat na jejich případ. Mají za to, že v daném případě nelze nárok na náhradu škody rozdělit na jednotlivé dílčí položky, jelikož tento nárok zde jednoznačně vyplývá z jediného skutkového základu, a to z nesprávného úředního postupu. Závěr o rozdělení nároku na dílčí položky přitom nelze dovodit ani z judikatury citované v napadeném usnesení. V tomto ohledu lze uvést, že rozhodnutí, jimiž argumentoval Nejvyšší soud, nejsou dostatečně přílehlavá k předmětnému skutkovému stavu věci. Otázkou rozlišení nároků se samostatným skutkovým základem se ve své rozhodovací praxi podrobněji zabýval Nejvyšší soud např. v rozhodnutích sp. zn. 21 Cdo 3480/2015, sp. zn. 21 Cdo 3480/2015, kde uvedl, že „nárokem se samostatným skutkovým základem soudní praxe rozumí nárok, který je odvozen z určitých konkrétních skutkových tvrzení (určitého skutku), jež jsou jiná ve srovnání s těmi, od nichž stěžovatel odvodil jiný nárok, který uplatnil jednou žalobou, popřípadě jinou žalobou, jestliže i o ní soud rozhodl ve společném řízení“. I Nejvyšší soud v této souvislosti uvádí jako příklad uplatnění peněžitého nároku na náhradu škody a současně nároku na plnění ze smlouvy nebo uplatnění různých nároků z titulu náhrady škody na zdraví. Lze tak uzavřít, že v případě stěžovatelů jde o nárok představující náhradu škody vyplývající z nesprávného úředního postupu, kdy jediným skutkovým základem pro toto plnění je onen nesprávný úřední postup.

8. Stěžovatelé však mají zejména za to, že bylo porušeno jejich právo na domáhání se svého nároku stanoveným postupem u nezávislého a nestranného soudu, a to porušením principu předvídatelnosti rozhodování soudů. Ve shora nadepsané věci stěžovatelé již jednou dovoláním napadli rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 10. 2016 č. j. 28 Co 270/2016-99. Dovolání stěžovatelů ze dne 10. 2. 2017 pak bylo Nejvyšším soudem akceptováno, a stěžovatelům se tedy podařilo rozhodnutí Městského soudu v Praze změnit. V dovolacím řízení se jednalo o zcela totožný nárok a zcela totožné částky jako u dovolání stěžovatelů ze dne 27. 7. 2018, tedy ve zkoumané věci. Stěžovatelé tak nerozumí tomu, proč při prvním dovolacím řízení bylo jejich dovolání přípustné a v druhém, zcela totožném, bylo dovolání odmítnuto pro nepřípustnost. Při podání dovolání vycházeli stěžovatelé také z výslovného poučení obsaženého v rozsudku odvolacího soudu. Je zde třeba rovněž zdůraznit, že při prvním dovolacím řízení stěžovatelé pro jistotu podali ve věci ústavní stížnost pro případ, kdyby dovolací soud dospěl k závěru, že dovolání ve věci není přípustné, jak je blíže specifikováno výše. Ústavní stížnost však byla odmítnuta jako předčasná.

9. Zcela odlišný postup Nejvyššího soudu nebyl nijak zdůvodněn. Legitimní očekávání stěžovatelů proto nebylo naplněno, když se Nejvyšší soud bez odůvodnění odchýlil od očekávaného výkladu práva.

10. Pokud jde o napadení rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148, stěžovatelé mají za to, že i když Městský soud v Praze nakonec konstatoval,



že délka posuzovaného řízení nebyla přiměřená, a tedy došlo k nesprávnému úřednímu postupu, nerespektoval závazný právní názor obsažený v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 1. 2018 č. j. 30 Cdo 1268/2017-130. Nejvyšší soud zde v odst. 22 rozsudku konstatoval, že „dovolací soud oproti odvolacímu soudu dospěl k závěru, že právě s přihlédnutím k judikovaným názorům v rozhodnutí sp. zn. 30 Cdo 344/2014 (ve světle dále vyložených odpovědí na předmětné otázky), lze přisvědčit argumentaci dovolatelů z hlediska existence jimi uplatněných nároků“. Stěžovateli uplatněné nároky byly právě nárok na přiměřené zadostiučinění za nemajetkovou újmu pro každého ze stěžovatelů ve výši 30 000 Kč s příslušenstvím a nárok na náhradu škody v celkové výši 52 173 Kč s příslušenstvím. Tím, že Městský soud v Praze rozhodl o nároku stěžovatelů tak, že se zamítají a že přiměřeným zadostiučiněním je pouhé konstatování porušení práva, se odchýlil od právního názoru Nejvyššího soudu.

11. Další vadou řízení je podle stěžovatelů zamítnutí nároku na náhradu nákladů spojených s realizací stavby bez řádného poučení stěžovatelů. U nákladů v souvislosti s přípravou stavby rodinného domu (návrh stavby a dokumentace k územnímu řízení) ve výši 36 492 Kč zaplacených podle daňového dokladu ze dne 10. 7. 2011 odvolací soud dovodil, že nejde o marně vynaložené náklady, neboť tyto náklady stěžovatelé zaplatili za provedené práce a mají možnost rozpracovaný projekt rodinného domku i nadále využít. S tímto závěrem se stěžovatelé neztotožňují. Návrh stavby a dokumentace k územnímu řízení byl natolik specifický k danému místu, že projekt nebylo možné pro další potřeby stěžovatelů využít. Projekt byl se zhotovitelem projednáván ke dni 1. 1. 2009, veškeré návrhy a předběžné projednávání, které bylo ze strany zhotovitele provedeno, jsou s ohledem na časový odstup nadále nevyužitelné. K argumentaci odvolacího soudu je třeba zdůraznit, že i přes výslovný dotaz právního zástupce stěžovatelů při jednání konaném dne 18. 4. 2018 se mu nedostalo poučení s výzvou k doložení veškerých důkazů prokazujících, že projekt již není použitelný.

12. Dále stěžovatelé protestují proti tomu, že odvolací soud se odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu, kdy Nejvyšší soud spolu s Evropským soudem pro lidská práva dlouhodobě judikuje, že pouhé konstatování porušení práva je možné jako kompenzaci využít pouze ve výjimečných případech, které takový postup vyžadují. V případě stěžovatelů se jednalo o správní řízení – územní řízení o umístění stavby rodinného domu, garáže a skleníku. Stavbu rodinného domu, garáže a skleníku mohli stěžovatelé realizovat až na základě pravomocného rozhodnutí o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby, které je oprávněn vydat věcně a místně příslušný správní orgán (stavební úřad). Právě v řízení o vydání územního rozhodnutí o umístění stavby došlo k nepřiměřeným průtahům, jak již konstatoval Nejvyšší soud a následně také odvolací soud. Územní řízení se přímo dotýkalo nejen majetkového práva stěžovatelů, ale i uspokojení jejich bytových potřeb a ve svých důsledcích také práva na rodinný život. Stěžovatelé měli v plánu postavit si rodinný dům a následně v tomto domě založit také rodinu. Skutečnost, že žádost stěžovatelů o umístění stavby rodinného domu byla opakovaně zamítána, nebo stavební úřad opakovaně řízení zastavoval a stěžovatelé byli nuceni odvolávat se ke krajskému úřadu, oddalovala nejenom jejich záměr bydlet ve vlastním rodinném domě, ale i jejich práni stát se rodiči.

13. Odvolací soud v daném případě uzavřel, že řízení nemohlo mít zásadní význam, když stěžovatelé nakonec výzvě stavebního úřadu nevyhověli a konečné rozhodnutí o zastavení řízení pak nabylo právní moci dne 23. 8. 2013. Tento závěr stěžovatelé považují za zcela nesprávný. Tato výzva pro stěžovatele znamenala, že po třech letech se opět dostali na samý začátek celého územního řízení, kdy podklady, které doposud stavebnímu úřadu doložili, pozbyly platnosti a oni by je museli předkládat znovu. Proto se nakonec rozhodli ve svém marném boji nepokračovat a svoji situaci vyřešit jinak.

14. Podle stěžovatelů je nepochopitelné, že i přes závěry Veřejného ochránce práv o nepřiměřené délce správního řízení a přes závěry odvolacího správního orgánu o tom, že rozhodnutí stavebního úřadu byla opakovaně v rozporu se zákonem a z tohoto důvodu byla

opakovaně rušena, dospěl odvolací soud nejprve k závěru, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, a následně, že pouhé konstatování porušení práva bude pro stěžovatele dostatečným zadostiučiněním.

15. Nesprávné právní posouzení věci, kterým došlo k zásahu do práva stěžovatelů na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, se podle stěžovatelů týkalo také běhu promlčecí lhůty, když Městský soud v Praze ztotožnil počátek běhu promlčecí lhůty nároku na náhradu škody s okamžikem vynaložení nákladů na územní řízení. S tímto způsobem počítání promlčecí lhůty se však stěžovatelé nemohou ztotožnit. Pro daný případ je třeba aplikovat ustanovení § 32 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), tedy že nárok na náhradu škody podle tohoto zákona se promlčí za tři roky ode dne, kdy se poškozený dozvěděl o škodě a o tom, kdo za ni odpovídá. Nelze tedy souhlasit s postupem odvolacího soudu, který promlčecí lhůtu počítá od okamžiku vynaložení výdaje souvisejícího s předmětným řízením. V okamžiku, kdy stěžovatelé vynakládali finanční prostředky na úhradu výpisů z katastru, nechávali si změřit úroveň radonu, zajišťovali připojení nemovitosti na místní komunikaci atd., v žádném případě ještě nevěděli, že se jedná o škodu. Pro ně se toho času jednalo pouze o výdaj spojený se stavbou rodinného domu, nikoli o škodu. Již vůbec nelze dovozovat, že by při vydání těchto nákladů vůbec mohli předvídat, kdo za tuto škodu odpovídá. Stěžovatelé se tedy o vzniku škody nemohli dozvědět dříve než po obdržení výzvy stavebního úřadu, aby obnovili předložené doklady. Tato výzva byla datována ke dni 17. 10. 2012. Po pečlivém uvážení se stěžovatelé rozhodli, že v územním řízení již nebudou pokračovat s ohledem na značné výdaje jak finanční, tak psychické, které v souvislosti s územním řízením již vynaložili, přičemž jim nic nezaručovalo, že celý koloběh nebudou muset absolvovat znovu. Až v tomto okamžiku lze tedy uvažovat o povědomí stěžovatelů o tom, že jim vznikla škoda.

### III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

16. Ústavní soud si k posouzení celé věci vyžádal vyjádření účastníků řízení, vedlejšího účastníka řízení a zaslání příslušného spisového materiálu.

17. Nejvyšší soud ve svém vyjádření, pokud jde o nárok stěžovatelů na náhradu škody, poukázal na to, že do občanského soudního řádu byla obdobná právní úprava poprvé včleněna novelou provedenou zákonem č. 238/1995 Sb. účinnou od 1. ledna 1996; tehdy šlo o § 238 odst. 2 písm. a) o. s. ř., a její ústavnost nebyla nikdy účinně zpochybněna. Následně rozebral relevantní judikaturu a konstatoval, že ze zmíněných rozhodnutí vyplývá i to, že Ústavní soud akceptoval právní názor Nejvyššího soudu, podle něhož je nutné jednotlivé nároky se samostatným skutkovým základem (i za situace, kdy o nich bylo rozhodnuto jedním výrokem) posuzovat z hlediska přípustnosti samostatně. Vztaheno na projednávanou věc to prý znamená, že nelze za jednotný skutkový základ považovat nesprávný úřední postup spočívající v nepřiměřeně dlouhém územním řízení, ale jednotlivé tituly, na jejichž základě vynaložili stěžovatelé finanční prostředky. Podle Nejvyššího soudu tak lze uzavřít, že dovolání v části týkající se náhrady škody se týkalo bagatelních částek, a proto nemělo být v uvedeném rozsahu objektivně přípustné a Nejvyšší soud jej nemohl podrobit věcnému přezkumu. Nárok na zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení o vydání územního rozhodnutí pak bylo posouzeno tak, že stěžovatelé vystupovali v řízení jako samostatní společníci (solidární věřitelé), a soudy tedy posuzovaly nárok na zadostiučinění ve vztahu ke každému z nich samostatně.

18. Ohledně argumentace stěžovatelů, že se řídili poučením uvedeným v rozsudku odvolacího soudu ze dne 25. 4. 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148 že dovolání je přípustné, Nejvyšší soud uvedl, že pak tím ve skutečnosti namítají jeho nesprávnost. K tomu Nejvyšší soud dodává, že jak vyplývá z jeho judikatury, nesprávné poučení odvolacího soudu, že dovolání je přípustné, nezakládá samo o sobě přípustnost dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu.

19. Stěžovatelé dále poukázali na to, že předcházející dovolání vedené pod sp. zn. 30 Cdo 1268/2017 proti prvnímu rozsudku odvolacího soudu ze dne 26. 10. 2016 sp. zn. 28 Co 270/2016-99 bylo dovolacímu přezkumu podrobena. Důsledkem této nejednotnosti pak bylo porušení jednak předvídatelnosti soudního rozhodování, jednak legitimního očekávání.

20. K tomu v první řadě Nejvyšší soud uvedl, že v předchozí projednávané věci byla dovolacímu soudu předložena otázka, zda řízení o vydání územního rozhodnutí spadá pod čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jakožto předpoklad pro poskytnutí zadostiučinění za nepřiměřeně dlouhé řízení. Jakkoliv i zde byl majetkový cenus pod limitem objektivní přípustnosti dovolání, Nejvyšší soud postupoval vůči stěžovatelům tak, aby poskytl jejich právům účinnou ochranu, neboť rozhodnutí odvolacího soudu ze dne 26. 10. 2016 sp. zn. 28 Co 270/2016-99 bylo v příkrém rozporu s tehdy aktuální judikaturou odvolacího soudu týkající se posuzování nepřiměřené délky různých druhů správních řízení, včetně stavebního a územního. Nejvyšší soud tak jedinečně a v tomto případě se „odchýlil od očekávaného výkladu práva“ a rozhodoval proti principu předvídatelnosti soudního rozhodování ve smyslu § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a legitimnímu očekávání souladu rozhodování se zákonem stanovenými požadavky (*ex lege* předvídanému), neboť o dovolání rozhodl meritorně i přes zjevnou bagatelnost sporu. Nicméně v samém důsledku zvolil postup *in favorem* stěžovatelů, aby odstranil rozhodnutí odvolacího soudu, které se (v řešení otázky společné všem uplatněným nárokům) odchylovalo od recentní judikatury odvolacího soudu. Nejvyšší soud tak má za to, že rozdílným posouzením přípustnosti dovolání, nadto v prvním případě jednoznačně ve prospěch stěžovatelů, nebylo dotčeno jejich legitimní očekávání ani nedošlo k porušení principu předvídatelnosti soudního rozhodování. Navrhl proto, aby ústavní stížnost byla zamítnuta nebo odmítnuta.

21. Městský soud v Praze ve svém vyjádření k ústavní stížnosti pouze znovu podrobně rekapituloval proběhlé řízení a následně uvedl, že podle jeho názoru nebyli stěžovatelé nijak zkráceni na svých ústavně zaručených základních právech, a proto navrhl, aby ústavní stížnost byla zamítnuta.

22. Vedlejší účastník řízení ve vyjádření zejména uvedl, že souhlasí se skutkovými a právními závěry ve výše označeném rozsudku odvolacího soudu ze dne 25. 4. 2018. Stejně tak se ztotožňuje s posouzením věci dovolacím soudem, který výše označeným usnesením ze dne 11. 12. 2018 odmítl dovolání stěžovatelů, neboť jej shledal nepřipustným. Odvolací soud podle vedlejšího účastníka správně uvedl, že stěžovatelé i přes výzvu stavebního úřadu opakovaně nedoložili podklady nutné pro řádné posouzení jejich žádosti o vydání územního rozhodnutí a nepřizpůsobili umístění stavby platnému územnímu plánu obce. Pokud by prý stěžovatelé svůj „návrh upravili a umístili jej tak, jak byla umístěna původní stavba v území, stavba by na základě rozhodnutí o umístění stavby byla umístěna“. Vedlejší účastník na základě výše uvedeného tedy navrhuje, aby Ústavní soud předmětnou stížnost odmítl.

#### IV. Ústavněprávní posouzení věci

23. Ústavní stížnost je důvodná. Z obecného hlediska je namístě připomenout, co Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát uvedl na adresu nadmíru formalistického postupu obecných soudů. Povinnost nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad. Ústavní soud rovněž několikrát konstatoval, že z pohledu ústavněprávního je nutno stanovit podmínky, při splnění kterých nesprávná aplikace podústavního práva obecnými soudy má za následek porušení základních práv či svobod. Ústavní soud spatřuje tyto podmínky zejména v následujících okolnostech: Základní práva a svobody v oblasti jednoduchého práva působí jako regulativní ideje, pročež na ně obsahově navazují komplexy norem jednoduchého práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole anebo v důsledku interpretace, jež je

v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě.

24. Právo na soudní ochranu ve své podstatě vytváří prostor pro ochranu a vynuovení všech ostatních práv. Jeho porušením může být zároveň zasaženo často také například do práva na ochranu vlastnictví dle čl. 11 Listiny základních práv a svobod a dle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nebo do jiných v úvahu přicházejících ústavně zaručených základních práv.

25. Pokud jde o rychlost soudního rozhodování, lze obecně poukázat na nálezný sp. zn. I. ÚS 1531/11 ze dne 5. 10. 2011 (N 172/63 SbNU 19), podle kterého z hlediska postavení jednotlivce není rozhodující, jaké příčiny vedly ke stavu, kdy o jeho věci není rozhodováno dostatečně rychle. Evropský soud pro lidská práva rozlišuje důvody zapříčiněné postupem státu a postupem účastníků řízení, případně za základní kritéria při posuzování porušení práva na přiměřenou délku řízení považuje objektivní složitost věci, chování účastníků řízení a jednání soudu. Zda dovolatelem předkládaná argumentace je zásadně právně významná, je doménou především Nejvyššího soudu; nicméně své úvahy musí Nejvyšší soud vysvětlit a reagovat, alespoň stručně, na všechny námítky, které dovolatel ve svém podání uvedl. Ignorováním vlastní judikatury, uvedl Ústavní soud v citovaném nálezu, tehdy negoval Nejvyšší soud možnost verifikace dodržení požadavku rovnosti před zákonem dle čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a zároveň nekorigováním zcela zjevně vadného závěru odvolacího soudu nepřipustně omezil stěžovatelovo právo dle čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. K tomu lze doplnit, že Nejvyšší soud se ve svých rozhodnutích hlásí k principu proporcionality rozhodování, kdy uvádí, že jednotlivé skutečnosti mající vliv na celkovou délku řízení je nutno hodnotit proporcionalně ve smyslu stanovení ideálního postupu ve věci a zhodnocení jednotlivých vlivů v proporcích, v jakých se na celkové délce řízení tyto vlivy podílely.

26. Ve vztahu ke zkoumanému případu, shrneme-li znovu stručně námítky obsažené v ústavní stížnosti, je nutno konstatovat, že stěžovatelé se po dobu více než čtyř let domáhali vydání územního rozhodnutí o umístění stavby rodinného domu, garáže a skleníku, v řízení vedeném před stavebním úřadem městyse Pozořice, avšak marně. Stěžovatelé se proto v kompenzačním řízení domáhali přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu v celkové výši 99 750 Kč a náhrady škody v celkové výši 83 933 Kč, to vše v souvislosti s řízením o vydání územního rozhodnutí.

27. Vedlejší účastník i Městský soud v Praze podle názoru stěžovatelů bagatelizovali jednotlivé nečinnosti stavebního úřadu a jeho nezákonné postupy, jakož i skutečnost, že všechna rozhodnutí prvostupňového stavebního úřadu (ať už rozhodl o zastavení řízení, nebo o zamítnutí žádosti) byla pro jejich nezákonnost zrušena odvolacím správním úřadem. Opakovaně se v rozhodnutích uvádí, že k zastavení řízení došlo z důvodu na straně stěžovatelů. Vedlejší účastník i Městský soud v Praze však přehlíží skutečnost, že k zastavení územního řízení došlo v době, kdy přes veškeré úsilí stěžovatelů bylo po čtyřech letech vedeného územního řízení vydání pravomocného rozhodnutí v nedohlednu. Až z tohoto důvodu stěžovatelé rezignovali na vydání územního rozhodnutí. K zastavení řízení došlo z důvodu nedodání požadovaných dokumentů, které však již dříve stěžovatelé předložili, ale kterým z důvodu dlouhotrvajícího územního řízení vypršela jejich platnost.

28. Stěžovatelé se následně domáhali nápravy u Nejvyššího soudu, který se ovšem nadržel principu předvídatelnosti soudního rozhodování a ochrany legitimního očekávání, neboť dovolání stěžovatelů přes jejich oprávněné očekávání odmítl. Podle stěžovatelů nejde v jejich případě nárok na náhradu škody rozdělit na jednotlivé dílčí položky, neboť tento nárok vyplývá z jediného skutkového základu, kterým je nesprávný úřední postup. Zejména však namítají, že v předchozím odvolacím řízení, vedeném v téže věci pod sp. zn. 30 Cdo 1268/2017, Nejvyšší soud shledal dovolání přípustným, a naopak podle napadeného usnesení bylo jejich

v pořadí druhé dovolání posouzeno jako nepřipustné. Stěžovatelé přitom postupovali navíc podle poučení Městského soudu v Praze uvedeného v rozsudku ze dne 25. 4. 2018 č. j. 28 Co 270/2016-148, že dovolání je přípustné.

29. Podle názoru Ústavního soudu je námitka stěžovatelů v tomto směru opodstatněná, navzdory odbornému vyjádření Nejvyššího soudu. Od žádného účastníka řízení nelze spravedlivě očekávat, že až tak dalece odhadne, co může Nejvyšší soud učinit, pokud jednou v téže věci dovolání přijme k projednání, a podruhé nikoliv. Namísto je spíše jednoduše konstatovat, že uvedeným postupem došlo k porušení elementární zásady spravedlnosti, podle které se sluší „se stejným nakládati stejně“, navíc pokud se jedná o tytéž účastníky řízení.

30. Takové rozhodování nese zjevně prvky nepřipustné libovůle a nepředvídatelnosti soudního rozhodování, umocněné ještě poučením odvolacího soudu o přípustnosti dovolání ve zkoumané věci. Závěry odvolacího soudu nerespektují obecné principy soudního uvážení, a jedná se tak o exces dosahující ústavní roviny, neboť je v nesouladu s právem stěžovatelů na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ústavněprávně nesouladným posouzením přípustnosti dovolání v daném případě bylo rovněž zasaženo do majetkové sféry stěžovatelů, kteří se nemohli v řízení domáhat svých nároků.

31. Pro úplnost Ústavní soud uvádí, že i kdyby akceptoval úvahy uváděné Nejvyšším soudem o dělbě nároků, tak stížnost stěžovatelů proti rozsudku Městského soudu v Praze by nebylo možné odmítnout pro opožděnost podle § 43 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Stěžovatelé se snažili podáním dovolání vyčerpat všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva v souladu s poučením Městského soudu v Praze a v souladu s názorem Nejvyššího soudu vyjádřeným v rozsudku č. j. 30 Cdo 1268/2017-130 ze dne 17. 1. 2018.

32. Shora zjištěné zcela postačuje k vyhovění ústavní stížnosti, pokud jde o usnesení Nejvyššího soudu. Ústavní soud proto přezkoumal také rozsudek Městského soudu v Praze a shledal, že trpí rovněž ústavními deficity. Podle Ústavního soudu bude na Městském soudu v Praze, aby se vypořádal s argumentací stěžovatelů, podle které se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe odvolacího soudu, kdy Nejvyšší soud (spolu s Evropským soudem pro lidská práva) dlouhodobě judikuje, že pouhé konstatování porušení práva je možné jako kompenzaci využít pouze ve výjimečných případech, které takový postup vyžadují.

33. V tomto směru jsou povaze věci odpovídající spíše závěry soudu prvního stupně, jenž mj. konstatoval, že má v kontextu tohoto případu nepeněžitě zadostiučinění za nedostatečné, a to zejména s ohledem na míru nepřiměřenosti celkové doby trvání předmětného řízení, jakož i s ohledem na nezanedbatelné průtahy (období nečinnosti) přičitatelné výhradně stavebnímu úřadu, jakož i s ohledem na opakovaně rušená rozhodnutí, naposledy též s výslovnou výtkou vůči nerespektování dříve vysloveného názoru odvolacího orgánu. Soud zdůraznil, že tyto okolnosti vylučují dostatečnost nepeněžitě zadostiučinění, a je tedy třeba poskytnout zadostiučinění v peněžitě formě.

34. Nejvyšší soud rovněž vyslovil ve svém prvním (zrušovacím) rozhodnutí v dané věci právní názor, že výsledek územního řízení měl přímý vliv na rozsah vlastnického práva stěžovatelů, a na daný případ lze tedy aplikovat čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a navazující judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

35. Městský soud v Praze jako odvolací soud však přesto dospěl k závěru, že sice došlo k porušení práva stěžovatelů na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, nicméně způsobenou nemajetkovou škodu shledal nepatrnou a samotné konstatování porušení práva se mu jevilo jako dostačující řešení. Tento soud vyšel zpočátku správně ze zásady, se kterou je možno se ztotožnit i ústavněprávně, že náhrada nemajetkové újmy nemá sloužit ani k sankcionování státu, ani k obohacení poškozených, ale zejména k přiměřené a spravedlivé kompenzaci stavu nejistoty, do níž byl poškozený v důsledku nepřiměřeně dlouze vedeného řízení uveden a v níž byl tak udržován. Podle názoru odvolacího soudu však nešlo v dané věci

o řízení s presumovaným zvýšeným významem. Jestliže žalobci opakovaně nedoložili podklady nutné pro řádné posouzení jejich žádosti o vydání územního rozhodnutí a nepřizpůsobili umístění stavby do souladu s platným územním plánem obce, nelze prý na jejich straně dovodit extrémní stav nejistoty v průběhu posuzovaného řízení. Takový právní závěr se však jeví v extrémním nesouladu se skutkovými zjištěními.

36. Pokud městský soud uzavřel, že řízení nemohlo mít zásadní význam, když stěžovatelé nakonec výzvě stavebního úřadu nevyhověli, nevzal dostatečně v úvahu podložené tvrzení stěžovatelů, že tato výzva pro ně znamenala, že po třech letech se opět dostali na samý začátek celého územního řízení, kdy podklady, které doposud stavebnímu úřadu doložili, pozbyly platnosti a oni by je museli předkládat znovu. Teprve potom a proto se rozhodli v daném řízení nepokračovat.

37. Soud v pokračování řízení také zváží námitku a argumentaci stěžovatelů, pokud jde o zásah do jejich práva na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem, a to ve vztahu k počátku a běhu promlčecí lhůty. Městský soud v Praze ztotožnil počátek běhu promlčecí lhůty nároku na náhradu škody s okamžikem vynaložení nákladů na územní řízení. Jak však uvádějí stěžovatelé, v době, kdy vynakládali finanční prostředky např. na úhradu výpisů z katastru, nechávali si změřit úroveň radonu, zajišťovali připojení nemovitosti na místní komunikaci atd., nemohli ještě vědět, že se bude jednat o škodu a kdo za tuto škodu případně odpovídá. Tehdy se pro ně jednalo prostě o výdaje spojené se zamýšlenou stavbou rodinného domu. Není tedy od věci jejich právní názor, že o vzniku škody se nemohli dozvědět dříve než po obdržení výzvy stavebního úřadu, aby obnovili předložené doklady, na což, jak je výše opakovaně konstatováno, již potom rezignovali.

38. V kontextu všeho shora uvedeného je nutno daný případ znovu posoudit, aby bylo možno následně přijatá rozhodnutí považovat za spravedlivá.

## V. Závěr

39. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že obecné soudy rozhodující ve věci porušily práva stěžovatelů na ochranu majetku a na soudní ochranu zaručená v čl. 11 odst. 1 a v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno v souladu s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

**Č. 114**  
**Prolomení blokace církevního majetku**  
**(sp. zn. III. ÚS 2269/20 ze dne 9. června 2021)**

**Legitimní očekávání původního vlastníka na vypořádání jeho historického majetku je ústavně chráněnou hodnotou, nástrojem jejíž ochrany se stala tzv. blokační ustanovení restitučních předpisů, vylučující za stanovených podmínek majetkové převody z titulu předmětu privatizace, kterým je, ve vztahu k historickému majetku církví se značným prodlením, jež nemá jít k tíži oprávněných osob, přijatá speciální úprava – § 13 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi).**

**Prolomení blokace majetku, který byl nebo mohl být dotčen restitucí, je připuštěno jen za okolností konkrétního případu zcela mimořádné povahy, jejichž absence znamená absolutní neplatnost samotného majetkového převodu podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, jakož i případných dalších majetkových dispozic (zásada *nemo plus iuris transfere potest quam ipse habet*). K preferenci vlastnického práva nabyvatele převedeného majetku či k prolomení blokace z důvodu vydržení pouhá dobrá víra nabyvatele nepostačuje.**

**Za mimořádné okolnosti nelze považovat stěžovatelčino tvrzení ohledně množství nemovitostí, které byly předmětem privatizace, a z toho plynoucí faktickou nemožnost důsledného prověření s ohledem na jejich možnou blokaci. S ohledem na personální propojení zpracovatelů privatizačního projektu se členy statutárních či řídicích orgánů stěžovatelky jako nabyvatelky předmětného pozemku pak nemohla být u ní shledána existence dobré víry jako nutná podmínka pro vydržení pozemku. Vzhledem k tomu je namísto odmítnout i tvrzení stěžovatelky o její legitimní důvěře ve správnost jednání státu při privatizaci.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti obchodní společnosti KERAIN, a. s., sídlem Žatecká 1899/25, Most, zastoupené JUDr. Jiřím Fílou, advokátem, sídlem Závodní 391/96C, Karlovy Vary, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2020 č. j. 28 Cdo 1195/2020-213, rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 11. prosince 2019 č. j. 95 Co 88/2019-164 a rozsudku Okresního soudu v Mostě ze dne 31. ledna 2019 č. j. 39 C 9/2015-135, spojené s návrhem na odložení vykonatelnosti napadených rozsudků, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Ústí nad Labem a Okresního soudu v Mostě jako účastníků řízení a 1. evidované právnické osoby Rytířský řád Křížovníků s červenou hvězdou, sídlem Platněřská 191/4, Praha 1 – Staré Město, a 2. České republiky – Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2 – Nové Město, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost a s ní spojený návrh se zamítají.**

## Odůvodnění

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

1. Stěžovatelka se ústavní stížností domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí s tvrzením, že jimi bylo porušeno její ústavně zaručené 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“), jakož i právo na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny, resp. podle čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě.

2. První vedlejší účastník řízení (žalobce) se žalobou podanou podle § 18 odst. 1 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi), domáhal určení vlastnictví pozemku blíže specifikovaného v žalobě (dále jen „předmětný pozemek“).

3. Okresní soud v Mostě (dále jen „okresní soud“) rozsudkem ze dne 31. 1. 2019 č. j. 39 C 9/2015-135 ve výroku I určil, že Česká republika (druhá vedlejší účastnice řízení, která v řízení vystupovala jako druhá žalovaná) je vlastníkem předmětného pozemku. Výroky II, III a IV rozhodl o nákladech řízení. Pro posouzení věci není třeba rekapitulovat všechna v řízení učiněná skutková zjištění (ta se ostatně podávají z odůvodnění napadených rozhodnutí). Pro základní orientaci Ústavní soud nicméně zopakuje následující skutkový stav: Předmětný pozemek vznikl z vícera různých sousedících pozemků, které byly historickým majetkem právního předchůdce prvního vedlejšího účastníka řízení a na stát přešly bez náhrady rozhodnutím Okresního národního výboru v Mostě ze dne 4. 1. 1954 podle § 1 odst. 3 zákona č. 46/1948 Sb., o nové pozemkové reformě (trvalé úpravě vlastnictví k zemědělské a lesní půdě). Podle rozhodnutí Okresního národního výboru v Mostě ze dne 8. 12. 1961 k němu bylo vloženo vlastnické právo pro Československý stát – Severočeský hnědouhelný revír, důl Maxim Gorkij, národní podnik, v Braňanech. Hospodářskou smlouvou ze dne 1. 11. 1986 došlo k převodu správy národního majetku na Severočeské keramické závody Most, státní podnik. Rozhodnutím Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 11. 11. 1993 č. 939/1993 byla část majetku státního podniku podle zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 92/1991 Sb.“) vyjmuta a převedena na Fond národního majetku České republiky na základě schváleného privatizačního projektu rozhodnutím Ministerstva pro správu národního majetku a jeho privatizaci ze dne 6. 10. 1993. Fondem národního majetku byla založena obchodní společnost Keramost, a. s., přičemž součástí privatizačního projektu byl mimo jiné i předmětný pozemek. Členy představenstva obchodní společnosti Keramost, a. s., byli jmenováni mimo jiných i Elvíra Šlapáková a Ing. Jiří Fíla. Vlastníkem předmětného pozemku byla zapsána obchodní společnost Keramost, a. s., a posléze stěžovatelka (první žalovaná). Nabývacím titulem k předmětnému pozemku se u stěžovatelky stalo prohlášení vkladatele o vkladu do základního jmění právnické osoby. Za převodce podepsal uvedenou listinu předseda představenstva Ing. Václav Hajšman a za stěžovatelku předsedkyně představenstva Ing. Petra Sýkorová. S ohledem na argumentaci stěžovatelky obsaženou v ústavní stížnosti zejména ohledně existence dobré víry (viz níže) je pak třeba vyzdvihnout zejména následující skutková zjištění: Ing. Jiří Fíla působil v Severočeských keramických závodech Most, státní podnik, v období od 8. 5. 1991 do 11. 9. 1992 na pozici zástupce ředitele a od roku 1992 ve funkci ředitele, přičemž zpracovával privatizační projekt tohoto státního podniku. Po založení obchodní společnosti Keramost, a. s., byl v letech 1998–2014 členem jejího představenstva (ať již v pozici jeho předsedy, místopředsedy, či řadového člena). V letech 2012 až 2014 byl Ing. Jiří Fíla členem dozorčí rady stěžovatelky. Ohledně Elvíry Šlapákové bylo zjištěno, že v Severočeských



keramických závodech, státní podnik, pracovala od roku 1959 v různých funkcích a v době jeho privatizace vykonávala funkci prokuristky a byla zástupkyní ředitele podniku. Po privatizaci se stala ředitelkou zbytkového podniku (mezi lety 1994 a 1997). Souběžně byla i prokuristkou anebo finanční ředitelkou obchodní společnosti Keramost, a. s., a mezi lety 1994 až 2009 byla členkou představenstva této společnosti. Na základě uvedených skutkových zjištění dospěl okresní soud k závěru, že v důsledku personálního propojení jednotlivých subjektů spojených zejména osobami Ing. Jiřího Fíly a Elvíry Šlapákové, které se podílely na privatizačním projektu a které měly mít vědomost o majetku, se kterým tyto subjekty hospodaří a u něhož prováděly v době privatizace lustraci, nelze dovozovat na straně stěžovatelky existenci dobré víry. Ze stejného důvodu (absence dobré víry) nebylo možno uvažovat ani o vydržení předmětného pozemku. K tomu okresní soud ještě doplnil, že úkony ke zjištění historického vlastnictví majetku bylo v době rozhodné možno učinit, a pokud na to nestačily kapacity podniku (Severočeských keramických závodů Most, státní podnik), mohlo tak být učiněno prostřednictvím specializované firmy.

4. K odvolání stěžovatelky a druhé vedlejší účastnice řízení Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 11. 12. 2019 č. j. 95 Co 88/2019-164 rozhodnutí okresního soudu potvrdil (výrok I) a rozhodl o náhradě nákladů odvolacího řízení (výrok II). Krajský soud shodně s okresním soudem dovodil, že první vedlejší účastník řízení je oprávněnou osobou podle § 3 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, neboť jeho právní předchůdce utrpěl v rozhodné době majetkovou újmu podle § 5 písm. a) citovaného zákona, a že pasivně legitimovaným subjektem (vedle stěžovatelky) je Česká republika. K tomu uvedl, že předmětný pozemek tvořil v minulosti součást majetku určeného pro hospodaření státního podniku, byl ve vlastnictví státu a nesloužil k zemědělskému využití půdy. Vzhledem k tomu, že původní pozemky vlastněné právním předchůdcem prvního vedlejšího účastníka řízení byly zahrnuty do privatizačního projektu podle zákona č. 92/1991 Sb., neboť tvořily součást podnikového areálu, vycházel krajský soud (na rozdíl od okresního soudu) z posouzení porušení zákazu převodu uvedeného v blokačním ustanovení § 3 tohoto zákona, které vedlo k neplatnosti převodu předmětného pozemku podle § 39 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platném do 31. 12. 2013, (dále jen „obč. zák.“), aniž by se zabýval otázkou, zda lze předmětný pozemek charakterizovat jako zemědělský pro posouzení otázky porušení blokačního § 29 zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění účinném do 31. 12. 2013, (dále jen „zákon o půdě“). Krajský soud vyslovil právní názor, že není podstatné, z jakého důvodu došlo k zahrnutí předmětného pozemku do privatizačního projektu (tedy proč nebyly zkoumány nabývací tituly k původním pozemkům), dále že vedení státního podniku (Severočeské keramické závody Most, státní podnik), které privatizační projekt připravovalo, mělo věnovat potřebnou péči posouzení původu majetku a konečně, že vlastnické právo ze státu nemohlo pro porušení § 3 zákona č. 92/1991 Sb. na zřizovanou právnickou osobu přejít a ta je pak nemohla převést na jinou osobu (tedy ve finále na stěžovatelku). V důsledku absolutní neplatnosti převodu vlastnického práva předmětného pozemku do vlastnictví právní předchůdkyně stěžovatelky proto zůstal jejich vlastníkem stát. Namítaly-li stěžovatelka a druhá vedlejší účastnice řízení s odkazem na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2017 sp. zn. 28 Cdo 5374/2016 a na náleží Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 2640/17 (N 98/89 SbNU 467; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>), že v dané věci jsou dány mimořádné okolnosti pro zamítnutí žaloby spočívající jednak v dobré víře stěžovatelky při nabytí předmětného pozemku, jednak v závažné újmě, která jí vydáním předmětného pozemku vznikne, poukázal krajský soud (s odvoláním na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Cdo 4554/2015) na zjištěnou skutečnost, že státní podnik a nově vzniklá obchodní společnost Keramost, a. s. (právní předchůdkyně stěžovatelky) byly navzájem personálně propojeny osobami, které byly obeznámeny s privatizačním projektem nebo byly odpovědné

za jeho přípravu. Dále bylo personální propojení zjištěno i mezi právní předchůdkyní stěžovatelky a samotnou stěžovatelkou. Nebylo přitom podstatné, zda tyto osoby tvořily většinu při rozhodování o nabytí nemovitého majetku, nýbrž to, že osoby znalé privatizačního projektu byly členy statutárního orgánu nabyvatele. Bylo by tak v rozporu s účelem zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi dovozovat dobrou víru při následném protiprávním nakládání s majetkem blokováným zákonným ustanovením za situace, kdy okolnosti nasvědčovaly plné informovanosti osob personálně propojujících zúčastněné právnické osoby o původu dotčeného majetku. Bylo-li dále v řízení zjištěno, že předmětný pozemek je součástí dobývacího prostoru, pak sama tato skutečnost nenásvědčuje vzniku závažné újmy stěžovatelky, neboť pozemek nebyl součástí uzavřeného areálu a nebylo ani tvrzeno, že by jeho vydání znemožňovalo nebo závažně narušovalo hospodářskou činnost stěžovatelky. Přílehlavou neshledal krajský soud ani námitku druhé vedlejší účastnice řízení vycházející z právního názoru vysloveného Nejvyšším soudem v rozsudku sp. zn. 28 Cdo 4000/2018, zda i v případě vyhovění žalobě by bylo možné pozemek prvnímu vedlejšímu účastníkovi řízení vydat s ohledem na § 7 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, tedy zda funkčně souvisí s jiným jeho majetkem, protože před okresním soudem nebyla žádná relevantní tvrzení v tomto směru uplatněna, a krajský soud se touto námitkou s ohledem na zásadu neúplné apelace tudíž nemohl zabývat. Dále krajský soud přisvědčil okresnímu soudu v jeho závěru, že v dané věci nebyly splněny předpoklady pro nabytí vlastnického práva k předmětným pozemkům stěžovatelkou vydržením (§ 130 odst. 1 a § 134 obč. zák.), neboť smlouva o převodu mezi státním podnikem Severočeské keramické závody Most, státní podnik, a obchodní společností Keramost, a. s., a následně smlouva mezi touto společností a stěžovatelkou, které vedly k převodu vlastnického práva k předmětnému pozemku, byly shledány absolutně neplatnými, a nebylo zjištěno, že by k převodu předmětného pozemku na právní předchůdkyni stěžovatelky ani následně na stěžovatelku došlo v dobré víře. Krajský soud svůj závěr o absenci dobré víry postavil na tom, že některým členům statutárních orgánů muselo být známo, že právnické osoby, v nichž vykonávali své funkce, nejsou vlastníky předmětného pozemku, a zvláště pak, že převod vlastnického práva byl v rozporu se zákonem. Ne všichni členové představenstva sice mohli o těchto skutečnostech vědět, nicméně zmiňovaní členové statutárních orgánů (zejména Elvíra Šlapáková a Ing. Jiří Fíla) měli nebo alespoň mohli mít z titulu svých funkcí povědomí o blokačních paragrafech vztahujících se na předmětný pozemek.

5. Následné dovolání stěžovatelky a druhé vedlejší účastnice řízení Nejvyšší soud usnesením ze dne 27. 5. 2020 č. j. 28 Cdo 1195/2020-213 odmítl, jelikož je neshledal přípustnými, neboť relevantní otázky hmotného práva, na jejichž řešení záviselo rozhodnutí krajského soudu, byly vyřešeny v souladu se závěry ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a nebyly dány důvody k jejich jinému posouzení. Samotná stěžovatelka předložila k řešení celkem 5 otázek. Na řešení části otázek (otázek 1, 2 a 3) rozhodnutí krajského soudu vůbec nezáviselo, pročť přípustnost dovolání nemohly založit. Zbývající otázky (otázky 4 a 5), zda odnětí vlastnického práva k nemovitostem, které jsou součástí dobývacího prostoru, vlastníkovi těchto nemovitostí, který podniká v oblasti hornické a těžební činnosti, může představovat závažnou újmu, a to bez zjišťování dalších relevantních a konkrétních skutečností v řízení podle zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, rovněž nemohly založit přípustnost dovolání, a to již jen z toho důvodu, že stěžovatelka podle výpisu z obchodního rejstříku od svého vzniku do současnosti nepodniká v oblasti hornické a těžební činnosti. Nejvyšší soud se rovněž vyjádřil i k otázkám, které nastolila druhá vedlejší účastnice řízení. Zde mj. jiné konstatoval, že otázka, v jakém rozsahu se dotčení členové statutárního orgánu přejímající akciové společnosti na zpracování privatizačního projektu reálně podíleli a zda se s jeho obsahem dostatečně seznámili, není z hlediska dobré víry (jež musí být dána se zřetelem ke všem okolnostem) zásadní, jelikož údaje uvedené v příslušných

dokumentech (pozemkové knize, evidenci nemovitostí a v katastru nemovitostí) k původu předmětného pozemku musely vést k praktické jistotě o tom, že jde o majetek z privatizace vyloučený (postačí-li, že tato okolnost byla objektivně způsobilá vyvolat pochybnost o původu tohoto majetku a jeho způsobilosti být předmětem privatizace). Nejvyšší soud připomenul i ty závěry judikaturní praxe své i Ústavního soudu, podle nichž je na restituční nároky nutno pohlížet jako na nároky primární, jejichž prosazení ospravedlňuje i zásah do již provedených majetkoprávních přesunů, a kdy jiný výklad by jednotlivá blokační ustanovení, chránící restituenty, činil zcela bezcennými [srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 12. 1997 sp. zn. IV. ÚS 195/97 (N 161/9 SbNU 389), ze dne 9. 1. 2002 sp. zn. II. ÚS 6/01 (N 3/25 SbNU 19), ze dne 4. 4. 2012 sp. zn. I. ÚS 2758/10 (N 73/65 SbNU 27) nebo ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. I. ÚS 1703/09 (N 196/67 SbNU 531); dále srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. 28 Cdo 374/2007, ze dne 14. 10. 2009 sp. zn. 28 Cdo 720/2009 či ze dne 13. 6. 2017 sp. zn. 28 Cdo 1158/2016]. Přijetí názoru, že zapojení státu do procesu majetkových převodů jiným osobám, včetně v dané věci posuzované privatizace podle zákona č. 92/1991 Sb., bez dalšího ospravedlňuje prolomení blokace dispozic s takovým historickým majetkem církví, by přitom – vzhledem k tomu, že nakládání s věcmi podléhajícími blokačním ustanovením (§ 3 zákona č. 92/1991 Sb. a § 29 zákona o půdě) bylo povětšinou nutně provázeno i jednáním státu (případně jiného subjektu veřejnoprávní povahy) – rovněž vedlo k naprostému vyprázdnění blokačních účinků daných ustanovení a popření jejich smyslu [k tomu přiměřeně srov. např. i usnesení Nejvyššího soudu ze dne 3. 3. 2016 sp. zn. 28 Cdo 4041/2015 či ze dne 3. 11. 2016 sp. zn. 28 Cdo 2497/2016, jež obstála i při meritorním přezkumu v rovině ústavněprávní – viz nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1862/16 (N 108/85 SbNU 767) a ze dne 22. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 349/17 (N 109/85 SbNU 781)].

## II. Argumentace stěžovatelky

6. Stěžovatelka v ústavní stížnosti namítá porušení svých shora uvedených ústavně zaručených práv. Nejprve popisuje skutkové okolnosti sporu, průběh dosavadního řízení a obsah napadených rozhodnutí. Obecným soudům vytýká, že neuvážily kolizi dvou vlastnických práv a rovněž se nezabývaly legitimním očekáváním stěžovatelky ve správnost jednání státu v privatizaci. Zpochybňuje závěry obecných soudů o nedostatku dobré víry v oprávněnost držby předmětných pozemků. Poukazuje přitom na to, že v rámci velké privatizace šlo o převody značného množství pozemků a nebylo v silách členů statutárních či řídicích orgánů, kteří se ostatně ani na tvorbě privatizačního projektu přímo nepodíleli, aby mohli objektivně zkontrolovat každou jednotlivou nemovitost z důvodu případné existence její blokace. Nadto ani v katastru nemovitostí nebyla zapsána poznámka spornosti či jiná poznámka, z níž by se dalo dovozovat, že předmětné pozemky nelze převést. Dále soudům vytýká, že provedly extenzivní výklad zásady „neznalost zákona neomlouvá“. Podle stěžovatelky nelze totiž vytýkat statutárnímu orgánu právnické osoby neznalost blokačního paragrafu. Ohledně nutnosti zkoumání dobré víry a možnosti vydržení předmětných pozemků v širších souvislostech připomíná stěžovatelka opakovaně závěry vyplývající z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 2707/18 (N 123/100 SbNU 350). Obecné soudy postupovaly libovolně, posuzovaly-li dobrou víru izolovaně od jiných skutečností. Objektivní hodnocení dobré víry nemůže ústit v mechanický příklon k téměř vždy možné přítomnosti teoretických pochybností o způsobilosti majetku být předmětem privatizace. Konečně zpochybňuje tvrzení krajského soudu, že by stěžovatelce nevznikla závažná újma v případě odnětí vlastnického práva k předmětným pozemkům. Zde podotýká, že předmětné pozemky jsou součástí dobývacího prostoru, což subjektu, který působí v oblasti horní a těžební činnosti může způsobit značnou újmu. Závěrem poukazuje na složitost velké privatizace s tím, že na obecné zásady jinak ovládající civilní právo je třeba právě z důvodu komplikovanosti privatizace nahlížet shovívavěji.

7. Stěžovatelka současně Ústavnímu soudu navrhla, aby podle § 79 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odložil vykonatelnost napadených rozhodnutí, neboť předmětné pozemky nutně potřebuje pro výkon své podnikatelské činnosti.

### III. Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

8. Ústavní soud zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejší účastnici řízení a od okresního soudu si vyžádal příslušný spis (39 C 9/2015).

9. Nejvyšší soud ve vyjádření zcela odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí.

10. Krajský soud rovněž odkázal na právní a skutkové závěry obsažené v napadeném rozsudku s tím, že ústavní stížnost považuje za nedůvodnou.

11. Také okresní soud neměl potřebu se k ústavní stížnosti blíže vyjádřit a pouze odkázal na svůj rozsudek.

12. První vedlejší účastník řízení nesouhlasí s námitkami stěžovatelky, které navíc považuje za nejasně formulované. Poukazuje na zásadu *ex favore restitutionis*, která i ve světle poslední judikatury Ústavního soudu [viz náleze ze dne 25. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1920/20 (N 14/104 SbNU 117)] má v restitučních sporech prioritní místo. Tento náleze vysvětluje i vztah mezi zásadou *ex favore restitutionis* a proporcionalitou. Rovněž poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. 28 Cdo 3377/2020, podle něhož argumentace nabyvatele o jeho dobré víře při nabytí vlastnického práva k předmětným pozemkům od státu a důvěra v řádnou činnost jeho institucí při zjišťování, zda předmětné pozemky nejsou historickým církevním majetkem, nepatří k okolnostem odůvodňujícím suspendaci účinků blokačního ustanovení. Rovněž je nesprávná úvaha stěžovatelky, že první vedlejší účastník řízení nabývá vlastnické právo nově. Stejně tak nemůže obstát argument, že osoby účastnící se jednání o privatizaci neměly povinnost znát blokační ustanovení. Taktéž tvrzení, že privatizace se týkala velkého majetku a podílely se na ní desítky osob a různé organizace, jde spíše k tíži stěžovatelky než k její obraně. S ohledem na provedené důkazy je pak nepřiléhavá argumentace stěžovatelky, že Ing. Jiří Fíla nemohl mít povědomost o původu majetku. Toto tvrzení je navíc v rozporu se samotnou výpovědí Ing. Jiřího Fíly, který jako svědek prohlásil, že povinností osob podílejících na privatizaci bylo majetek prolustrovat a zjistit nabývací titul. První vedlejší účastník řízení se závěrem věnuje způsobu privatizace. Připouští, že privatizace Severočeských keramických závodů Most, státní podnik, proběhla za součinnosti státu, avšak podle podkladů připravených mj. právé Ing. Jiřím Filou.

13. Ústavní soud zaslal vyjádření stěžovatelce k replice, ta však na ně nikterak nereagovala.

### IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

14. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v němž byla vydána soudní rozhodnutí napadená ústavní stížností, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatelka je právně zastoupena v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu. Ústavní stížnost je rovněž přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Ústavní soud předesílá, že není součástí soustavy soudů [čl. 91 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“)] a nepřísluší mu oprávnění vykonávat dozor nad rozhodovací činností obecných soudů. Do rozhodovací činnosti soudů je Ústavní soud v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy oprávněn zasáhnout pouze tehdy, byla-li pravomocným rozhodnutím těchto orgánů porušena ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

16. Stěžovatelka brojí proti rozhodnutím, jimiž bylo určeno vlastnictví České republiky k předmětnému pozemku. Zpochybňuje přitom závěry obecných soudů ohledně neexistence dobré víry její právní předchůdkyně (Keramost, a. s.) i jí samotné, a to zejména s poukazem na okolnosti provádějící privatizaci majetku (množství převáděného majetku a reálná nemožnost statutárních orgánů či osob podílejících se na privatizaci provádět kontrolu veškerého majetku s ohledem na jeho možnou blokadu).

17. Ústavní soud si je vědom, že privatizační předpisy z počátku 90. let 20. století ctily princip přednosti restitučních nároků oprávněných osob. Legitimní očekávání původního vlastníka na vypořádání jeho historického majetku bylo uznáno ústavně chráněnou hodnotou, přičemž nástrojem její ochrany se stala právě tzv. blokační ustanovení vylučující – za stanovených podmínek – majetkové převody z titulu předmětu privatizace (srov. § 3 zákona č. 92/1991 Sb. nebo § 29 zákona o půdě) a ve vztahu k historickému majetku církví pak, se značným prodlením, které nemá jít k tíži oprávněných osob, speciální úprava majetkového vyrovnání (srov. blokační ustanovení § 13 zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi, jakož i ustanovení procesní – viz § 18 téhož zákona). Tento princip osvědčil i Ústavní soud svojí judikaturou [viz např. nález ze dne 21. 6. 2017 sp. zn. III. ÚS 1862/16 (N 108/85 SbNU 767) nebo usnesení ze dne 2. 10. 2018 sp. zn. II. ÚS 1953/18].

18. Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 6. 2017 sp. zn. I. ÚS 349/17 (N 109/85 SbNU 781) mj. konstatoval: „Závěr, že rozpor převodu majetku s § 29 zákona o půdě (tzv. blokační paragraf) způsobuje jeho absolutní neplatnost, je plně ústavně konformní, církevní právnické osoby totiž mají zákonem založené legitimní očekávání na vypořádání svého historického majetku ... Spravedlivým řešením takovéto situace je tedy nastolení původního stavu před provedením převodu majetku v rozporu s tzv. blokačním paragrafem, které umožní splnit legitimní očekávání na vypořádání historického církevního majetku. Okolnosti věci by musely být skutečně mimořádné, aby ospravedlnily kasační zásah Ústavního soudu ve prospěch stěžovatelových práv, a to tím spíše, že stěžovateli jako předchozímu vlastníku zůstává vůči státu majetkový nárok na uspokojení jeho práva ať už vydáním jiného pozemku, či finančním ekvivalentem.“ Byť se citovaný nález týkal porušení blokačního paragrafu podle zákona o půdě, lze jeho závěry vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

19. Prolomení blokace majetku, který byl nebo mohl být dotčen restitucí, je tedy připuštěno jen za okolností vsutku mimořádné povahy, jejichž absence znamená absolutní neplatnost samotného majetkového převodu (podle § 39 obč. zák.), jakož i případných dalších majetkových dispozic (viz zásadu *nemo plus iuris transfere potest quam ipse habet*). Možnost preference vlastnického práva nabyvatele převedeného majetku, popř. prolomení blokace z důvodu vydržení, Ústavní soud připustil v abstraktní rovině a jen zcela ve výjimečném případě. Opakovaně však uvádí, že pouhá dobrá víra nabyvatele nepostačuje, když nad rámec dobré víry musí být taková výjimka odůvodněna „zcela mimořádnými okolnostmi konkrétního případu“.

20. V nyní posuzované věci nejenže nebyly žádné mimořádné okolnosti ospravedlňující prolomení blokace církevního majetku prokazatelně zjištěny, ale soudy navíc ani neshledaly, že by stěžovatelka, resp. její právní předchůdci byli při nabyvání privatizovaného majetku v dobré víře. Právě absence mimořádných okolností i dobré víry představuje zásadní rozdíl oproti závěrům obsaženým v nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 (zejména bod 65), na který stěžovatelka opakovaně poukazovala, a v něm odkazovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 2640/17, ukládajícím povinnost soudu zkoumat jejich přítomnost, a proto i výsledek posouzení je ve stávající věci odlišný. Závěr obecných soudů, že Ing. Jiří Fíla, ale i Elvíra Šlapáková byli právě těmi osobami, které měly mít z pozice své funkce i mnohaletého působení v Severočeských keramických závodech Most, státní podnik, a nástupnické organizaci (Keramost, a. s.) a v případě Ing. Jiřího Fíly i u stěžovatelky největší povědomí o převáděném majetku, pročež nelze přisvědčit tvrzení o existenci dobré víry na straně stěžovatelky, vyplynul z provedených

důkazů. Ostatně i sám Ing. Jiří Fíla v pozici svědka potvrdil, že byla prováděna lustrace majetku (včetně předmětného pozemku) a bylo mu známo, že některé pozemky byly blokovány (viz č. l. 89 a 90 vyžádaného spisu), byť nevěděl z jakého důvodu. Za mimořádné okolnosti pak nelze považovat stěžovatelčino tvrzení ohledně množství nemovitostí, které byly předmětem privatizace, a z toho plynoucí faktickou nemožnost jejich důsledného prověření s ohledem na jejich možnou blokaci. Z provedeného dokazování vyplynulo (např. výpověď Elvíry Šlapákové na č. l. 90 a 91 vyžádaného spisu), že na přípravě privatizačního projektu se podílelo více osob, přičemž na samotnou lustraci majetku byl vyčleněn odpovědný pracovník, který potřebné informace získával z katastru nemovitostí. Je tedy zjevné, že zjišťování původu převáděného majetku bylo (mělo být) dostatečně personálně zajištěno. Ústavní soud tedy nesdílí námitku stěžovatelky, že nebylo v silách členů statutárních či řídicích orgánů, aby mohli objektivně zkontrolovat každou jednotlivou nemovitost z důvodu případné existence její blokace.

21. Co se týče dobré víry stěžovatelky (resp. její právní předchůdkyně), je zjevné, že se jí obecné soudy podrobně zabývaly, přičemž učinily jednoznačný závěr o její neexistenci vycházející i z toho, že údaje k původu předmětného pozemku uvedené v příslušných dokumentech (pozemkové knize, evidenci nemovitostí a v katastru nemovitostí) musely vést k praktické jistotě o tom, že jde o majetek z privatizace vyloučený. S ohledem na personální propojení zpracovatelů privatizačního projektu se členy statutárních či řídicích orgánů nabyvatelky předmětného pozemku a jejího nástupce, tedy stěžovatelky, pak nemohla být shledána existence dobré víry ani u stěžovatelky jako nutná podmínka pro vydržení pozemku. Vzhledem k výše uvedenému (neexistenci dobré víry ani žádných mimořádných okolností) je namísto odmítnout tvrzení stěžovatelky o jejím legitimním očekávání ve správnost jednání státu v privatizaci. Postup obecných soudů je třeba označit naopak jako ústavně konformní a v podrobnostech lze odkázat na odůvodnění napadených rozhodnutí. K tomu Ústavní soud ještě podotýká, že jakkoliv je matoucí úvaha okresního soudu ohledně neplatnosti smluv vedoucích k převodu majetku (smlouva mezi Severočeskými keramickými závody Most, státní podnik, a obchodní společností Keramost, a. s., a následně mezi touto společností a stěžovatelkou), kterou převzal i krajský soud, nic to nemění na závěru, že podstatnou pro vyhovění žalobě byla absence dobré víry na straně stěžovatelky, resp. i její právní předchůdkyně.

22. Konečně námitku, že stěžovatelce jakožto subjektu, který působí v oblasti horní a těžební činnosti, vzniká závažná újma, neboť předmětný pozemek je součástí dobývacího prostoru, vypořádal Nejvyšší soud konstatováním, že tomu tak být nemůže, neboť stěžovatelka podle výpisu z obchodního rejstříku od svého vzniku do současnosti nepodniká v oblasti hornické a těžební činnosti.

23. Vzhledem k tomu, že III. senát Ústavního soudu při rozhodování nynější věci nedospěl podle § 43 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 19 odst. 2 zákona o Ústavním soudu k jednomyslnému závěru, nezbylo než ústavní stížnost zamítnout v celém rozsahu podle § 82 odst. 1 téhož zákona.

24. K návrhu stěžovatelky na odložení vykonatelnosti napadených rozhodnutí Ústavní soud v souladu se svou ustálenou judikaturou konstatuje, že je-li ústavní stížnost v dané věci zamítnuta, musí se toto rozhodnutí promítnout i do akcesorického návrhu vzneseného podle § 79 odst. 2 zákona o Ústavním soudu; ten tak sdílí právní osud ústavní stížnosti.

#### Odlišná stanoviska

##### *Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka*

Nesouhlasím s výrokem ani s odůvodněním nálezu, pročez k němu zaujímám podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odlišné stanovisko:

Předně se nemohu ztotožnit s rozhodnutím většiny III. senátu proto, že nerespektuje právní názor obsažený v nálezu ze dne 15. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 2707/18 (N 123/100 SbNU 350) ani jeho východiska obsažená zejména v nálezech ze dne 31. 5. 2011 sp. zn. I. ÚS 2216/09 (N 103/61 SbNU 551) a ze dne 22. 5. 2018 sp. zn. II. ÚS 2640/17 (N 98/89 SbNU 467). Podle tohoto právního názoru nelze při hodnocení dobré víry v oprávněnost držby majetku nabytého v privatizaci ztratit ze zřetele z principu demokratického právního státu plynoucí důvěru jednotlivce ve správnost aktů orgánů státu, zejména s ohledem na reálný průběh privatizací velkého rozsahu a jejich personální i organizační roztržitost. Vychází-li soud z informací obsažených v privatizačním projektu, musí je v intencích ústavně zaručeného práva na soudní ochranu pečlivě hodnotit. Závěry o absenci dobré víry v platnost přechodu privatizovaného majetku a o jeho vydržení nelze opřít toliko o nutnost objektivního hodnocení dobré víry. Z posuzování přítomnosti dobré víry jako subjektivní kategorie nejsou vyloučeny individuální okolnosti privatizace. Objektivní hodnocení dobré víry nemůže ústit v „mechanický“ příklon k téměř vždy možné přítomnosti teoretických pochybností o způsobilosti majetku být předmětem privatizace, v důsledku čehož by se dobrá víra držitele nepřipustně ocitla mimo ochranu ústavně zaručených základních práv a svobod. Otázka, zda příslušná vědomost měla a mohla být nabyta, nevylučuje provedení důkazů a uvážení všech zvláštností za účelem maximálního přiblížení se k závěru o reálnosti vědomí o privatizovaném majetku jako podléhajícím tzv. blokačním ustanovením.

Zákon o Ústavním soudu v § 23 ukládá senátu, který „v souvislosti se svou rozhodovací činností dospěje k právnímu názoru odchylnému od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu“, předložit otázku k posouzení plénu, jehož stanoviskem je pak senát v dalším řízení vázán. „Otáčet“ judikaturu bez použití režimu tzv. změnového stanoviska je porušením nejen zákona o Ústavním soudu, ale i ústavní zásady zákonného soudce, kterým je tu ve smyslu čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod právě plénum Ústavního soudu, a na jejíž ochranu přísně dbá Evropský soud pro lidská práva. Právě vypjaté lpění většinového názoru III. senátu na dílčích, nikoliv tedy rozhodujících odlišnostech mezi srovnatelnými skutkovými i právními situacemi, vedlo mé kolegy až k ignorování pokynu § 23 zákona o Ústavním soudu, neboť otázku svého právního názoru, odchylného od uvedeného právního názoru vysloveného v nálezu, nepředložili k posouzení plénu, ačkoli jsem na nezbytnost tohoto postupu upozornil. Měli tak učinit tím spíše, že soudce zpravodaj již byl v uvedené – zcela obdobné – kauze přehlasován (nález sp. zn. III. ÚS 2707/18).

Pro většinové rozhodnutí je zásadní aprobace závěru obecných soudů, že dotčené osoby – zejména Ing. Jiří Fíla – nemohly být pro svou propojenost s privatizovaným státním podnikem v dobré víře v oprávněnost držby předmětného pozemku, protože k němu stěžovatelka ani nemohla nabýt vlastnické právo vydržením. Přijatý nález však pomíjí rozhodná kritéria posuzování dobré víry v obdobných situacích podle zmíněného nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18. Obecné soudy neposuzovaly reálnou schopnost dotčených osob nabýt povědomí o tom, zda předmětný pozemek podléhal tzv. blokačním ustanovením zákona č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, nebo zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Stejně tak neposuzovaly okolnosti privatizace vzhledem k velikosti privatizovaného majetku. Naopak závěr soudů o absenci dobré víry spočívá v prosté úvaze, že dotčené osoby danou vědomost mít měly a mohly.

Ještě více zarážející je, že okresní soud k tomuto závěru dospěl nikoli na základě skutkových okolností věci a alespoň částečně podložené domněnky o tom, že dotčené osoby měly a mohly znát povahu dotčeného pozemku, nýbrž proto, že dotčené osoby měly znát tzv. blokační ustanovení. Právní názor, podle něhož je dobrá víra vyloučena nikoli podle hodnocení zjištěného skutkového stavu (třeba jen s určitou mírou pravděpodobnosti), nýbrž podle zásady neznalost zákona neomlouvá, nevyhovuje tradičním a logickým předpokladům posuzování

dobré víry, je v rozporu s tezemi vyslovenými v nálezu sp. zn. III. ÚS 2707/18 a činí z dobré víry v hraničních případech prázdnou kategorii. Jinými slovy, mám za to, že v mezích ústavně zaručeného práva na soudní ochranu nelze aprobovat závěr soudu, že dotčené osoby nemohly být v dobré víře v platnost nabytí vlastnictví proto, že měly znát ustanovení zákona, kterému předmětný pozemek podléhal. Tato teze pomíjí smysl a účel institutu vydržení, neboť by v takovém případě nikdo nemohl být v dobré víře, neboť každý vždy může a má znát zákon.

Dále se nálezy nevyrovnávají s absencí posouzení důvěry stěžovatelky ve správnost aktů orgánů veřejné moci. Jelikož se obecné soudy nezabývaly širším kontextem privatizace, neposuzovaly ani případné legitimní očekávání stěžovatelky a její ujištění o zákonnosti nabytí předmětného pozemku státem. Obecné soudy tak své rozhodnutí postavily na paušálním závěru o neplatnosti převodních smluv mezi státním podnikem a právní předchůdkyní stěžovatelky. Při bližším pohledu je ovšem nutno shledat, že tento závěr je nepřezkoumatelný. Krajský soud totiž uvedl, že předmětný pozemek přešel na právní předchůdkyni stěžovatelky smlouvou uzavřenou se státním podnikem. Nicméně okresní soud jednak v bodu 8 odůvodnění napadeného rozsudku uvedl, že předmětný pozemek byl převeden na Fond národního majetku České republiky, z něhož byl vložen do základního jmění právní předchůdkyně stěžovatelky přechodem na základě privatizačního projektu (tedy nikoli smlouvou), jednak ale v bodu 81 konstatoval neplatnost smluv, kterými mělo být převedeno vlastnické právo k předmětnému pozemku ze státního podniku na právní předchůdkyni stěžovatelky. S tímto rozparem, v jehož důsledku nebyla posouzena důvěra stěžovatelky ve správnost aktů státu při privatizaci, se nevyrovnal Nejvyšší soud ani nyní Ústavní soud. Netřeba více rozvádět, že tento závěr neodůvodňuje odchylku od běžné struktury privatizace podle zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, podle jehož § 5 odst. 4 byla smlouvou přímo mezi státním podnikem a nově vzniklou společností převáděna pouze práva z duševního vlastnictví.

Se stěžovatelčinou argumentací nálezem sp. zn. III. ÚS 2707/18 a extenzivním výkladem zásady neznalost zákona neomlouvá se přitom nálezy dostatečně nevyrovnává. Výše naznačená problematika posouzení dobré víry byla většinou III. senátu hodnocena pouze tak, že se jí obecné soudy podrobně zabývaly (bod 21 odůvodnění nálezu). Nelogický závěr o absenci dobré víry, učiněný na základě povinnosti dotčených osob znát tzv. blokační ustanovení, zůstal pomínut. Nálezy se také nezabývají možným legitimním očekáváním stěžovatelky plynoucím z čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky toliko s odůvodněním, že takovou argumentaci je nutno odmítnout. K nepřezkoumatelnému závěru okresního soudu a krajského soudu, který má být pro další úvahy stěžejní, tedy na jakém právním základě nabytí stěžovatelka předmětný pozemek, nálezy v bodu 21 odůvodnění *in fine* pouze uvádí, že úvaha soudů je v tomto ohledu „matoucí“, nemění však nic na absenci dobré víry stěžovatelky i její právní předchůdkyně. Jak jsem však naznačil výše, její posouzení souvisí i s jednáním státu v privatizaci, a Ústavní soud tak aproboval zkratkovitou úvahu obecných soudů.

Z výše uvedených důvodů mělo být ústavní stížnosti vyhověno.



**Č. 115****Doručování odvolání ostatním účastníkům řízení  
(sp. zn. III. ÚS 229/21 ze dne 9. června 2021)**

Doručení odvolání ostatním účastníkům jako jeden ze základních požadavků práva na spravedlivý proces (zásady kontradiktornosti řízení) má umožnit, aby byli seznámeni se skutkovými a právními argumenty odvolatele a aby mohli, budou-li to pokládat za potřebné k obraně svých zájmů, předložit soudu své protiargumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud má v rozhodnutí náležitě vypořádat. Není však povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání proti usnesení o návrhu na předběžné opatření před rozhodnutím odvolacího soudu vždy a v každém případě, především když by takové doručení nebylo účelné, vhodné či by jím dokonce mohl být zmařen účel předběžného opatření, tedy mimořádného procesního institutu, který musí být do jisté míry založen na prvku překvapivosti.

Samotné porušení objektivních procesních pravidel ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces, ale teprve takové jejich porušení, jež by skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu konat úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé. Ústavní soud proto ve snaze zachovat racionalitu řízení o ústavní stížnosti a zabránit výskytu přepjatého formalismu i ve své vlastní judikatuře vždy váží charakter a intenzitu porušení procesních pravidel.

Tak je tomu i v případě, kdy procesním postupem obvodního soudu, který stěžovateli řádně nedoručil opis odvolání vedlejší účastnice, byl stěžovatel fakticky zbaven práva předložit argumenty k podanému odvolání, na jehož základě městský soud dospěl k odlišnému právnímu názoru než obvodní soud a změnil jeho rozhodnutí o předběžném opatření tak, že zkrátil styk stěžovatele s nezletilými nejen oproti jeho rozsahu nastavenému usnesením obvodního soudu, nýbrž i proti dosavadnímu reálnému stavu, přičemž stěžovatel se o tomto náhledu na posuzovanou otázku dozvěděl až ze samotného rozhodnutí městského soudu.

Skutečnost, že k zaslání odvolání stěžovateli nedošlo pouze v důsledku administrativního pochybení soudu, nic nemění na tom, že rozhodl-li městský soud o podaném odvolání vedlejší účastnice, aniž by předtím bylo stěžovateli umožněno se s obsahem odvolání seznámit, fakticky mu znemožnil vznést argumenty proti tvrzením vedlejší účastnice uvedeným v odvolání a reagovat na jí předložený návrh na úpravu styku. Tímto svým rozhodnutím městský soud porušil právo stěžovatele na soudní ochranu a rovné postavení v řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele V. K., zastoupeného JUDr. Pavlem Novákem, advokátem, sídlem Bohuslava Martinů 1051/2, Praha 4, doručovací adresa V Holešovičkách 1579/24, Praha 8, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. prosince 2020 č. j. 39 Co 386/2020-425, za účasti Městského soudu v Praze jako

účastníka řízení a 1. Z. B. a nezletilých 2. M. K. a 3. B. K., zastoupených Městskou částí Praha 10, sídlem Vršovická 60, Praha 10, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 22. prosince 2020 č. j. 39 Co 386/2020-425 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na soudní ochranu a rovné postavení v řízení zaručené v čl. 36 odst. 1 a v čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. prosince 2020 č. j. 39 Co 386/2020-425 se ruší.**

## Odůvodnění

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

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí a odkladu jeho vykonatelnosti s tvrzením, že jím bylo porušeno jeho základní právo na soudní ochranu a princip rovnosti účastníků zaručené čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a v důsledku toho i jeho právo na styk a péči o své potomky podle čl. 32 odst. 4 Listiny.

2. Z obsahu spisu Obvodního soudu pro Prahu 10 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 50 Nc 14001/2019, který si Ústavní soud vyžádal, vyplývají následující skutečnosti. Rozsudkem obvodního soudu ze dne 20. 5. 2019 č. j. 50 Nc 14001/2019-107 byli nezletilí svěřeni do péče vedlejší účastnice a stěžovateli bylo umožněno stýkat se s nezletilými v každém sudém týdnu v roce od čtvrtka odpoledne do pondělí ráno a v každém lichém týdnu v roce od středy odpoledne do čtvrtka ráno, dále byl upraven styk v průběhu vánočních, jarních, velikonočních a letních prázdnin. Dne 9. 10. 2020 podal stěžovatel u obvodního soudu návrh na nařízení předběžného opatření, podle kterého by byl oprávněn stýkat se s nezletilými vždy od čtvrtka lichého kalendářního týdne po skončení školních povinností dětí do pondělí sudého týdne do 8:00 hodin jejich odvedením do školy s tím, že si děti převezme ve školním zařízení, které nezletilí navštěvují, případně, případně-li předání na den mimoškolní docházky, v bydlišti matky. Usnesením obvodního soudu ze dne 13. 10. 2020 č. j. 50 Nc 14001/2019-417 bylo vydáno předběžné opatření, kterým bylo stěžovateli umožněno stýkat se s nezletilými vždy od pátku po skončení školního vyučování do neděle 17:00 hodin s tím, že si nezletilé vyzvedne ve školním zařízení, které nezletilí navštěvují, a odevzdá je v místě bydliště vedlejší účastnice.

3. Proti usnesení obvodního soudu podala vedlejší účastnice odvolání. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesení obvodního soudu napadeným usnesením změnil tak, že stěžovatel je oprávněn stýkat se s nezletilými každý lichý kalendářní týden v roce od pátku od 15:00 hodin do neděle do 17:00 hodin s tím, že si nezletilé děti vyzvedne v místě bydliště vedlejší účastnice a tamtéž je po ukončení styku odevzdá.

### II. Argumentace stěžovatele

4. Stěžovatel v ústavní stížnosti uvádí, že městský soud rozhodl o odvolání vedlejší účastnice, aniž by byl opis odvolání předtím zaslán stěžovateli na vědomí, čímž mu fakticky znemožnil vznést protiargumenty, a hájit tak své stanovisko o nedůvodnosti odvolání a v něm vzneseného návrhu. V napadeném rozhodnutí přitom městský soud konstatuje, že se stěžovatel k podanému odvolání nevyjádřil. Toto tvrzení se nezakládá na pravdě, neboť odvolání vedlejší účastnice stěžovateli nikdy nebylo doručeno, a stěžovatel se tak k němu vyjádřit nemohl. Stěžovatel nesouhlasí ani s právními závěry městského soudu a upozorňuje, že soudy rozhodující ve věcech úpravy styku s nezletilými nejsou vázány návrhy účastníků, nýbrž pouze

zájmem nezletilých. Nebylo proto důvodu, aby stěžovatel podával proti usnesení obvodního soudu odvolání, bylo-li jeho návrhu na stanovení styku s nezletilými obvodním soudem více než plně vyhověno.

### III. Vyjádření účastníků řízení a replika stěžovatele

5. 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 městskému soudu, vedlejší účastníci řízení a opatrovníku nezletilých.

6. Městský soud ve svém vyjádření uvedl, že při doručování odvolání vedlejší účastnice došlo k chybě, když odvolání bylo omylem doručeno namísto právnímu zástupci stěžovatele osobě stejného jména, což městský soud přehlédl. Městský soud dodává, že judikatura Ústavního soudu vychází z toho, že odvolání proti předběžnému opatření je třeba doručovat, jen je-li to vhodné a účelné s ohledem na okolnosti konkrétního případu. V posuzované věci stěžovatel nemohl namítat nové skutečnosti a důkazy, ze skutečností uváděných stěžovatelem v návrhu na nařízení předběžného opatření obvodní soud i městský soud vycházely, což nasvědčuje tomu, že odvolání nebylo třeba stěžovateli zasílat. Městský soud má tedy za to, že i když odvolání vedlejší účastnice nebylo stěžovateli zasláno a ten se k němu před vydáním rozhodnutí městského soudu nemohl vyjádřit, k porušení jeho práv nedošlo.

7. Vedlejší účastnice vyjádřila přesvědčení, že městský soud zcela správně vyhodnotil závěr obvodního soudu jako nedůvodný, jde-li o přiznání širšího rozsahu styku stěžovatele s nezletilými, než jaký byl návrhem požadován, neboť jinak by došlo k omezení péče vedlejší účastnice o nezletilé pouze na dny v týdnu, kdy nezletilí mají plnit povinnou školní docházku, a vedlejší účastníci by nebylo umožněno trávit s nezletilými žádný volný čas. Podle vedlejší účastnice je otázkou, zda namítané doručování odvolání stěžovateli do chybné datové schránky je schopno ohrozit jeho právo na spravedlivý proces, když vedlejší účastnice nepodávala odvolání proti rozhodnutí, kterým by bylo vyhověno návrhu stěžovatele, ale proti rozhodnutí, kterým obvodní soud rozšířil kontakt stěžovatele s nezletilými nad rozsah jeho návrhu. Z pohledu vedlejší účastnice pochybení soudu nedosáhlo intenzity zásahu do základních práv stěžovatele.

8. Vyjádření městského soudu a vedlejší účastnice (opatrovník nezletilých se k ústavní stížnosti nevyjádřil) zaslal Ústavní soud stěžovateli na vědomí a k případné replice. Stěžovatel uvedl, že městský soud považoval za nutné, aby se stěžovatel vyjádřil k odvolání vedlejší účastnice, neboť mu odvolání na základě své úvahy zaslal k vyjádření. Stěžovatel následně mohl tvrdit nové skutečnosti tak, aby v odvolání uvedená tvrzení vedlejší účastnice vyvrátil, popř. mohl navrhnout jiný rozsah styku, tato možnost mu však byla odepřena. Současně stěžovatel tak jako v ústavní stížnosti uvádí, že neměl důvod podávat odvolání proti předběžnému opatření, neboť jím bylo zcela vyhověno jeho návrhu.

### IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

9. 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 soudní rozhodnutí napadené v ústavní stížnosti, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný; stěžovatel je právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona o Ústavním soudu a ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatel vyčerpal všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*).

### V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

10. Ústavní soud posuzoval ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který není další instancí v systému obecného soudnictví (čl. 91 Ústavy), není soudem nadřízeným obecným soudům

a obdobně jiným orgánům veřejné moci a jako takový je oprávněn do jejich rozhodovací pravomoci zasahovat pouze za předpokladu, že nepostupují v souladu s právy obsaženými v hlavě páté Listiny [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. S ohledem na zjištěné skutečnosti Ústavní soud dospěl k závěru, že k výše stěžovatelem tvrzenému porušení jeho práv opravňujícím zásah Ústavního soudu napadeným rozhodnutím městského soudu došlo.

11. Podstatu ústavní stížnosti tvoří nesouhlas stěžovatele s procesním postupem městského soudu, který rozhodl o odvolání vedlejší účastnice proti usnesení obvodního soudu, aniž by odvolání, které bylo zasláno stěžovateli na vědomí s možností podat k němu své vyjádření, bylo stěžovateli řádně doručeno. Z vyžádaného soudního spisu a vyjádření městského soudu pak tvrzená skutečnost o nedoručení opisu odvolání stěžovateli (z důvodu jeho doručení do jiné datové schránky) skutečně vyplývá.

12. Ústavní soud se ve své rozhodovací praxi již několikrát vyslovil k ústavněprávní interpretaci § 210 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“), který upravuje doručování odvolání ostatním účastníkům řízení. Podle citovaného ustanovení vyjma případů opožděného či vadného odvolání doručí soud prvního stupně ostatním účastníkům odvolání, které směřuje proti rozsudku nebo usnesení ve věci samé; jde-li o odvolání proti usnesení, kterým nebylo rozhodnuto ve věci samé, doručí je soud těm účastníkům, jejichž práva a povinnosti se týká, je-li to s ohledem na okolnosti případu či povahu věci vhodné a účelné. Ústavní soud konstatoval, že v případě odvolání směřujícího proti jiným než meritorním rozhodnutím tedy soud nemá zákonem kategoricky formulovanou povinnost doručit dané odvolání ostatním účastníkům; ale k takovému postupu soud přistupuje na základě své úvahy o jeho vhodnosti a účelnosti s ohledem na okolnosti případu či specifikum věci. Takovou specifickou okolností zakládající nezbytnost doručení odvolání ostatním účastníkům může přitom být i dosavadní vývoj řízení, který zřetelně naznačuje, že protistrana zaujímá k argumentům uváděným odvolatelem zřetelně nesouhlasný postoj a odlišně je právně a skutkově hodnotí. Doručením odvolání ostatním účastníkům má být umožněno, aby byli seznámeni se skutkovými a právními argumenty odvolatele a aby mohli, budou-li to pokládat za potřebné k obraně svých zájmů, předložit soudu své protiargumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud má v rozhodnutí náležitě vypořádat [srov. náleze ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 3524/19 (N 215/97 SbNU 293), body 22 a 23; náleze ze dne 18. 5. 2017 sp. zn. I. ÚS 326/17 (N 81/85 SbNU 387), bod 17; náleze ze dne 25. 6. 2019 sp. zn. III. ÚS 743/19 (N 118/94 SbNU 400), bod 26; či obdobně náleze ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. IV. ÚS 802/19 (N 106/94 SbNU 297), bod 16, dostupné stejně jako dále uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <http://nalus.usoud.cz>]. Současně však Ústavní soud v citovaných nálezech uvedl, že není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání proti usnesení o návrhu na předběžné opatření před rozhodnutím odvolacího soudu vždy a v každém případě, a to především s ohledem na to, že mohou být případy, kdy by doručení odvolání protistraně nebylo ani účelné, ani vhodné, či by dokonce nevhodným doručením odvolání mohl být zmařen účel předběžného opatření, tedy mimořádného procesního institutu, který musí být do jisté míry založen na prvku překvapivosti.

13. V nálezu ze dne 8. 7. 2008 sp. zn. II. ÚS 1374/08 (N 128/50 SbNU 125) Ústavní soud jednoznačně zdůraznil, že vytvoření prostoru pro účastníka řízení účinně uplatnit námitky a argumenty, které jsou způsobilé ovlivnit rozhodování soudu a s nimiž se soud musí v rozhodnutí náležitě vypořádat, je jedním ze základních požadavků práva na spravedlivý proces (zásada kontradiktornosti řízení), který lze vztáhnout na jakékoliv rozhodování, jímž jsou dotčena subjektivní práva a povinnosti účastníků řízení [srov. obdobně nálezy ze dne 6. 2. 2007 sp. zn. II. ÚS 828/06 (N 26/44 SbNU 309) či ze dne 1. 9. 2011 sp. zn. II. ÚS 781/10 (N 147/62 SbNU 269)].

14. Ústavní soud ve své judikatuře rovněž připomíná, že jeho úkolem je hodnotit přezkoumávaný proces jako celek, nikoliv jen jeho některé segmenty, to znamená, že přihlíží

k závažnosti eventuálních pochybení v postupu obecných soudů a k jejich dopadu na celkový výsledek řízení, neboť právo na soudní a jinou právní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny nelze vykládat tak, že by pokrývalo veškeré případy porušení kogentních procesních ustanovení v objektivní poloze. Samotné porušení procesních pravidel stanovených procesními právními předpisy ještě nemusí samo o sobě znamenat porušení práva na spravedlivý proces, ale teprve takové porušení objektivních procesních pravidel, které by skutečně jednotlivce omezilo v některém konkrétním subjektivním procesním právu [srov. např. nálezy ze dne 5. 8. 2009 sp. zn. I. ÚS 566/07 (N 176/54 SbNU 209) či ze dne 18. 10. 2011 sp. zn. IV. ÚS 1796/11 (N 178/63 SbNU 69)].

15. Ústavní soud proto ve snaze zachovat racionalitu řízení o ústavní stížnosti a zabránit výskytu přepjatého formalismu i ve své vlastní judikatuře vždy váží charakter a intenzitu porušení procesních pravidel. V případě namítaného porušení subjektivního práva na soudní a jinou právní ochranu je tudíž třeba vždy zkoumat, jak porušení procesních práv zkrátilo jednotlivce na možnosti uplatňovat jednotlivá procesní práva a konat procesní úkony, jež by byly způsobilé přivodit mu příznivější rozhodnutí ve věci samé.

16. Ústavní soud tak učinil i v nyní posuzované věci a dospěl k závěru, že procesním postupem obvodního soudu, který stěžovateli řádně nedoručil opis odvolání vedlejší účastnice, byl stěžovatel fakticky zbaven svého práva předložit své argumenty k podanému odvolání, na jehož základě městský soud změnil rozhodnutí obvodního soudu o předběžném opatření tak, že stanovil styk stěžovatele s nezletilými pouze každý lichý týden od pátku od 15:00 hodin do neděle do 17:00 hodin, oproti obvodním soudem stanovenému každotýdennímu styku od pátku po skončení školního vyučování do neděle 17:00 hodin. Městský soud (jako soud odvolací) na základě podaného odvolání (a v něm vznesených argumentů) dospěl k odlišnému právnímu názoru než obvodní soud (jako soud prvního stupně), přičemž dotčený účastník řízení (stěžovatel) se o tomto náhledu na posuzovanou otázku dozvěděl až ze samotného rozhodnutí městského soudu. V odvolání přitom vedlejší účastnice předložila návrh, aby městský soud změnil usnesení obvodního soudu o vydání předběžného opatření tak, že stěžovatel je oprávněn stýkat se s nezletilými každý lichý kalendářní týden od pátku od 15 hodin do neděle do 17 hodin. Šlo tedy o nový návrh na úpravu styku v odlišném (značně omezeném) rozsahu, než jak byl nastaven dosud nepravomocným rozsudkem obvodního soudu ze dne 20. 5. 2019 či usnesením obvodního soudu o vydání předběžného opatření ze dne 13. 10. 2020. Tomuto návrhu vedlejší účastnice městský soud zcela vyhověl.

17. Z odůvodnění předběžného opatření vydaného obvodním soudem a z protokolu o jednání konaném před obvodním soudem dne 25. 5. 2020 přitom vyplývá, že stěžovatel se na základě ústní dohody s vedlejší účastnicí stýkal s nezletilými jednou za čtrnáct dní od čtvrtka do pondělí, tedy v rozsahu, v jakém se domáhal styku návrhem na vydání předběžného opatření, stěžovatel návrh odůvodňoval tím, že vedlejší účastnice ústní dohodu porušuje a několikrát odmítla nezletilé stěžovateli předat. Obvodní soud měl za prokázanou naléhavou potřebu nařízení předběžného opatření, aby byl zachován kontakt mezi stěžovatelem a nezletilými, neshledal přitom nic, co by stěžovatele z péče o nezletilé vylučovalo, a rozhodl o každotýdenním styku stěžovatele s nezletilými od pátku do pondělí. Městský soud neshledal se závěrem obvodního soudu o takovém rozsahu styku stěžovatele s nezletilými za situace, kdy stěžovatel navrhoval styk od čtvrtka do pondělí jednou za čtrnáct dní, pro takový postup městský soud neshledal důvod. Poté bez jakéhokoliv bližšího odůvodnění městský soud uvedl, že jde-li o rozsah styku o víkend, souhlasí s úpravou styku od pátku (pravděpodobně měl na mysli návrh vedlejší účastnice předložený v odvolání) a s tím, aby styk probíhal od skončení vyučování. K odvolání vedlejší účastnice, s jehož obsahem se stěžovatel neměl možnost seznámit, tedy městský soud styk stěžovatele s nezletilými podstatně zkrátil nejen oproti rozsahu styku nastavenému usnesením obvodního soudu, nýbrž i proti dosavadnímu reálnému stavu, kdy se stěžovatel stýkal s nezletilými jednou za čtrnáct dní od čtvrtka do pondělí.

18. Ústavní soud zdůrazňuje, že posuzovaná věc se odlišuje od případů, kdy se obecné soudy při zohlednění konkrétních okolností průběhu řízení rozhodly nedoručovat opis odvolání dotčenému účastníkovi řízení, neboť případné vyjádření protistrany by nemohlo nijak přispět k objasnění věci a k rozhodování odvolacího soudu (viz usnesení ze dne 23. 9. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2602/13). Ve věci stěžovatele obvodní soud přistoupil k zaslání odvolání stěžovateli a pouze v důsledku administrativního pochybení soudu se zaslání odvolání nedostalo do sféry stěžovatele, resp. jeho právního zástupce. Městský soud poté, co z předkládací zprávy obvodního soudu zjistil, že odvolání bylo doručeno ostatním účastníkům dne 26. 10. 2020 a vyjádření k odvolání nebylo podáno, nepochybně vycházel z toho, že se stěžovatel vyjádřit nehodlá, v napadeném usnesení pak městský soud výslovně uvedl, že se stěžovatel k odvolání nevyjádřil. Jakkoli skutečnost, že obvodní soud na základě vlastní úvahy přistoupil k zaslání odvolání stěžovateli, sama o sobě neznamená, že jde o věc, kdy byl takový postup vhodný a účelný s ohledem na okolnosti případu, je nutno posuzovanou věc odlišit od případů, kdy se soud vědomě rozhodne odvolání druhému z účastníků nezasílat. Jinými slovy, jakkoli se nyní po vydání napadeného usnesení vyjadřuje městský soud tak, že zbavením možnosti stěžovatele vyjádřit se k odvolání nebylo zasazeno do jeho ústavních práv, není dnes již možné zpětně dovozovat, jaký by byl procesní postup městského soudu v případě, kdyby obvodní soud k zaslání odvolání stěžovateli vůbec nepřistoupil.

19. Z obsahu ústavní stížnosti a vyžádaného soudního spisu je zřejmé, že stěžovatel má na otázku skutkového stavu a právního hodnocení dané věci diametrálně odlišný názor než vedlejší účastnice, přičemž postupem obecných soudů mu bylo odepráno tento svůj právní názor na danou kauzu obhajovat před městským soudem, a to navíc za situace, kdy obvodní soud rozhodl v jeho prospěch, zatímco městský soud v napadeném rozhodnutí, kterým podanému odvolání vyhověl, vyšel právě i z tvrzení předložených vedlejší účastnicí v odvolání, s nimiž se zjevně ztotožnil. Tímto postupem došlo k porušení ústavně garantovaných práv stěžovatele podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny [obdobně viz náleze ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 719/18 (N 69/89 SbNU 79), náleze ze dne 17. 12. 2019 sp. zn. II. ÚS 3524/19 či náleze ze dne 23. 11. 2020 sp. zn. II. ÚS 2652/20 (N 213/103 SbNU 197)].

20. V nyní posuzované věci tedy zjevně nešlo ani o situaci, kdy podle shora v bodě 12 citované judikatury Ústavního soudu není povinností obecných soudů doručovat protistraně odvolání, neboť by to nebylo ani účelné, ani vhodné, či by dokonce mohl být nevhodným doručením odvolání zmařen účel předběžného opatření založený na prvku překvapivosti. Tak tomu však v posuzované věci nebylo, a stěžovatel tak měl právo na to, aby na odvolání vedlejší účastnice odpovídajícím způsobem reagoval.

21. Odkazuje-li městský soud ve vyjádření k ústavní stížnosti na usnesení ze dne 8. 6. 2020 sp. zn. III. ÚS 1131/20, šlo o věc, kdy soud zamítl návrh na nařízení předběžného opatření z důvodu neosvědčení nároku na úhradu fakturované částky, přičemž vycházel z navrhovatelkou k návrhu přiložených listin, které s ohledem na § 75c odst. 4 o. s. ř. nemohly být dále doplněny ani uplatňovaný nárok nemohl být jinak konkretizován, a jejíž případné vyjádření by tak nemohlo nic změnit na závěru soudu, že potřeba nařízení předběžného opatření nebyla návrhem osvědčena. Protože doručení odvolání proti usnesení obvodního soudu o nařízení předběžného opatření stěžovatelce, byť by je jinak bylo možné hodnotit jako žádoucí, ve věci nemohlo nic změnit na výsledku řízení, Ústavní soud v citovaném usnesení v jeho nedoručení neshledal takové pochybení, s nímž by bylo možné spojovat závěr o porušení zásady rovnosti účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny nebo porušení práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

## VI. Závěr

22. Ústavní soud uzavírá, že rozhodl-li městský soud ústavní stížností napadeným usnesením o podaném odvolání vedlejší účastnice, aniž by předtím bylo stěžovateli umožněno

se s obsahem odvolání seznámit, fakticky mu znemožnil vznést argumenty proti tvrzením vedlejší účastnice uvedeným v odvolání a reagovat na její v odvolání předložený návrh na úpravu styku. Tímto svým rozhodnutím městský soud porušil právo stěžovatele na soudní ochranu a rovné postavení v řízení podle čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 3 Listiny.

23. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud (aniž jinak posuzoval vlastní předmět řízení před obecnými soudy) podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti vyhověl a podle § 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona napadené usnesení městského soudu zrušil. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, protože od něj podle § 44 věty první zákona o Ústavním soudu upustil. O návrhu na odklad vykonatelnosti napadeného rozhodnutí Ústavní soud samostatně nerozhodoval s ohledem na výsledek řízení o ústavní stížnosti.

**Č. 116****Nahrazení souhlasu České advokátní komory dle § 85b trestního řádu  
(sp. zn. III. ÚS 348/21 ze dne 9. června 2021)**

V každé věci, v níž je uplatněna rozhodovací pravomoc obecných soudů, musí být zajištěn soulad mezi pořizeným audiozáznamem jednání (veřejného zasedání) soudu, v jehož průběhu dochází k vyhlášení rozhodnutí, písemným protokolem z tohoto jednání (veřejného zasedání), jakož i písemným vyhotovením samotného rozhodnutí tohoto soudu. Vyskytne-li se rozpor mezi písemným vyhotovením protokolu o úkonu a zvukovým záznamem, je třeba vycházet ze zvukového záznamu. Projev vůle soudu/soudce zachycený ve výroku usnesení proto musí být určitý, jasný a nevzbuzující pochybnosti o vůli orgánu, který je vydal, a to i v těch případech, kdy je usnesení vyhlášováno v průběhu jednání či veřejného zasedání a je zapisováno do protokolu.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků řízení v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatelky Š. K., zastoupené Mgr. Bc. Pavlem Skřipcem, advokátem, se sídlem Rooseveltova 6/8, Brno, směřující proti zásahu Městského soudu v Praze spočívajícímu v jeho postupu při veřejném zasedání dne 9. 12. 2020 v řízení vedeném pod sp. zn. Nt 903/2018, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a České advokátní komory, se sídlem Národní 16, Praha 1, a Vrchního státního zastupitelství v Praze jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**I. Zásahem spočívajícím v postupu Městského soudu v Praze v řízení vedeném pod sp. zn. Nt 903/2018 při veřejném zasedání dne 9. 12. 2020 došlo k porušení práv stěžovatelky na svobodný výkon povolání (advokacie) a soudní ochranu zaručených čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Městskému soudu v Praze se zakazuje pokračovat v porušování práv stěžovatelky a přikazuje se mu obnovit stav před porušením tím, že České advokátní komoře bude za účelem předání stěžovatelce bezodkladně vrácena zajištěná listina označená jako stopa č. 1.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

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

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1, § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu] se stěžovatelka domáhá, aby Ústavní soud vyslovil, že postupem



Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) v řízení vedeném pod sp. zn. Nt 903/2018 došlo v průběhu veřejného zasedání, které se konalo dne 9. 12. 2020, k porušení jejich základních práv zaručených v čl. 26 odst. 1, čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“). Stěžovatelka žádá, aby se městskému soudu zakázalo v tomto zásahu pokračovat a aby mu bylo příkázáno obnovit původní stav.

2. Jak se podává z ústavní stížnosti a přiložených listin, na základě příkazu Obvodního soudu pro Prahu 5 (dále jen „obvodní soud“) ze dne 18. 6. 2018 sp. zn. 37 Nt 146/2018 byla ve dnech 28. 6. – 29. 6. 2018 provedena prohlídka jiných prostor a pozemků podle ustanovení § 83 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „trestní řád“), a to konkrétně kancelářských prostor advokátní kanceláře X, jež ve své advokátní praxi využívá rovněž stěžovatelka. Během této prohlídky byly nalezeny a zajištěny listiny sepsané v protokolu o provedení prohlídky.

3. S ohledem na stanovisko zástupce České advokátní komory (dále též jen „ČAK“), jež odepřel udělit souhlas k seznámení se s obsahem zajišťovaných listin (vedle tištěných písemností, tj. stopy č. 6–8, se jednalo zejména o jiné nosiče informací, elektronická data získaná z disku uvedené advokátní kanceláře a zajištěných počítačů, tj. stopy č. 1–5), byl na základě podnětu státního zástupce Vrchního státního zastupitelství v Praze (dále jen „vrchní státní zastupitelství“) ze dne 13. 7. 2018 č. j. VZV 34/2018-158 podán soudcem obvodního soudu u městského soudu návrh na vydání rozhodnutí o nahrazení souhlasu zástupce ČAK k seznámení se s obsahem shora uvedených listin (dále též jen „návrh“) podle ustanovení § 85b odst. 3 trestního řádu.

4. U městského soudu se následně dne 9. 12. 2020 konalo pod sp. zn. Nt 903/2018 veřejné zasedání, jehož předmětem bylo řízení o shora uvedeném návrhu, proti němuž nyní stěžovatelka brojí ústavní stížností.

## II. Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka předně uvádí, že návrh podle ustanovení § 85b odst. 3 trestního řádu musí být podán ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy zástupce ČAK odmítl udělit souhlas k seznámení se s obsahem zajištěných listin. V nyní posuzovaném případě, jak již bylo uvedeno výše, byla prohlídka zahájena dne 28. 6. 2018, přičemž skončila až následujícího dne. Stěžovatelka poukazuje na fakt, že z protokolu o provedení prohlídky nevyplývá, v jaký konkrétní časový okamžik odepřel zástupce ČAK udělit souhlas k seznámení se s obsahem předmětných listin. Dle názoru stěžovatelky proto není možné zcela jednoznačně tvrdit, kdy byl souhlas zástupce ČAK odepřen, zda již 28. 6. 2018, tedy v první den prohlídky, nebo až 29. 6. 2018, tj. v druhý den prohlídky.

6. V dalším stěžovatelka poukazuje na údajné logické nesprávnosti a nesrovnalosti v protokolu o provedení prohlídky. Z protokolu např. není dle jejího názoru zřejmé, v který konkrétní okamžik byly zajištěny jednotlivé stopy, resp. není zřejmé, v který konkrétní časový okamžik u jednotlivých zajištěných stop zástupce ČAK odepřel svůj souhlas k seznámení se s obsahem zajištěných listin.

7. Veškeré shora vznesené námitky pak mají dle stěžovatelky zásadní význam z hlediska zachování lhůty ve smyslu ustanovení § 85b odst. 5 trestního řádu, a tedy i z hlediska dalšího procesního postupu městského soudu v rámci veřejného zasedání konaného dne 9. 12. 2020. Pokud totiž byl souhlas zástupce ČAK k seznámení se s obsahem zajištěných listin odepřen již 28. 6. 2018, došlo v nyní posuzovaném případě k opožděnému podání návrhu, neboť lhůta 15 dnů pro jeho podání by již uplynula, kdy posledním dnem pro podání tohoto návrhu by byl pátek 13. 7. 2018, nikoliv tedy až pondělí 16. 7. 2018, kdy návrh obvodního soudu (datovaný sice ke dni 13. 7. 2018) došel městskému soudu.

8. Stěžovatelka dále zpochybňuje postup městského soudu při samotném veřejném zasedání. Poukazuje na pořízený audiozáznam tohoto zasedání, z něhož je dle jejího názoru

patrné, že předseda senátu nahradil souhlas zástupce ČAK ve vztahu k předmětným listinným (tištěným) důkazům, současně ale zamítl návrh na nahrazení souhlasu zástupce ČAK k vydání data serveru a jiných elektronických médií. Upřesňuje, že takto vyhlášené rozhodnutí vedlo k následné polemice mezi státním zástupcem a předsedou senátu v otázce, zda mají být předmětná elektronická média vrácena či nikoliv, v jejímž závěru státní zástupce přesvědčil předsedu senátu, aby mu poskytl lhůtu sedmi dnů pro sdělení návrhu, jak postupovat ve vztahu k elektronickým médiím. Stěžovatelka v uvedeném postupu spatřuje porušení svého práva na spravedlivý proces a zdůrazňuje, že „soudní orgán [...] poté, co oznámí usnesení, na základě kterého zcela jednoznačně zamítl návrh na nahrazení souhlasu ČAK k vydání elektronických médií, se nechá následně po vydání usnesení přesvědčit právní argumentací státního zástupce, a toto své předchozí rozhodnutí v rámci dalšího průběhu veřejného zasedání zcela opomine“. Tímto svým postupem městský soud dle stěžovatelčina názoru zpochybnil svoji nestrannost a nezávislost, neboť postupoval podle pokynů jednoho z účastníků řízení. Pro úplnost stěžovatelka dodává, že i přes opakované urgencye jí nebyl ke dni podání ústavní stížnosti doručen ani protokol o jednání z předmětného veřejného zasedání, ani písemné vyhotovení usnesení městského soudu vyhlášené v průběhu tohoto veřejného zasedání.

9. Stěžovatelka dále uvádí, že při veřejném zasedání došlo ze strany městského soudu rovněž k porušení povinnosti mlčenlivosti advokáta (stěžovatelky), neboť před státním zástupcem byly čteny konkrétní smlouvy a jiné listiny zajištěné během prohlídky.

10. V následném doplnění ústavní stížnosti stěžovatelka přiložila písemné vyhotovení rozhodnutí městského soudu ze dne 9. 12. 2020 sp. zn. Nt 903/2018, jímž bylo rozhodnuto o nahrazení souhlasu ČAK k seznámení se s obsahem (tištěných) listin, tj. stopy č. 7 a stopy č. 8. Z tohoto rozhodnutí, jež však stěžovatelka nenapadá, se podává, že městský soud považoval návrh vrchního státního zastupitelství za včasný, neboť dovedl, že souhlas zástupce ČAK byl odepřen až dne 29. 6. 2018. Městský soud dále uvedl, že rozhodnutí o nahrazení souhlasu ohledně elektronických nosičů dat si vyhradil k samostatnému rozhodnutí, neboť z vyjádření soudního znalce, které za tím účelem vyžádal, je patrné, že zkoumání těchto médií v průběhu veřejného zasedání s respektováním požadavků plynoucích z nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 702/17 ze dne 22. 10. 2019 (N 175/96 SbNU 219) je z časových důvodů neproveditelné.

11. Jak vyplývá z dalších příložených listin (tj. žádosti o vydání opravného usnesení a žádosti o opravu protokolu z veřejného zasedání), stěžovatelka se s tímto rozhodnutím neztotožnila, aniž by je však napadla ústavní stížností, a uvádí, že obsah tohoto rozhodnutí, jakož i obsah protokolu o veřejném zasedání neodpovídají průběhu uvedeného veřejného zasedání v podobě, v jaké bylo zachyceno v pořízeném audiozáznamu.

### **III. Vyjádření účastníka řízení, vedlejších účastníků řízení a replika stěžovatelky**

12. Ústavní soud vyžádal spis a vyjádření městského soudu, jakož i vyjádření ČAK a vrchního státního zastupitelství.

13. Městský soud stěžovatelce přisvědčil, že v průběhu protokolace rozhodnutí byl státním zástupcem požádán, aby nebylo rozhodováno o nahrazení souhlasu ČAK ve vztahu k elektronickým médiím. S ohledem na shora citovaný náleze sp. zn. III. ÚS 702/17 městský soud tomuto návrhu vyhověl a přerušil vyhlásování rozhodnutí, jímž měl být návrh na nahrazení souhlasu ČAK ohledně elektronických médií zamítnut, neboť – slovy předsedy senátu – „jsem neviděl způsob, jak požadavky zmíněného rozhodnutí v reálném čase splnit“. Městský soud vyjádřil přesvědčení, že postup, jímž bylo vyhověno žádosti státního zástupce, aby nebylo rozhodováno o elektronických médiích s tím, že soudu bude předložen návrh způsobu zkoumání těchto médií, jenž dostojí nosným právním závěrům plynoucím z výše citovaného nálezu, byl přiměřený a respektující práva stěžovatelky. Závěrem uvedl, že „i ze zvukového

záznamu je patrné, že výrok o zamítnutí návrhu nebyl vyneseno v plném rozsahu se specifikováním všech položek, jichž se rozhodnutí mělo týkat“.

14. ČAK vyjádřila souhlas s podstatnými argumenty předloženými v ústavní stížnosti. Předně namítla, že způsob, jakým se městský soud v průběhu veřejného zasedání seznamoval se zajištěnými listinami, vedl k prolomení povinnosti mlčenlivosti advokáta. ČAK dále ve shodě se stěžovatelkou uvedla, že v průběhu tohoto veřejného zasedání „bylo zcela jistě rozhodnuto o zamítnutí návrhu na nahrazení souhlasu zástupce Komory ve vztahu k elektronickým nosičům“.

15. Vrchní státní zastupitelství se předně vyjádřilo k zachování lhůty návrhu podaného obvodním soudem, přičemž dospělo k závěru, že tento návrh byl podán včas. Dále uvedlo, že z audionahrávky (a protokolu) je zřejmé, že městský soud v průběhu veřejného zasedání nejdříve vyhlásil usnesení o nahrazení souhlasu ve smyslu § 85b odst. 9 trestního řádu ve vztahu k listinám, s nimiž se v průběhu tohoto veřejného zasedání seznámil, tedy k listinám ze stop č. 7 a č. 8. Vrchní státní zastupitelství současně vyslovilo názor, že nedošlo k vyhlášení usnesení ve vztahu ke stopám č. 1–5. Odkázalo přitom na ustanovení § 135 trestního řádu, jež stanoví, že usnesení, která byla vydána ve veřejném zasedání, je nutno vyhlásit, jakož i ustanovení § 128 odst. 2 trestního řádu (přiměřeně aplikovatelného na usnesení podle § 138 trestního řádu), dle kterého je nutno vyhlásit plné znění výroku usnesení. K tomu však dle vrchního státního zastupitelství v rámci veřejného zasedání nedošlo, neboť soudce sice vyhlášení započal, ale následně namísto vyhlášení výroku začal řešit s protokolující úřednicí otázku protokolace.

16. Vrchní státní zastupitelství shrnulo, že městský soud se v rámci projednávání návrhu na nahrazení souhlasu zástupce ČAK dopustil několika pochybení, počínaje již nedůvodně dlouhou dobou řízení, když první veřejné zasedání ve věci nařídil až po téměř dvou a půl letech od podání návrhu. Následně měl soud v úmyslu ve věci rozhodnout, aniž by se však řádně seznámil s obsahem listin, o kterých rozhodoval, přičemž odpovídající usnesení nevyhlásil, neboť jím pronesená slova nenaplnují základní požadavky kladené na obsah usnesení, a následně došlo i k chybám (odchylkám) v protokolaci. Žádné z těchto dílčích pochybení však dle vrchního státního zastupitelství nevedlo k zásahu do práv stěžovatelky, jejichž ochrany se domáhá ústavní stížností.

17. Z důvodu hospodárnosti řízení Ústavní soud nezasílal tato vyjádření stěžovatelce k replice, neboť neobsahovala nové skutečnosti, k nimž by se stěžovatelka nevyjádřila již v samotné ústavní stížnosti. Stěžovatelkou tvrzené okolnosti totiž vrchní státní zastupitelství v podstatných aspektech nezpochybnilo a pouze se s ní liší ohledně jejich právního posouzení a intenzity zásahu do jejich práv.

#### **IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu**

18. Ústavní soud zvážil postup městského soudu v průběhu předmětného veřejného zasedání, jakož i vyjádření tohoto soudu a vedlejších účastníků řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je částečně důvodná.

##### **A) Vymezení předmětu řízení o ústavní stížnosti a její přípustnost**

19. Ústavní soud konstatuje, že předmětem nyní posuzované ústavní stížnosti není ústavnost samotné prohlídky jiných prostor provedené na základě shora specifikovaného příkazu obvodního soudu ze dne 18. 6. 2018 sp. zn. 37 Nt 146/2018, nýbrž ústavnost postupu městského soudu, který při veřejném zasedání konaném dne 9. 12. 2020 podle ustanovení § 85b trestního řádu částečně nahradil souhlas zástupce ČAK k seznámení se s obsahem zajištěných listin, přičemž se však tvrzeně dopustil shora specifikovaných pochybení, která nyní stěžovatelka napadá ústavní stížností.

20. Z uvedeného, jakož i z rekapitulace ústavní stížnosti rovněž vyplývá, že stěžovatelka napadá toliko postup městského soudu, nikoliv tedy rozhodnutí, které bylo v daném řízení

vydáno. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že je zásadně vázán petitem podaného návrhu a není oprávněn přezkoumávat jiné zásahy orgánů veřejné moci, než byly ústavní stížností napadeny. Směřuje-li tedy nyní posuzovaná stížnost toliko proti „jinému zásahu orgánu veřejné moci“ spočívajícímu v postupu městského soudu při veřejném zasedání dne 9. 12. 2020, Ústavní soud nemůže z takto formulovaných hranic podaného návrhu vykročit a rozhodovat *ultra petitem*, a tedy učinit předmětem ústavního přezkumu rovněž citované rozhodnutí vydané v intencích ustanovení § 85b trestního řádu.

21. Ústavní soud současně připomíná, že aby bylo možné stěžovatelkou namítanému postupu přiznat povahu „jiného zásahu orgánu veřejné moci“, muselo by jít o takový zásah, jehož trvání nebude způsobitelné zatížit z hlediska možného porušení ústavně zaručených základních práv a svobod i navazující rozhodnutí, jímž toto řízení končí a jež by bylo přezkoumatelné Ústavním soudem [srov. např. nálezy sp. zn. III. ÚS 62/95 ze dne 30. 11. 1995 (N 78/4 SbNU 243), sp. zn. II. ÚS 2791/17 ze dne 20. 2. 2018 (N 29/88 SbNU 421), bod 12, nebo sp. zn. I. ÚS 1549/11 ze dne 23. 4. 2015 (N 83/77 SbNU 197), bod 52; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

22. Tento požadavek, jehož nedostatek by jinak vedl k závěru o nepřípustnosti stěžovatelčina návrhu, je dle Ústavního soudu v nyní posuzované věci naplněn. Ústavní soud totiž již dříve shledal (srov. shora citovaný nálezy sp. zn. III. ÚS 702/17, bod 24, jehož se dovolává rovněž stěžovatelka), že námitky napadající způsob nakládání se zajištěnými listinami během řízení podle ustanovení § 85b trestního řádu nejsou nezbytně vztaženy až ke konečnému výsledku řízení, ale mohou mít aktuální povahu, vzhledem k čemuž a také s ohledem na zásadní důležitost ochrany mlčenlivosti advokáta, o níž ve věci jde, shledal ústavní stížnost přípustnou.

23. Ústavní soud přistoupil k nyní posuzované věci obdobně, neboť v postupu městského soudu identifikoval „separovatelný“ jiný zásah ve shora naznačeném smyslu (srov. dále), resp. shledal zde ústavněprávní deficit, který nebyl absorbován navazujícím – shora citovaným – rozhodnutím městského soudu, jež by mohlo být stěžovatelkou eventuálně napadáno samostatně.

### **B) Meritorní posouzení ústavní stížnosti**

24. Ústavní soud považuje za vhodné předně vypořádat první stěžovatelkou vznesenou námitku, jež se týká tvrzeného nedodržení 15denní lhůty k podání návrhu na nahrazení souhlasu zástupce ČAK podle ustanovení § 85b odst. 5 trestního řádu.

25. Jakkoliv je třeba stěžovatelce částečně přisvědčit v tom ohledu, že z protokolu o provedení prohlídky opravdu není zcela zjevně patrné, v jaký časový okamžik zástupce ČAK odmítl udělit souhlas, resp. v jaký den konání prohlídky se tak stalo, Ústavní soud považuje závěr městského soudu, že se tak stalo až dne 29. 6. 2018, za přílehlavý a dostatečně odůvodněný (srov. rozhodnutí městského soudu ze dne 9. 12. 2020, bod 6).

26. Jak vyplývá již z předchozí rekapitulační části, městský soud poukázal na okolnost, že nesouhlas zástupce ČAK je vyjádřen až v samém závěru zmíněného protokolu (s. 11/13 protokolu), a to těsně před podpisy osob, jež byly přítomny na dané prohlídce. Jestliže tedy byla prohlídka skončena dne 29. 6. 2018 v čase 2:15, lze zcela důvodně předpokládat, že zástupce ČAK odepřel udělení souhlasu právě až dne 29. 6. 2018, resp. lze předpokládat, že po odepření souhlasu nebyl kvůli podpisu protokolu zdržován na místě výkonu prohlídky déle než dvě hodiny. Z protokolu navíc vyplývá, že ještě v čase 0:25 (tedy až dne 29. 6. 2018) přistoupil zástupce ČAK k prohledání „zdejšího archívu umístěného ve středu místnosti v prostoru open space“ (srov. protokol, s. 10). Teprve následně je v protokolu zaznamenán soupis nalezených věcí (stopy č. 1–8), ve vztahu k nimž zástupce ČAK odmítl udělit souhlas dle ustanovení § 85b trestního řádu. Závěr městského soudu, z něhož se podává, že zástupce ČAK odmítl udělit souhlas k seznámení se s předmětnými zadrženými listinami až dne 29. 6. 2018, a z něj plynoucí

závěr o včasnosti podání návrhu obvodního soudu, proto Ústavní soud považuje za zcela logický.

27. Ústavní soud tudíž neshledal ústavní stížnost opodstatněnou v té části, v níž se stěžovatelka domáhá vyslovení, že k zásahu do jejich práv došlo již samotným projednáním návrhu obvodního soudu, a tedy nepřivěděl předkládanému tvrzení, že městský soud neměl k tomuto návrhu vůbec přihlížet. V okolnosti, že městský soud přistoupil k věcnému projednání předmětného návrhu v průběhu veřejného zasedání konaného dne 9. 12. 2020, tedy zdejší soud nespatřuje cokoli nezákonného, a tím méně pak protiústavního.

28. V této části tudíž Ústavní soud návrh odmítl pro zjevnou neopodstatněnost dle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Další postup městského soudu však již vykazuje určitý ústavní deficit, na nějž musí zdejší soud reagovat.

29. Ústavní soud hodnotil postup městského soudu v nyní posuzované věci optikou ústavního požadavku, aby v každé věci, v níž je uplatněna rozhodovací pravomoc obecných soudů, byl zajištěn soulad mezi pořizovým audiozáznamem jednání (veřejného zasedání) soudu, v jehož průběhu dochází k vyhlášení rozhodnutí, písemným protokolem z tohoto jednání (veřejného zasedání), jakož i písemným vyhotovením samotného rozhodnutí tohoto soudu. Ústavní soud v této souvislosti již dříve konstatoval, že vyskytne-li se rozpor mezi písemným vyhotovením protokolu o úkonu a zvukovým záznamem, je třeba vycházet ze zvukového záznamu (srov. např. usnesení sp. zn. I. ÚS 1974/10 ze dne 1. 9. 2010). V nálezu sp. zn. IV. ÚS 520/14 ze dne 23. 9. 2014 (N 173/74 SbNU 503) pak zdejší soud uvedl (bod 12), že „rozhodující je ta podoba rozsudku, ve které byl vyhlášen [...] Nesoulad mezi vyhlášením rozsudku a jeho vyhotovením je důvodem ke zrušení rozsudku v opravném řízení, pokud již dříve nedošlo k jeho nápravě (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1711–1712)“.

30. Převzeno na okolnosti nyní posuzovaného případu, v němž – ještě jednou řečeno – se stěžovatelka nedovolává zrušení navazujícího rozhodnutí, to konkrétně znamená, že bylo-li by o návrhu dle ustanovení § 85b trestního řádu rozhodnuto (přičemž směrodatná je podoba rozhodnutí zachycená ve zvukovém záznamu veřejného zasedání, a to tak, že se předmětný návrh zamítá), je ve věci rozhodující soudce povinen vrátit listiny, jichž se zamítavé rozhodnutí týká, bez odkladu po právní moci usnesení ČAK, která zajistí jejich rovněž bezodkladné předání zpět do dispoziční sféry dotčeného advokáta. Pro Ústavní soud je v nyní posuzované věci podstatné, že proti usnesení vydanému v řízení podle ustanovení § 85b trestního řádu není přípustná stížnost; současně je ovšem nutné je vyhlásit (srov. ustanovení § 135 trestního řádu), což znamená, že toto usnesení nabývá právní moci okamžikem vyhlášení.

31. Jsou-li však zajištěné listiny v takové situaci zadržovány i po vyhlášení zamítavého rozhodnutí, tak jak se tomu stalo v nyní posuzovaném případě (srov. dále), zasahuje tím soud, který prostřednictvím ČAK neumožní bezodkladné vrácení těchto listin dotčenému advokátovi, do základních práv tohoto advokáta zaručených čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

32. Po důkladném prostudování zvukového záznamu předmětného veřejného zasedání ze dne 9. 12. 2020 dospěl Ústavní soud k závěru, že městský soud vyhlásil usnesení, jímž zamítl nahradit souhlas k vydání stopy č. 1 (srov. protokol o provedení prohlídky, s. 10), když poté, co výslovně upozornil, že „prohlašuje usnesení“ (srov. audiozáznam v čase 26:00), uvedl, že se „zamítá návrh na nahrazení souhlasu České advokátní komory k vydání data serveru AK ZIP“ (srov. audiozáznam v čase 27:36 a dále). S ohledem na shora vyslovené závěry tudíž mělo dojít k bezodkladnému vrácení této listiny, jiného nosiče informací ve smyslu ustanovení § 85b odst. 12 trestního řádu, ČAK, která by následně zajistila předání data serveru dotčenému advokátovi, tj. stěžovateli. Pokud se tak nestalo, došlo k zásahu do shora uvedených základních práv stěžovatelky. Na uvedeném závěru nic nemění ani okolnost, že ve věci rozhodující soudce vydal rozhodnutí, aniž by dostal své zákonné povinnosti seznámit se s obsahem zajištěných listin, jež vyplývá z ustanovení § 85b odst. 7 trestního řádu.

33. Stejný závěr ovšem nelze učinit ve vztahu k ostatním elektronickým médiím (stopy č. 2–5). Ústavní soud je totiž na rozdíl od stěžovatelky toho názoru, že ve vztahu k těmto nosičům nedošlo k vyhlášení rozhodnutí (usnesení) ve smyslu předvídaném v ustanoveních § 134 a 135 trestního řádu. Ačkoliv platí, že požadavky kladené na formu i obsah usnesení jsou obecně nižší než v případě rozsudku, je nutno trvat na tom, že určitá minimální úroveň těchto požadavků či náležitostí musí být zachována vždy, a to bez ohledu na typ vydávaného rozhodnutí. Ústavní soud má za to, že projev vůle soudu/soudce zachycený ve výroku usnesení musí být předně a v každém případě určitý, jasný a nevzbuzující pochybnosti o vůli orgánu, který je vydal, a to bezesporu i v těch případech, kdy je usnesení vyhlášováno v průběhu jednání či veřejného zasedání a je zapisováno do protokolu (srov. Šámal, P. a kol. Trestní řád I. § 1 až 156. Komentář. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1724). Účastníkům řízení musí být dále dostatečně seznatelné, že vůbec dochází k vyhlášení soudního rozhodnutí, což předpokládá určité „zarámování“ takto učiněného projevu, kupříkladu – obdobně jako v nyní posuzovaném případě (ovšem jen ve vztahu ke stopě č. 1) – s využitím slovních spojení typu „vyhlašuje se rozhodnutí“, či „soud vydává následující rozhodnutí“ apod.

34. Uvedené požadavky ovšem nebyly v případě elektronických médií, stop č. 2–5, naplněny. Jak se podává ze zvukového záznamu veřejného zasedání, po výslovném a dostatečně určitém zamítnutí návrhu ve vztahu ke stopě č. 1 (srov. výše) se ve věci rozhodující soudce krátce odmlčel, aby následně protokolující úředníci sdělil (srov. audiozáznam v čase 27:55): „Já Vás to možná nechám celé opsat, protože tam bych mohl udělat maximálně nějakou chybu, jak Vám to budu diktovat. Tak tady všech těch pět bodů přepište. To budete psát chvilku, ne? [...] Elektronická média vracím, neotevřená. Listiny, to bude všechno, co pan státní zástupce z tohoto jednání dostane, ohledně těch elektronických médií.“ Takto učiněný projev nepředstavuje dle Ústavního soudu soudní rozhodnutí, z něhož by účastníci řízení měli a mohli dovozovat své práva a povinnosti, neboť se jedná vlastně jen o komentář popisující komunikaci soudce se soudní úřednicí a dění v jednacím síni.

35. Stěžovatelce lze sice dát za pravdu v tom, že postup městského soudu je do jisté míry matoucí; dokonce nelze vyloučit, že vůle ve věci rozhodujícího soudce původně skutečně směřovala k zamítnutí návrhu ve vztahu ke všem elektronickým médiím, nicméně tato vůle nebyla projevována způsobem, který by korespondoval s minimálními a shora předestřenými požadavky kladenými na vyhlášení soudního rozhodnutí. Ústavní soud tudíž ústavní stížnost ve vztahu ke stopám č. 2–5 ze shora vyložených důvodů odmítl pro zjevnou neopodstatněnost, neboť zde neshledal zásah, který by opodstatnil uplatnění jeho kasační pravomoci.

36. Pro úplnost lze dodat, že rozporuje-li stěžovatelka vydání orgánům činným v trestním řízení složky listin v deskách označených nápisem XX, je její stížnost v této části zjevně neopodstatněná, neboť o vydání této složky bylo rozhodnuto, přičemž písemné vyhotovení rozhodnutí a jeho ústně vyhlášená podoba, zachycená ve zvukovém záznamu z veřejného zasedání (srov. audiozáznam v čase 26:00), nevykazuje nesoulad. Pokud tedy stěžovatelka nesouhlasila s vydáním této složky, měla ústavní stížností napadat přímo konečné rozhodnutí, a nikoliv jiný zásah, k němuž mělo dojít v průběhu posuzovaného veřejného zasedání.

37. Ústavní soud závěrem toliko stručně uvádí, že nepřisvědčil ani stěžovatelčině námitce poukazující na tvrzené porušení povinnosti městského soudu učinit opatření, aby se navrhovatel a ani nikdo jiný nemohl při veřejném zasedání dozvědět o obsahu zajištěných listin (srov. ustanovení § 85b odst. 7 trestního řádu), čímž mělo dojít k zásahu do mlčenlivosti advokáta, jež je součástí práv na právní pomoc a na spravedlivý proces. V této souvislosti stěžovatelka tvrdí, že předseda senátu městského soudu četl obsah některých zajištěných listin. Jak ovšem vyplývá z pořízeného audiozáznamu (srov. spis, č. 1. 39), předseda senátu obsah listin nečetl, pouze je označoval jejich názvy, což je ovšem v souladu se zákonnou úpravou a v daném případě též vylučuje namítaný protiústavní zásah. Nelze tedy přistoupit na

stěžovatelčinu argumentaci, že by předmětné listiny byly čteny k důkazu, popř. že by byl jinak prezentován jejich obsah (srov. audiozáznam v časech 9:35 – 13:15 a 18:20 – 25:00).

#### **V. Závěr**

38. Ústavní soud uzavírá, že postupem Městského soudu v Praze při veřejném zasedání dne 9. 12. 2020 v řízení vedeném pod sp. zn. Nt 903/2018 došlo k porušení práv stěžovatelky na svobodný výkon povolání (advokacie) a spravedlivý proces zaručených čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

39. Městskému soudu se proto zakazuje, aby pokračoval v porušování práv stěžovatelky, a přikazuje se mu, aby obnovil stav před porušením tím, že zajistí, aby byla České advokátní komoře za účelem předání stěžovatelce bezodkladně vrácena zajištěná listina označená jako stopa č. 1.

40. Ve zbylé části se ústavní stížnost odmítá podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako návrh zjevně neopodstatněný.

## Č. 117

**Řádné odůvodnění rozhodnutí o podmíněném propuštění z výkonu trestu  
(sp. zn. III. ÚS 688/21 ze dne 9. června 2021)**

Neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby bylo vyhověno žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Posouzení splnění jeho zákonných podmínek je věcí soudcovské úvahy. Je tedy na obecných soudech, aby zkoumaly a posoudily, zda podmínky pro aplikaci tohoto institutu jsou dány, a aby své úvahy v tomto směru přiměřeným způsobem odůvodnily. Ústavní soud zásadně respektuje takové nezávislé rozhodnutí obecných soudů, nicméně je povolán zasáhnout, vybočuje-li jejich výklad ze zásad spravedlivého procesu. Za takový exces lze považovat například rozhodování na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

Mimořádnost tohoto zákonného institutu ovšem neznamená, že by snad soudy měly možnost libovolného rozhodování či že by se na toto rozhodování nevztahovala povinnost rozhodovat předvídatelně a přesvědčivě. Je benevolencí státu rozhodnout, že odsouzený za určitých podmínek nemusí vykonat uložený trest celý. Soud musí opatřit dostatek aktuálních skutkových podkladů, z nichž je možno s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti usoudit, nakolik dosavadní výkon trestu splnil u odsouzeného svůj předpokládaný účel, byť vzhledem k povaze věci bude úsudek soudu v tomto ohledu vždy ohrožen jistým stupněm rizika nesprávnosti. Úvaha soudu musí být věrohodná, logická a musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti.

Smysl institutu podmíněného propuštění spočívá v motivování odsouzeného, aby svým chováním a plněním svých povinností ve výkonu trestu prokázal polepšení. Bylo-li dosud odpykanou částí trestu již dosaženo účelu trestem sledovaného, je další výkon trestu nepotřebný a také neodůvodněný. Rozhodl-li soud, že ani splnění všech podmínek podmíněného propuštění neznamená automatické vyhovění žádosti, zaměnil tak limitovanou soudcovskou úvahu za úvahu zcela volnou o tom, že tento mimořádný benefit přísluší jen těm nejlepším odsouzeným. Takové právní východisko je však zcela v rozporu s nálezovou judikaturou Ústavního soudu.

Stojí-li úvaha městského soudu v podstatě na „pocitu“, že dosavadní doba výkonu uloženého trestu není dostačující, pak zamítnutí žádosti o podmíněné propuštění za situace, kdy stěžovatel vyvinul značné úsilí, aby byl účel trestu naplněn, se spíše jeví jako výraz jisté generální prevence vůči pachatelům organizované a společensky vysoce nebezpečné trestné činnosti. Každý případ je však třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného. Nenaplnění podmínky polepšení stěžovatele je pak co do argumentace obecné, nedostatečně odůvodněné, zčásti vnitřně rozporné a formalistické, je-li opřeno zejména o existenci vykonatelné pohledávky, kterou stěžovatel nesplácí, přičemž chybí odpověď na otázku, zda stěžovatel byl objektivně schopen ji splácet dle představ městského soudu, neboť k tomu žádné dokazování prováděno nebylo.



## Nález

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o ústavní stížnosti stěžovatele D. T., t. č. ve Vazební věznici Praha-Ruzyně, zastoupeného JUDr. Janem Thonatem, advokátem, sídlem Masarykova 43, Ústí nad Labem, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. ledna 2021 č. j. 67 To 13/2021-639, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 19. ledna 2021 č. j. 67 To 13/2021-639 bylo porušeno základní právo stěžovatele zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. ledna 2021 č. j. 67 To 13/2021-639 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 bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z obsahu spisu Obvodního soudu pro Prahu 6 (dále jen „obvodní soud“) sp. zn. 2 Pp 11/2020 se podává, že stěžovatel byl stíhán za rozsáhlou majetkovou trestnou činnost, které se měl dopustit ve prospěch zločinného spolčení, přičemž ke spáchání této trestné činnosti došlo v letech 2001 až 2003. Následně byl rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 25. 11. 2015 č. j. 9 T 1/2007-10471 uznán vinným ze spáchání trestného činu porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, účinného do 31. 12. 2009, (dále jen „tr. zákon“), spáchaného ve prospěch zločinného spolčení podle § 43 tr. zákona a ve spolupachatelství podle § 9 odst. 2 téhož zákona, dílem dokonaného, dílem ve stadiu pokusu podle § 8 odst. 1 téhož zákona, a trestného činu poškozování věřitele podle § 256 odst. 2 písm. a), odst. 4 tr. zákona, spáchaného ve prospěch zločinného spolčení podle § 43 téhož zákona a ve spolupachatelství podle § 9 odst. 2 téhož zákona. Za to byl odsouzen k úhrnnému trestu odnětí svobody na sedm let. Pro výkon trestu byl zařazen do věznice s ostrahou. Současně mu byl uložen trest zákazu činnosti spočívající ve výkonu funkce insolvenčního správce a likvidátora na osm let a trest propadnutí majetku.

3. Z podnětu odvolání stěžovatele byl rozsudkem Vrchního soudu v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) ze dne 28. listopadu 2018 č. j. 4 To 8/2018-11320 zrušen výrok o trestu, přičemž byl stěžovateli uložen úhrnný trest odnětí svobody v trvání pěti let, pro jehož výkon byl zařazen do věznice s ostrahou, a dále mu byl uložen trest zákazu činnosti výkonu funkce insolvenčního správce a likvidátora na šest let a trest propadnutí majetku.

4. O dovolání stěžovatele rozhodl Nejvyšší soud usnesením ze dne 19. května 2020 č. j. 5 Tdo 1208/2019-11860, jímž zrušil napadený rozsudek vrchního soudu ohledně stěžovatele v části výroku, jímž mu byl uložen trest propadnutí majetku.

5. Podáním obvodnímu soudu ze dne 12. 10. 2020 stěžovatel požádal o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody s odůvodněním, že dne 10. 10. 2020 vykonal polovinu trestu, po celou dobu jeho výkonu se choval řádně, beze zbytku plnil své povinnosti a několikrát byl kázeňsky pochválen, přičemž za své řádné chování byl zařazen v první prostupné skupině vnitřní diferenciaci. Na svobodě má zajištěno jak ubytování, tak i zaměstnání na pozici firemního právníka.

6. Usnesením obvodního soudu ze dne 2. 12. 2020 č. j. 2 Pp 11/2020-614 byl stěžovatel podle § 88 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „tr. zákoník“) za užití § 331 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „tr. řád“) podmíněně propuštěn z výkonu uvedeného trestu odnětí svobody a podle § 89 odst. 1 tr. zákoníku mu byla stanovena zkušební doba podmíněného propuštění v trvání šesti let. Dále mu byla podle § 89 odst. 2 tr. zákoníku uložena přiměřená povinnost, aby ve zkušební době podle svých sil zaplatil škodu, kterou trestným činem způsobil. Obvodní soud přihlédl k tomu, že od spáchání trestné činnosti uplynulo 17 let a stěžovatel nebyl jinak soudně trestán. Zohlednil též skutečnost, že dobrovolně nastoupil do výkonu trestu a že je v celém jeho průběhu hodnocen naprosto pozitivně, byl opakovaně kázeňsky odměněn a je zařazen v první prostupné skupině vnitřní diferenciaci. Přihlédl i k tomu, že stěžovatel se cítí zodpovědný za spáchaný čin, je schopen sebekritického náhledu a věznice konstatuje, že prokázal polepšení. Nepřehlédl ani, že stěžovatel má rodinné zázemí, kdy bude žít u rodičů své přítelkyně a společně s ní vychovávat nezletilé dítě. Škodu, která byla poškozené společnosti přiznána v občanskoprávním řízení ve výši 6 349 929 Kč, a na niž byla uhrazena prozatím mizivá částka, se stěžovatel zavázal platit po propuštění z výkonu trestu. S přihlédnutím ke všem uvedeným skutečnostem obvodní soud shledal splnění zákonných podmínek pro podmíněné propuštění, přičemž stanovil dlouhou zkušební dobu a současně stěžovateli uložil, aby v jejím průběhu podle svých sil zaplatil způsobenou škodu.

7. Ke stížnosti Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 6 (dále jen „obvodní státní zastupitelství“) Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným usnesením, vydaným v neveřejném zasedání, podle § 149 odst. 1 písm. a) tr. řádu rozhodnutí obvodního soudu zrušil a znovu rozhodl tak, že žádost stěžovatele o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody zamítl. V souladu s rozhodnutími Ústavního soudu shledal, že na podmíněné propuštění neexistuje zákonný nárok. Poukázal na to, že stěžovatel se sice ve výkonu trestu chová bezproblémově a plní program zacházení, nicméně jeho hodnocení není zcela nadprůměrné. Zdůraznil i nutnost hodnotit jeho postoj ke splácení škody, která mu byla uložena v občanskoprávním řízení, který je nulový, byť stěžovatel jistě není zcela nemajetný, neboť trestnou činností získal prospěch. Konstatoval tedy splnění časové podmínky pro podmíněné propuštění, nikoliv však podmínky prokázání úplného polepšení stěžovatele. Uzavřel, že bude na stěžovateli, zda ve výkonu trestu vytrvá ve svých dosud dobrých výsledcích a v dobře nastaveném resocializačním programu, bude se ještě více snažit k získání dalších odměn a zejména se kladně postaví k otázce náhrady škody, aby bylo možno jeho případné nové žádosti vyhovět.

## II. Argumentace stěžovatele

8. Stěžovatel považuje napadené rozhodnutí za nespravedlivé a neodůvodněné. Poukazuje na to, že byla splněna jak časová podmínka, tak i podmínka polepšení. Na rozdíl od názoru městského soudu má za to, že jeho hodnocení z věznice je nadprůměrné. Označil-li městský soud za důvod svědčící o nepolepšení existenci vykonatelné pohledávky, kterou vůči stěžovateli uplatnila poškozená akciová společnost ZKL Klášterec nad Ohří, stěžovatel poukazuje na to, že k úhradě této pohledávky byl zavázán v občanskoprávním řízení až poté, co nastoupil výkon trestu, přičemž označuje za nepravdivé tvrzení městského soudu, že ji nesplácí, neboť ji pravidelně hradí každý měsíc ze své mzdy. V případě, že by byl propuštěn na

svobodu, platil by jistě částku vyšší, neboť jeho příjem bude vyšší než ve vězení, kde pobírá měsíčně částku nižší, než je minimální mzda. Městský soud se přitom vůbec nezabýval tím, že stěžovatel má vyživovací povinnost ke dvěma nezletilým dětem, že hradí závazky vůči Vězeňské službě České republiky a že zcela zaplatil náklady trestního řízení i náklady za roční pobyt ve vazbě.

9. Stěžovatel má za to, že splnil i podmínku budoucího řádného života, neboť předložil příslib k bydlení v rodinném domě své družky, kde s ní a se svou tříletou dcerou bude žít. Předložil též příslib zaměstnání, které má zajištěné. Městský soud se však uvedenými přísliby vůbec nezabýval.

10. Stěžovatel je tak přesvědčen, že splnil všechny tři kumulativní podmínky, při jejichž splnění má soud odsouzeného propustit na svobodu. Odkazuje přitom zejména na závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2021 sp. zn. II. ÚS 1945/20 (N 19/104 SbNU 183).

### **III. Výzva k vyjádření účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení**

11. Ústavní soud vyzval účastníka řízení a vedlejšího účastníka řízení, aby se k ústavní stížnosti vyjádřili. Dané možnosti městský soud ani městské státní zastupitelství nevyužily. Městské státní zastupitelství se tím v souladu s poskytnutým poučením obsaženým ve výzvě vzdalo postavení vedlejšího účastníka.

### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

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

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

### **V. Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti**

14. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), který stojí mimo soustavu soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy) a není další instancí v systému všeobecného soudnictví. Jeho cílem v řízení o ústavní stížnosti je výhradně přezkoumat ústavnost soudních rozhodnutí, jakož i řízení, které jejich vydání předcházelo. Vedení řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu, výklad podústavního práva a jeho aplikace na jednotlivý případ proto přísluší obecným soudům, což je výrazem jejich nezávislého soudního rozhodování (čl. 82 odst. 1 Ústavy). O zásahu Ústavního soudu do rozhodovací činnosti soudů lze uvažovat pouze za situace, kdy je jejich rozhodování stíženo vadami, které mají za následek porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod [srov. např. nález ze dne 30. 6. 2004 sp. zn. IV. ÚS 570/03 (N 91/33 SbNU 377)].

15. Povinností soudů i dalších orgánů veřejné moci je vykládat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, což pro soudy výslovně vyplývá z čl. 4 Ústavy [srov. nález ze dne 31. 8. 2015 sp. zn. II. ÚS 1287/14 (N 159/78 SbNU 401)]. Při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ale je v něm třeba vždy nalézat i zásady uznávané demokratickými právními státy [srov. nález ze dne 7. 5. 2009 sp. zn. I. ÚS 523/07 (N 113/53 SbNU 409)]. Obecné soudy jsou povinny primárně zajistit, aby v procesu před nimi a v jejich výkladu a aplikaci podústavního práva byla vždy přítomna spravedlnost [nález ze dne 16. 10. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 16/12 (N 174/67 SbNU 115; 369/2012 Sb.)].

16. Stěžovatel v ústavní stížnosti namítá, že městský soud na rozdíl od soudu obvodního při svém rozhodování nezohlednil, že byly splněny všechny tři kumulativně dané podmínky pro jeho podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

17. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu neexistuje ústavně zaručené právo na to, aby bylo vyhověno žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody. Posouzení splnění zákonných podmínek je věcí soudcovské úvahy. Je tedy na obecných soudech, aby zkoumaly a posoudily, zda podmínky pro aplikaci tohoto institutu jsou dány, a aby své úvahy v tomto směru přiměřeným způsobem odůvodnily. Ústavní soud zásadně respektuje takové nezávislé rozhodnutí obecných soudů; nicméně je povolán zasáhnout, vybočuje-li výklad obecných soudů ze zásad spravedlivého procesu [srov. nálezy ze dne 5. 11. 2015 sp. zn. III. ÚS 599/14 (N 194/79 SbNU 207) či ze dne 3. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 2201/16 (N 4/84 SbNU 69), dostupné tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na <https://nalus.usoud.cz/>]. Za takový exces lze považovat například rozhodování na základě zcela nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci a opření rozhodnutí o informace z doby odsouzení stěžovatele [náleze ze dne 22. 3. 2001 sp. zn. III. ÚS 611/2000 (N 51/21 SbNU 439)], posouzení zákonné podmínky prognózy vedení řádného života na svobodě na základě minulého chování stěžovatele, respektive okolností vztahujících se k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu [náleze ze dne 12. 5. 2011 sp. zn. III. ÚS 1735/10 (N 90/61 SbNU 405)] či porušení principu kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní [náleze ze dne 4. 10. 2016 sp. zn. II. ÚS 2503/16 (N 185/83 SbNU 37)].

18. Nelze též pominout souvislost rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného s právem na osobní svobodu zaručeným čl. 8 Listiny, které je spolu s právem na život, právem na fyzickou integritu a soukromí a právem nebýt mučen či podroben krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení řazeno mezi nejdůležitější základní práva garantovaná českým ústavním pořádkem [náleze ze dne 18. 2. 2003 sp. zn. II. ÚS 599/01 (N 19/29 SbNU 159)]. Zásahy do tohoto základního práva musí být činěny citlivě a přiměřeně a musí být řádně odůvodněné [náleze ze dne 14. 7. 2020 sp. zn. III. ÚS 2987/19 (N 148/101 SbNU 42)].

19. Ústavní soud posoudil v naznačeném rozsahu ústavní stížností napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná, neboť jím bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

20. Podmíněné propuštění z výkonu trestu je koncipováno jako mimořádný zákonný institut (náleze sp. zn. III. ÚS 599/14). Mimořádnost podmíněného propuštění ovšem neznamená, že by snad soudy měly možnost libovolného rozhodování či že by se na toto rozhodování nevztahovala povinnost rozhodovat předvídatelně a přesvědčivě. V nálezu ze dne 28. 11. 2018 sp. zn. II. ÚS 482/18 (N 195/91 SbNU 411) Ústavní soud zdůraznil, že mimořádným je institut podmíněného propuštění pouze v tom, že benevolencí státu odsouzený za určitých podmínek nemusí vykonat uložený trest celý. Mimořádnost daného institutu ale nespočívá v tom, že by soud měl možnost zamítnout žádost odsouzeného o podmíněné propuštění, naplnil-li odsouzený zákonná kritéria. Z požadavku právního státu vyplývá povinnost obecného soudu odsouzeného podmíněně propustit, pokud odsouzený splnil všechny zákonné podmínky.

21. Požadavek řádného odůvodnění soudního rozhodnutí slouží k omezení či vyloučení libovůle [náleze ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (N 34/3 SbNU 257)] a k seznámení účastníků řízení s důvody, na kterých soud založil své rozhodnutí, a tedy zvýšení přesvědčivosti rozhodnutí [náleze ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17 (N 135/90 SbNU 227)]. Požadavek náležitého odůvodnění soudního rozhodnutí je dále úzce spojen i s principy právní jistoty a předvídatelnosti práva; pouze kvalitně odůvodňovaná rozhodnutí omezují prostor pro případnou svévoli a zajišťují i podobné posuzování obdobných případů [náleze ze dne 13. 12. 2016 sp. zn. II. ÚS 1189/15 (N 240/83 SbNU 739)].

22. Také v řízení o žádosti odsouzeného o podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody jsou soudy povinny svá rozhodnutí řádně, přesvědčivě a logicky odůvodnit. Jak Ústavní soud připomněl již v nálezu sp. zn. III. ÚS 611/2000, v řízení je nezbytné opatřit dostatek aktuálních skutkových podkladů, z nichž je možno s co nejvyšší mírou pravděpodobnosti usoudit, zda a případně nakolik dosavadní výkon trestu splnil u odsouzeného svůj předpokládaný účel, byť vzhledem k povaze věci bude úsudek soudu v tomto ohledu vždy ohrožen jistým stupněm rizika nesprávnosti. Zásadně je třeba zjistit a zohlednit aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy a jeho možné vnitřní proměně (srov. náleze ze dne 3. 1. 2017 sp. zn. I. ÚS 2201/16). Opatřené podklady soudy musí řádně zhodnotit; přitom jejich úvaha musí být věrohodná, logická a s dostatečnou oporou mimo jiné i v návrzích a podáních účastníků řízení [náleze ze dne 28. 6. 2007 sp. zn. III. ÚS 290/06 (N 108/45 SbNU 459)]. Odůvodnění rozhodnutí musí účastníkům řízení umožňovat seznatelnost těch úvah soudu, jež byly relevantní pro výsledek řízení, a tím přezkoumatelnost soudního rozhodnutí z hlediska zákonnosti i věcné správnosti (náleze ze dne 15. 8. 2018 sp. zn. I. ÚS 3755/17). Pokud obecné soudy uvedené povinnosti nesplní či pokud zjištěné relevantní skutečnosti řádně nezohlední, mohou porušit právo odsouzeného na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 611/2000, sp. zn. II. ÚS 2503/16 nebo sp. zn. I. ÚS 2201/16).

23. Ustanovení § 88 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku stanoví tři kumulativní podmínky, při jejichž splnění soud odsouzeného podmíněně propustí na svobodu. Ustanovení § 88 odst. 3 trestního zákoníku přidává k třem základním (obligatorním) podmínkám tři další faktory, které by měl soud vzít v úvahu v případě osob odsouzených za zločin: zda odsouzený včas nastoupil do výkonu trestu, zda se pokusil odčinit následky svého činu a jak přistupoval k výkonu ochranného léčení, pokud jej vykonával.

24. Smysl institutu podmíněného propuštění spočívá v motivování odsouzeného, aby svým chováním a plněním svých povinností ve výkonu trestu prokázal polepšení. Bylo-li dosud odpykanou částí trestu již dosaženo účelu trestem sledovaného, je další výkon trestu nepotřebný a také neodůvodněný (náleze sp. zn. II. ÚS 2503/16). Podmíněné propuštění v sobě navíc obsahuje nástroje pro pokračování procesu resocializace, protože je spojeno se stanovením zkušební doby, eventuálně též s vyslovením dohledu a s uložením přiměřených omezení a povinností (srov. § 89 odst. 2 trestního zákoníku). Hrozící „Damoklův meč“ nařízení výkonu zbytku trestu dále snižuje riziko potenciální recidivy (náleze sp. zn. III. ÚS 1735/10). Podmíněné propuštění ve správný čas, kdy již byl u odsouzených naplněn účel trestu a ještě nepřevážilo negativní působení vězeňského prostředí a pobytu v něm, tedy napomáhá skutečnému cíli výkonu trestu, jímž je náprava odsouzeného (náleze sp. zn. I. ÚS 2201/16).

25. Podmínky podmíněného propuštění je vždy třeba interpretovat tak, že nelze judikaturně zcela vyloučit možnost podmíněného propuštění pro jakkoli definovanou skupinu odsouzených, a to ani u chronických recidivistů či pachatelů velmi závažné kriminality, pokud zákonodárce obecně připustil možnost podmíněného propuštění u všech odsouzených. Každý případ je třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného a neopomíjet též jeho možný vývoj a nápravu v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a další relevantní aktuální informace (náleze sp. zn. I. ÚS 2201/16).

26. Problém v aplikaci posuzovaného zákonného ustanovení spočívá ve značné neurčitosti pojmů užívaných zákonnou úpravou u jednotlivých podmínek a z toho vyplývající nevyjasněnosti konkrétních podmínek a kritérií pro podmíněné propuštění. Ústavní soud proto v již citovaném nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18 blíže rozpracoval kritéria, která by soudy měly zkoumat při posuzování naplnění podmínek pro podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody.

27. První časová podmínka je oproti ostatním dvěma podmínkám jednoznačná a lehce zjištělná. Polepšení, tj. druhou zákonnou podmínku, může odsouzený prokázat svým

chováním a plněním povinností ve výkonu trestu. Polepšení může například nasvědčovat, účastní-li se odsouzený programů určených k předcházení trestné činnosti, rozezná a reflektuje okolnosti, které v minulosti přispěly k tomu, že páchal trestnou činnost, pracuje, zlepšuje své znalosti a schopnosti s cílem uplatnit se ve společnosti, získává náhled na svoji trestní minulost a upřímně lituje svého jednání, jsou mu udělovány kázeňské odměny apod. (bod 33 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18).

28. Podmínka prognózy řádného života je úzce svázána s podmínkou polepšení, neboť na ni navazuje. Očekávání vedení řádného života, respektive dovršení nápravy odsouzeného v budoucnu je ze své podstaty předpokladem pravděpodobnostním, není třeba stoprocentní přesvědčení soudce (bod 36 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18). Pojem „řádný život“ je třeba chápat jako minimální rámec, tedy jako předpoklad nepáchání další trestné činnosti. Soudy při rozhodování o podmíněném propuštění primárně zkoumají, zda bude mít odsouzený po případném propuštění zajištěné zaměstnání (či jiný zdroj příjmů) a ubytování, zda udržoval kontakt s rodinou či jinými blízkými a jaká je jeho širší trestní minulost. Tyto okolnosti, vztahující se k materiálnímu a sociálnímu zázemí odsouzeného, ovlivňují možnost reintegrace odsouzeného do společnosti (bod 40 nálezu sp. zn. II. ÚS 482/18).

29. Obecně relevantní je faktor trestní minulosti odsouzeného. Jak Ústavní soud vysvětlil v nálezu ze dne 3. ledna 2017 sp. zn. I. ÚS 2201/16 (bod 32), trestní minulost odsouzeného obecně představuje důležité hledisko při posuzování splnění podmínek podmíněného propuštění.

30. Výše uvedené principy je nutno aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Zatímco obvodní soud shledal, že stěžovatel kromě objektivně zjistitelné podmínky vykonání stanovené délky trestu naplnil i podmínku polepšení, což vyvodil z kladného vyjádření vězeňské služby o chování stěžovatele ve výkonu trestu a jeho zapojení do dostupných aktivit (viz rekapitulaci obvodního soudu v bodě 3 usnesení či hodnocení stěžovatele ředitelem vazební věznice na č. l. 21–23 přílohového spisu), a že též splnil podmínku třetí, tj. očekávání (prognózu) vedení řádného života v budoucnu, což dovodil ze stěžovatelem předložených příslibů, ze skutečnosti, že v minulosti nebyl soudně trestán, a z jeho výsledku při veřejném zasedání, městský soud naplnění podmínky polepšení prozatím vyloučil, respektive shledal, že stěžovatel zcela polepšen není. Vyšel přitom z předpokladu, že podmíněné propuštění z výkonu trestu je třeba považovat za „privilegium“ a že ani splnění všech podmínek podmíněného propuštění neznamená automatické vyhovění žádosti. Soudcovskou limitovanou úvahu tak zaměnil za úvahu zcela volnou o tom, komu lze přiznat tento mimořádný benefit, který přísluší jen těm nejlepším odsouzeným. Takové právní východisko je však zcela v rozporu s nálezovou judikaturou Ústavního soudu, na niž bylo poukázáno výše a která zdůrazňuje, že při splnění zákonných podmínek mají soudy povinnost žádostem o podmíněné propuštění vyhovět. Nelze se přitom ztotožnit ani s názorem městského soudu, že zpráva ředitele vazební věznice není zcela nadprůměrná. Naopak z ní vyplývá veskrze pozitivní hodnocení stěžovatele ve všech oblastech vězeňského života, přičemž jeho pracovní výkony jsou hodnoceny jako nadprůměrné a chování a vystupování jako bezproblémové a slušné. Podle hodnotící zprávy se stěžovatel cítí zodpovědný za trestný čin, za který je ve výkonu trestu, a je schopen sebekritického náhledu a vězeňské službě je známo, že má zajištěno zaměstnání i bydlení pro případ podmíněného propuštění. Vzhledem k tomu, že byl 4x kázeňsky odměněn (kázeňsky trestán nebyl) a nachází se v první prostupné skupině vnitřní diferenciaci, je v závěru hodnocení konstatováno, že prokázal polepšení. Lze se tak ztotožnit se závěrem obvodního soudu, který ke všem relevantním a veskrze kladným okolnostem svědčícím o polepšení stěžovatele a o prognóze vedení řádného života přihlédl.

31. Jediným argumentem, který by mohl svědčit o tom, že se stěžovatel nepolepšil, je existence vykonatelné pohledávky, kterou vůči němu uplatnila poškozená společnost a která není doposud uhrazena. V této souvislosti městský soud uvedl, že postoj stěžovatele k náhradě

způsobené škody je nulový, neboť škodu nesplácí a tuto věc neřešil v rámci svého majetku, kdy jistě není zcela nemovitý, neboť trestnou činností musel získat prospěch. Tyto úvahy však nejsou důkazně nijak podloženy, městský soud ani neuvádí, z jakých pramenů čerpal, pouze přebírá argumentaci obvodního státního zastupitelství uplatněnou ve stížnosti, a naopak se nijak nevypořádává s argumentací stěžovatele obsaženou v písemném vyjádření ke stížnosti. Stěžovatel v něm totiž poukazoval na to, že rozhodnutí o úhradě škody vydané v občanskoprávním řízení bylo vyneseno až v době, kdy již vykonával trest odnětí svobody, a neměl tedy možnost tuto pohledávku plně splácet, neboť již 28. 11. 2018 bylo pravomocně rozhodnuto o propadnutí jeho majetku, s nímž nemohl nakládat již od 16. 2. 2004, kdy byl veškerý jeho majetek zajištěn usnesením vrchního státního zastupitelství. Za této situace tudíž neexistoval žádný zdroj, z něhož by stěžovatel mohl jakoukoliv pohledávku platit. Výrok odsuzujícího rozsudku vrchního soudu o propadnutí majetku byl pak zrušen až rozhodnutím Nejvyššího soudu ze dne 19. 5. 2020, které bylo stěžovateli doručeno ve druhé polovině července 2020, tedy nepříliš dávno před podáním návrhu na podmíněné propuštění z výkonu trestu. Za dané situace tedy nelze stěžovateli důvodně vytýkat, že nepřistoupil k dobrovolnému uhrazení škody. Nadto stěžovatel poukazoval na to, že pravidelně každý měsíc pohledávku poškozené společnosti hradí ze své mzdy, že řádně uhradil náklady výkonu trestu včetně nákladů za vazbu a náklady trestního řízení a že má vyživovací povinnost ke dvěma nezletilým dětem. K těmto tvrzením však městský soud nijak nepřihlédl ani si jejich pravdivost neověřoval.

32. Lze tak přisvědčit obvodnímu soudu, který na rozdíl od městského soudu vyšel ze zjištění, že stěžovatel škodu splácí, byť na ni doposud uhradil zcela mizivou částku, a uvěřil stěžovateli, že ji bude lépe hradit poté, co bude z výkonu trestu podmíněně propuštěn. Tento slib obvodní soud případně pojistil stanovením dlouhé zkušební doby a současným uložením přiměřené povinnosti, aby stěžovatel v průběhu zkušební doby podle svých sil zaplatil škodu, kterou trestným činem způsobil, a to pod hrozbou výkonu zbytku trestu.

33. Úvaha městského soudu stojí v podstatě na „pocitu“, že ačkoliv stěžovatel činí vše, co je pro naplnění podmínek podmíněného propuštění možné, dosavadní doba výkonu uloženého trestu není dostačující. Zamítnutí žádosti o podmíněné propuštění za situace, kdy stěžovatel vyvinul značné úsilí, aby byl účel trestu naplněn, se spíše jeví jako výraz jisté generální prevence vůči pachatelům organizované a společensky vysoce nebezpečné trestné činnosti. Jak však již Ústavní soud připomněl v bodě 25, každý případ je třeba hodnotit individuálně a rozhodnutí o podmíněném propuštění je nutné odůvodnit vzhledem k osobě konkrétního odsouzeného a neopomíjet též jeho možný vývoj a nápravu v průběhu výkonu trestu odnětí svobody a další relevantní aktuální informace. Shledané nenaplnění podmínky polepšení stěžovatele je však co do argumentace obecné, nedostatečně odůvodněné, zčásti vnitřně rozporné a formalistické. Je-li opřeno zejména o existenci vykonatelné pohledávky, kterou stěžovatel nesplácí, chybí odpověď na otázku, byl-li stěžovatel objektivně schopen splácet ji dle představ městského soudu, neboť k tomu žádné dokazování prováděno nebylo. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadeným usnesením bylo porušeno stěžovatelovo právo na soudní ochranu zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny.

34. Z důvodů výše uvedených Ústavní soud vyhověl ústavní stížnosti podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadené rozhodnutí zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu].

**Č. 118****Nesprávné odmítnutí stížnosti (§ 141 trestního řádu) jako opožděně podané  
(sp. zn. I. ÚS 2160/20 ze dne 15. června 2021)**

**Stanoví-li zákon lhůtu k podání opravného prostředku, je soud rozhodující o zachování lhůty povinen kontrolovat nejen doručení písemného vyhotovení, ale rovněž jeho případné zaprotokolování ihned po vyhlášení napadeného rozhodnutí.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka, soudce Vladimíra Sládečka a soudce zpravodaje Jaromíra Jirsy o ústavní stížnosti stěžovatele V. B., zastoupeného JUDr. Hanou Klusáčkovou, advokátkou, se sídlem v Brně, Údolní 326/11, proti usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 7 To 96/2020-1730 ze dne 12. března 2020, za účasti Krajského soudu v Brně jako účastníka řízení a Krajského státního zastupitelství v Brně jako vedlejšího účastníka řízení, ve znění opravného usnesení ze dne 15. července 2021, takto:

**I. Usnesením Krajského soudu v Brně č. j. 7 To 96/2020-1730 ze dne 12. března 2020 bylo porušeno právo stěžovatele na soudní ochranu a na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.**

**II. Usnesení Krajského soudu v Brně č. j. 7 To 96/2020-1730 ze dne 12. března 2020 se zrušuje.**

**Odůvodnění**

1. Městský soud v Brně (dále jen „soud prvního stupně“) zamítl usnesením č. j. 90 T 100/2016-1716 ze dne 28. ledna 2020 návrh stěžovatele na obnovu řízení. Následně stížnosti stěžovatele zamítl napadeným usnesením Krajský soud v Brně (dále jen „stížnostní soud“) jako podané po zákonné lhůtě.

2. Řádně zastoupený stěžovatel se ve své včas podané ústavní stížnosti splňující požadavky zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení usnesení stížnostního soudu, neboť jím byla porušena jeho základní práva zakotvená v čl. 8 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“).

3. Podle stěžovatele stížnostní soud pochybil, odmítl-li jeho stížnost jako opožděnou z toho důvodu, že písemně vyhotovené usnesení mu bylo doručeno dne 17. února 2020 a jeho stížnost ze dne 22. února 2020 byla předána Vězeňské službě České republiky až dne 24. února 2020, tedy po uplynutí třídenní lhůty k podání stížnosti. Z protokolu o veřejném zasedání soudu prvního stupně je přitom patrné, že stěžovatel stížnost podal ihned po vyhlášení usnesení dne 28. ledna 2020, tedy včas. Písemnost sepsaná dne 22. února 2020 byla jen odůvodněním stížnosti v reakci na písemné vyhotovení stížnosti. V popsáném postupu stížnostního soudu



spatřuje stěžovatel zásah do svých základních práv zakotvených v čl. 8 a 36 Listiny v čl. 6 Úmluvy.

4. Ústavní soud vyžádal vyjádření stížnostního soudu. Předsedkyně senátu 7 To uvedla, že nemá k dispozici spis, z elektronické databáze je však patrné, že stížnost stěžovatele byla napadeným usnesením zamítnuta jako opožděná; následné žádosti obhájkyne o navrácení lhůty nebylo vyhověno, neboť usnesení již bylo pravomocné, s tím, že nápravy je možné se domáhat jen cestou mimořádného opravného prostředku. Dále uvedla, že spisový materiál si vyžádalo Krajské státní zastupitelství v Brně k podnětu stěžovatele ke stížnosti pro porušení zákona, stížnostní soud tak nedisponuje ani spisem, ani informací o řízení.

5. V replice stěžovatel uvedl, že stížnostní soud přechází flagrantní porušení jeho práv bez jakékoliv sebereflexe; na zrušení napadeného usnesení trvá.

6. Ústavní soud se obrátil na Ministerstvo spravedlnosti s dotazem na probíhající řízení o stížnosti pro porušení zákona. Ředitel odboru dohledu a kárné agendy uvedl, že řízení o stížnosti pro porušení zákona je vedeno pod sp. zn. MSP-360/2020-ODKA-SPZ na základě podnětu stěžovatele na zrušení napadeného usnesení a v současné době je přerušeno do rozhodnutí Ústavního soudu v této věci. Krajské státní zastupitelství v Brně navrhlo podání stížnosti, neboť soud zamítl stížnost pro opožděnost, ačkoliv byla podána řádně a včas. Ústavní soud dále vyžádal protokol o veřejném zasedání soudu prvního stupně.

7. Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů a není oprávněn do jejich rozhodování zasahovat; tato zásada je prolomena jen při zjištění nejzávažnějších pochybení, tedy vybočí-li obecné soudy z mezí daných rámcem ústavně zaručených základních lidských práv [čl. 83 a čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky] a jsou-li porušeny ústavní procesní principy. Taková situace nastala, a proto je ústavní stížnost důvodná.

8. Z napadeného usnesení je patrné, že stížnostní soud zjišťoval, kdy bylo stěžovateli usnesení soudu prvního stupně doručeno (dne 17. února 2020), kdy byla sepsána stížnost (dne 22. února 2020) a kdy byla stížnost odeslána (dne 24. února 2020). Stížnostní soud uvedl, že třídní lhůta k podání stížnosti marně uplynula dne 20. února 2020, a proto stížnost pro opožděnost zamítl.

9. Soud prvního stupně ve věci vedené pod sp. zn. 90 T 100/2016 o návrhu stěžovatele na povolení obnovy řízení konal dne 28. ledna 2020 prostřednictvím videokonference veřejné zasedání; ze strany 3 protokolu o tomto jednání se podává, že po vyhlášení usnesení, jímž byl návrh stěžovatele zamítnut, proběhla (prostřednictvím videokonferenčního hovoru) porada stěžovatele s obhájkyňou, po které stěžovatel podal proti usnesení soudu prvního stupně stížnost.

10. Podle § 143 odst. 1 trestního řádu se stížnost podává u orgánu, proti jehož usnesení směřuje do tří dnů od oznámení usnesení. Podle § 60 odst. 4 písm. e) trestního řádu je lhůta „zachována též tehdy, jestliže podání bylo ve lhůtě ... učiněno ústně do protokolu u kteréhokoli okresního soudu nebo okresního státního zástupce“.

11. Z protokolu i ze zákonného vymezení je patrné, že stěžovatel podal stížnost řádně a včas. Rozhodl-li stížnostní soud jinak, pak zjevně z důvodu přehlédnutí protokolu o jednání soudu prvního stupně, z něhož je včasnost uplatnění stížnosti zřejmá.

12. Podle čl. 36 odst. 1 Listiny se může každý domáhat stanoveným postupem svých práv u nezávislého a nestranného soudu; obdobně má podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy každý právo, aby jeho záležitost projednal spravedlivě nezávislý a nestranný soud. Pochybením stížnostního soudu byla stěžovateli tato práva upřena.

13. Ústavní soud neshledal důvody pro nařízení ústního jednání podle § 44 zákona o Ústavním soudu a bez jednání rozhodl nálezem podle § 54 odst. 1 zákona o Ústavním soudu a zrušil usnesení stížnostního soudu zkracující stěžovatele v právech zakotvených v čl. 36 odst. 1 Listiny a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

**Č. 119****Specifika odškodňování nemajetkové újmy způsobené veřejně činné osobě  
nezákonným trestním stíháním****(sp. zn. II. ÚS 417/21 ze dne 21. června 2021)**

Ústavněprávní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Osoba, která byla povinna se podrobit úkonům orgánů činných v trestním řízení, musí mít záruku, že pokud trestnou činnost nespáchala, dostane se jí odškodnění. Pokud by taková perspektiva neexistovala, nebylo by možné trvat na povinnosti jednotlivce taková omezení v rámci trestního stíhání snášet. Tato záruka musí být dána i v případě, jestliže je pro poškozenou osobu výše újmy či příčinná souvislost problematicky prokazatelná.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně Kateřiny Šimáčkové a soudce zpravodaje Davida Uhlíře ve věci ústavní stížnosti stěžovatele J. L., zastoupeného JUDr. Tomášem Sokolem, advokátem, se sídlem v Praze, Sokolská 1788/60, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. listopadu 2020 č. j. 30 Cdo 3204/2020-355, proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. března 2020 č. j. 91 Co 344/2019-228 a proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 11. dubna 2019 č. j. 29 C 207/2017-151, za účasti Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 2 a České republiky, za kterou jednalo Ministerstvo spravedlnosti, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2020 č. j. 30 Cdo 3204/2020-355, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 4. 3. 2020 č. j. 91 Co 344/2019-228 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 2 ze dne 11. 4. 2019 č. j. 29 C 207/2017-151 bylo porušeno právo stěžovatele zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Uvedená rozhodnutí se proto ruší.**

**Odůvodnění****I. Řízení před obecnými soudy**

1. Ústavní stížností se stěžovatel domáhal, aby Ústavní soud vyslovil, že shora citovanými rozhodnutími obecných soudů bylo porušeno jeho právo na soudní ochranu zaručené v čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a v čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

2. Stěžovatel podal k Obvodnímu soudu pro Prahu 2 žalobu, kterou se domáhal zaplacení částky ve výši 20 240 979,01 Kč, což požadoval po státu z titulu nezákonného trestního stíhání. Uvedená částka byla tvořena majetkovou újmou odpovídající nákladům obhajoby v celkové výši 240 979,01 Kč a nemajetkovou újmou ve výši 20 000 000 Kč. Stěžovatel v průběhu řízení vzal podanou žalobu co do částky 322 229,01 Kč zpět, jelikož tuto částku stát stěžovateli po podání žaloby k soudu zaplatil. Pokud jde o výše uvedenou částku 322 229,01 Kč, tak z této částky stát uhradil stěžovateli částku ve výši 215 049 Kč na náklady obhajoby a částku ve výši 81 250 Kč na nemajetkovou újmu. Po částečném zpětvzetí žaloby bylo řízení vedeno již jen ohledně nároku stěžovatele na nemajetkovou újmu za nezákonné trestní stíhání (stěžovatel se domáhal nemajetkové újmy ve výši 19 918 750 Kč, což je žalovaná částka 20 000 000 Kč ponížená o částku 81 250 Kč vyplacenou ze strany státu).

3. Obvodní soud pro Prahu 2 rozhodl rozsudkem ze dne 11. 4. 2019 č. j. 29 C 207/2017-151, kterým zamítl žalobu na konstatování, že trestním stíháním bylo neoprávněně zasaženo do práva stěžovatele na ochranu osobnosti (výrok I), uložil žalované povinnost zaplatit stěžovateli částku ve výši 800 750 Kč jako náhradu nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním (výrok II), zamítl žalobu na zaplacení částky ve výši 19 118 000 Kč (výrok III) a uložil stěžovateli povinnost zaplatit žalované náhradu nákladů řízení ve výši 1 574 Kč (výrok IV).

4. Rozsudek byl napaden jak odvoláním stěžovatele, tak odvoláním žalované. Městský soud v Praze rozhodl o podaných odvoláních rozsudkem ze dne 4. 3. 2020 č. j. 91 Co 344/2019-228, kterým rozsudek obvodního soudu ve výrocích I a III potvrdil (výrok I), změnil rozsudek obvodního soudu ve výroku II tak, že žaloba se zamítá v části, ve které se stěžovatel proti žalované domáhal zaplacení částky ve výši 441 000 Kč s tím, že jinak byl rozsudek ve výroku II potvrzen (výrok II), a rozhodl o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III). Zásadní odlišnost mezi rozhodnutími soudu prvního a druhého stupně spočívá ve výši částky, která byla přiznána jako nemajetková újma za nezákonné trestní stíhání. Obvodní soud pro Prahu 2 dospěl k závěru, že přiměřeným zadostiučiněním za nemajetkovou újmu je částka ve výši 882 000 Kč, neboť vycházel z částky 14 000 Kč za měsíc trestního stíhání. Soud prvního stupně tak stěžovateli přiznal částku ve výši 800 750 Kč, k níž dospěl tak, že částku 882 000 Kč ponížil o částku ve výši 81 250 Kč, která byla státem jako náhrada nemajetkové újmy vyplacena. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že přiměřeným zadostiučiněním za nemajetkovou újmu je částka ve výši 441 000 Kč, přičemž vycházel z částky 7 000 Kč za měsíc trestního stíhání. Soud druhého stupně tak přiznal částku ve výši 359 750 Kč, k níž dospěl tak, že částku 441 000 Kč ponížil o částku ve výši 81 250 Kč, která byla státem jako náhrada nemajetkové újmy vyplacena.

5. Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel dovoláním. O podaném dovolání bylo rozhodnuto usnesením Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2020 č. j. 30 Cdo 3204/2020-355 tak, že dovolání se odmítá.

## II. Ústavněprávní argumentace stěžovatele

6. Stěžovatel považuje závěry obecných soudů za nesprávné a neústavní. Vůči stěžovateli bylo na základě usnesení Policie České republiky, Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, expozitury Ostrava, oddělení Olomouc, ze dne 9. 8. 2011 č. j. OKFK-281-176/TČ-2010-00237 zahájeno trestní stíhání podle ustanovení § 160 odst. 1 trestního řádu pro jednání právně kvalifikované jako trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle ustanovení § 256 odst. 1, odst. 2 písm. a), odst. 3 trestního zákoníku v souběhu s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle ustanovení § 329 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku. Trestní řízení nakonec skončilo pravomocným zproštěním stěžovatele. Trestní věc byla ukončena dne 29. 11. 2016 na základě usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 29. 11. 2016 č. j. 2 To 215/2016-6059.

7. Po skutkové stránce šlo o to – zjednodušeně řečeno – že stěžovatel měl u dvou veřejných zakázek nechat provést vícepráce bez řádně vyhlášeného výběrového řízení, přestože si byl vědom, že dané vícepráce přesáhly limit stanovený tehdy platnou právní úpravou regulující zadávání veřejných zakázek. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že trestní stíhání bylo zcela evidentně zjevně protiprávní již od samého počátku, a nešlo tedy o situaci, kdy bylo trestní stíhání z hlediska podmínek stanovených ustanovením § 163 tr. řádu zahájeno řádně, a dokonce bylo povinností orgánu činného v trestním řízení toto stíhání zahájit, a teprve v jeho průběhu se v rámci dokazování zjistila nedůvodnost dalšího pokračování v trestním stíhání. Nelze nepřipomenout, že sama státní zástupkyně trestní stíhání 2x zastavila a poté, na protest proti zrušení druhého z těchto trestních stíhání, rezignovala na funkci!

8. Z důvodu prokazatelně nezákonně vedeného trestního stíhání vznesl stěžovatel vůči státu nárok na náhradu nemajetkové újmy. V tomto směru poukázal především na to, že stíhané trestné činnosti se měl dopustit v pozici primátora statutárního města P. Stěžovatel je členem ČSSD a jako primátor působil v letech 2006 až 2014 (tedy ve dvou funkčních obdobích po sobě). Stěžovatel byl rovněž senátorem, a to v letech 2007 až 2014. V roce 2014 v komunálních a ani v senátních volbách již nekandidoval. Důvodem bylo právě vedené trestní stíhání, byť toto nakonec skončilo pravomocným zproštěním podané obžaloby. Vedené trestní stíhání tak způsobilo absolutní „likvidaci“ profesní (politické) kariéry stěžovatele.

9. Je nesporné, že likvidace profesní (politické) kariéry je velice těžko vyčíslitelná v penězích. Z tohoto důvodu stěžovatel od počátku řízení svůj nárok (pokud jde o nemajetkovou újmu) konstruoval na základě doktríny tzv. ztráty šance (loss of chance). Právě otázka použitelnosti výše uvedené doktríny ve věci stěžovatele je zásadní. Jinak (a obecněji) řečeno, je zásadní otázka, zda je možné při posuzování nároku na nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím (v podobě usnesení o zahájení trestního stíhání) vycházet z výše uvedené doktríny, popř. zda lze neprokázání příčinné souvislosti (mezi nezákonným rozhodnutím a nemajetkovou újmou) nahradit prokázáním výše uvedené doktríny.

10. Obvodní soud vyhodnotil nárok stěžovatele na náhradu nemajetkové újmy v části jako důvodný, nicméně k doktríně tzv. ztráty šance se ve svém rozhodnutí explicitně nevyjádřil. Odvolací soud argumentaci stěžovatele týkající se uvedené doktríny odmítnul a danou problematikou se zabýval jen velmi stručně, když poukázal na to, že tzv. teorie ztráty šance není odbornou veřejností všeobecně akceptována, neboť s sebou přináší řadu problematických aspektů (s odkazem na článek „Problematika využití teorie ztráty šancí“ ze dne 19. 2. 2018 od autorů doc. JUDr. Tomáše Doležala, Ph.D., LL.M., a JUDr. Adama Doležala, LL.M.)

11. Stěžovatel učinil – s ohledem na popsání rozhodnutí odvolacího soudu – otázku „použitelnosti“ doktríny tzv. ztráty šance ve sporech o náhradu nemajetkové újmy způsobené nezákonným rozhodnutím stěžejní otázkou podaného mimořádného opravného prostředku – dovolání. Dovolací soud však žádné stanovisko k předestřené otázce nezaujal a pouze konstatoval, že obecný nesouhlas s přiznanou formou či výší zadostiučinění přípustnost dovolání nezakládá, přičemž zvolenou formou a případně výší zadostiučinění se zabývá až tehdy, byla-li by vzhledem k aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní případ zcela zjevně nepřiměřená, což s ohledem na skutková zjištění v dané věci není případ žalobce.

12. V obecné poloze je potřeba uvést, že každá osoba, které byla způsobena újma v důsledku nezákonného rozhodnutí, má ústavně zaručené právo na to, být odškodněna. Tohoto svého práva nemůže být zbavena jen v důsledku toho, že vznesený nárok je velice těžko vyčíslitelný v penězích. Právě tato situace nastala i v případě stěžovatele. Již výše bylo popsáno, že vedené trestní stíhání zapříčinilo absolutní likvidaci jeho profesní (politické) kariéry. Takto způsobená újma je problematická z pohledu dokazování v civilním soudním řízení hned ve dvou směrech. Tím prvním je samotné určení výše zadostiučinění za vzniknuvší nemajetkovou újmu. Pokud je veřejně a politicky činné osobě (což stěžovatel evidentně byl) v důsledku nezákonného trestního stíhání znemožněno do budoucna působit ve veřejných a politických

funkcích, tak je zjevné, že peněžní vyjádření takové újmy je velmi složité. Obdobně problematická je i otázka příčinné souvislosti, a především jejího prokazování v civilním soudním řízení. Otázku příčinné souvislosti bude možné v případech obdobných, jako je případ stěžovatele, zodpovědět (prokázat) vždy jen v rovině (byť vyšší) pravděpodobnosti. Ani za popsané situace však nemůže být popřeno právo poškozené osoby na náhradu újmy za nezákonné trestní stíhání. Právě doktrína tzv. ztráty šance je pomyslnou „cestou“, jak překlenout problémy spojené s určením výše zadostiučinění, jakož i s příčinnou souvislostí v případech, jako je předmětný případ stěžovatele. V případě stěžovatele se jednalo o absolutní ztrátu šance prosadit se do budoucna (v důsledku pověsti zničené nezákonným trestním stíháním) ve veřejných a politických funkcích. V případě doktríny tzv. ztráty šance obecně platí, že příčinná souvislost nemusí být prokázána 100%.

13. Použitelnost doktríny tzv. ztráty šance i v případě náhrady nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním státem lze dle právního názoru stěžovatele dovodit i z dosavadní judikatury Ústavního soudu. Je třeba poukázat především na usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. I. ÚS 1919/08 (U 10/50 SbNU 451). V uvedeném rozhodnutí popsal Ústavní soud teorii ztráty šance tak, že se podle ní poměřuje či odhaduje (estimate) pravděpodobnost dosažení určitých šancí, pokud by byl zvolen určitý postup, a reflektuje tyto šance, zda jsou vyšší nebo nižší než ty, které by bylo možno očekávat při nenarušeném či řádném chodu věci. Tyto obecné závěry, k nimž v uvedeném rozhodnutí Ústavní soud dospěl, je podle názoru stěžovatele možno aplikovat i na případy nemajetkové újmy způsobené nezákonným trestním stíháním. V případě stěžovatele je nutné se zabývat (ve světle citované judikatury) tím, s jakou pravděpodobností by nadále pokračovala profesní (politická) kariéra stěžovatele, nebýt jeho trestního stíhání. S ohledem na provedené dokazování před obecnými soudy je zřejmé, že nebýt trestního stíhání, tak by s pravděpodobností blížící se 100 % profesní (politická) kariéra stěžovatele pokračovala i nadále. Minimálně v tom, že by stěžovateli bylo umožněno (jako úspěšnému primátorovi a senátorovi) kandidovat za svoji politickou stranu ČSSD v následných volbách (konkrétně tedy ve volbách komunálních a senátních konaných v roce 2014).

14. V tomto směru nelze podle stěžovatele souhlasit s názorem Městského soudu v Praze, který vyslovil následující závěr: Po doplněném dokazování v odvolacím řízení odvolací soud uzavírá, že s ohledem na propad volebních preferencí tradičních politických stran, tedy i ČSSD, a po nástupu politického hnutí ANO 2011 v roce 2014, by žalobce s největší pravděpodobností nebyl zvolen do Senátu Parlamentu České republiky, jak vyplývá ze samotných tvrzení žalobce o volebních výsledcích, a to i v případě, že by k jeho trestnímu stíhání nedošlo. Kandidát ČSSD získal totiž v prvním kole senátních voleb pouhých 12,9 % hlasů a do druhého kola vůbec nepostoupil. Jiný výsledek by nebylo možné očekávat ani v případě, že by kandidátem za ČSSD byl žalobce. Závěr Městského soudu v Praze je podle názoru stěžovatele chybný. Odporuje totiž principům, na nichž je doktrína tzv. ztráty šance založena. Podstatný není obecný propad preferencí určitého politického subjektu, jehož je stěžovatel členem (konkrétně ČSSD v předmětném případě). Klíčové je (bez ohledu na výsledek následně konaných voleb), že stěžovatel ztratil šanci se o získání mandátu vůbec ucházet. Stěžovatel ztratil šanci stejně na to, že bude zvolen, či na to, že zvolen nebude. Předjímat, jak by volební výsledky v příslušném obvodu dopadly, kdyby stěžovatel kandidoval, ale nemá v případě poukazu na doktrínu tzv. ztráty šance žádný význam. Podstatné je totiž pouze to, že stěžovatel ztratil šanci se do volebního klání zapojit a usilovat o kladný výsledek (tj. získání mandátu). Je to totiž již ztráta šance (zapojit se do volebního klání) sama o sobě, která zakládá nárok stěžovatele na náhradu nemajetkové újmy. Z novějších rozhodnutí Ústavního soudu považuje stěžovatel za vhodné poukázat na nálezy ze dne 30. 11. 2020 sp. zn. I. ÚS 922/18 (N 221/103 SbNU 263) a dále na nálezy ze dne 14. 1. 2021 sp. zn. I. ÚS 4293/18 (N 11/104 SbNU 103).

15. Nad rámec výše uvedeného je potřeba podle stěžovatele ještě doplnit, že pokud odvolací soud poukazuje na to, že jeho případ je nutno porovnat s jinými případy odškodnění

a na základě tohoto srovnání následně stanovit výši přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která stěžovateli vznikla, nelze s tím prý souhlasit. Odvolací soud totiž v tomto směru poukázal na statistiky zveřejňované Ministerstvem spravedlnosti na webových stránkách. Jedná se o již poměrně běžný postup, kdy obecné soudy rozhodující o nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené trestním stíháním požadují provést srovnání s jinými obdobnými případy. Takto paušalizovaný přístup k újmě vzniknuvší stěžovateli koliduje s čl. 36 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel totiž byl v době, kdy byl trestně stíhán, osobou veřejně činnou (byl senátorem a dále primátorem statutárního města). Působil tedy ve vrcholných patrech jak politiky regionální, tak politiky celostátní. Ze statistiky ministerstva se podává, že ke dni 11. 5. 2020 (tj. v době, kdy bylo rozhodováno odvolacím soudem) zde bylo evidováno celkem 131 případů odškodnění, kdy pouze 3 z nich se týkají osob veřejně činných. Na základě takto malého vzorku případů rozhodně nelze provést jakoukoliv kvalitní, a především vypovídající srovnávací analýzu. Data, která by byla k provedení adekvátní srovnávací analýzy potřebná, tak reálně nejsou k dispozici. Proto neměla být prováděna žádná srovnávací analýza, ale ze strany obecných soudů mělo být mnohem více přihlédnuto ke specifickým případům stěžovatele, zbytečnosti trestního stíhání od samotného počátku a jeho zdrcujícím důsledkům na jeho profesní (politický) život.

### III. Vyjádření účastníků řízení a vedlejšího účastníka řízení

16. Ústavní soud si k posouzení celé věci vyžádal vyjádření účastníků řízení, vedlejšího účastníka řízení a zaslání příslušného spisového materiálu.

17. Nejvyšší soud ve svém vyjádření plně odkazuje na odůvodnění svého rozhodnutí, z něhož je zřejmé, že neshledal dovolání přípustným pro řešení ani jedné z dovolatelem formulovaných otázek. Argumentace stěžovatele se přitom vztahuje pouze k otázce, zda je možné při posuzování nároku na náhradu nemajetkové újmy způsobené nezákonným trestním stíháním dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, vycházet z doktríny tzv. ztráty šance (loss of chance), na níž podle názoru Nejvyššího soudu napadené rozhodnutí nezáviselo. Nejvyšší soud přitom zohlednil mimo jiné nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 12. 2016 sp. zn. III. ÚS 3067/13 (N 247/83 SbNU 855), podle něhož z hlediska práva na soudní ochranu není klíčovou otázkou uznání či odmítnutí nějaké teorie, nýbrž rozhodování podle existujících pravidel, která navíc takové přihlášení se k nějaké v literatuře diskutované teorii nevyžadují. V projednávané věci se odvolací soud k doktríně tzv. ztráty šance výslovně nepřihlásil, avšak pravděpodobností, s jakou by pokračovala profesní (politická) kariéra žalobce v ČSSD nebýt trestního stíhání, se zabýval. Dospěl přitom k závěru, že trestní stíhání bylo příčinou toho, že žalobce nebyl nominován na volební kandidátku ČSSD v roce 2014 (a tuto skutečnost také zohlednil při stanovení přiměřeného zadostiučinění), ale nebylo příčinou ztráty šance žalobce pokračovat v politické kariéře ČSSD, minimálně na úrovni primátora či senátora (tou byl propad volebních preferencí uvedené politické strany v celé České republice). Jenom pro úplnost lze prý dodat, že i kdyby napadené rozhodnutí záviselo na takovém řešení právní otázky, podle kterého při posuzování nároku na náhradu nemajetkové újmy není možné vycházet z doktríny tzv. ztráty šance, čemuž by odpovídala stěžovatelem v dovolání obecně formulovaná otázka, ani tak by Nejvyšší soud nemohl dospět k závěru o přípustnosti dovolání, neboť by se takovým řešením odvolací soud ve smyslu § 237 o. s. ř. neodchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu aktuálně představované rozsudkem Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020 sp. zn. 25 Cdo 1014/2020. I na podkladě tohoto rozhodnutí je pak možno konstatovat, že stěžovatelem poukazovaná „ztráta šance“ není právním statkem explicitně chráněným normami občanského práva, natož práva ústavního, a takový závěr nelze dovodit ani jejich výkladem, jak ostatně vyplývá i z dosavadní judikatury jak Nejvyššího soudu,

tak Ústavního soudu (včetně judikatury stěžovatelem odkazované). Nejvyšší soud proto navrhuje, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl.

18. Městský soud v Praze k námitce stěžovatele odkázal zejména na body 25 a 26 odůvodnění svého rozsudku. Odvolací soud zde vyložil, že tzv. teorie ztráty šance není odbornou veřejností všeobecně akceptována a uplatňuje se především ve zdravotnickém právu. Zároveň však poukázal na to, že v případě odškodňování nemajetkové újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. se vychází z pravděpodobnosti příčinné souvislosti, což znamená, že příčinná souvislost je dána tehdy, jestliže újma je podle obecné povahy, obvyklého chodu věcí a zkušeností adekvátním důsledkem škodní události. Podle této teorie adekvátní příčinné souvislosti pak odvolací soud také posuzoval případ žalobce, který tvrdil, že v důsledku trestního stíhání žalobce, které skončilo zprošťujícím rozsudkem v řízení vedeném u Okresního soudu v Olomouci pod sp. zn. 2 T 160/2014, došlo ke ztrátě jeho šance pokračovat v politické kariéře v řadách ČSSD. Z provedeného dokazování však vyplynulo, že k této ztrátě skutečně došlo, nikoliv však v důsledku trestního stíhání žalobce, ale v příčinné souvislosti s propadem volebních preferencí této politické strany v České republice.

19. Obvodní soud pro Prahu 2 odkázal zejména na bod 44 odůvodnění svého rozsudku. Z obsahu odůvodnění plyne, že rozsudek se otázkou politické kariéry žalobce a jeho dalšího pokračování zabýval, a to i s ohledem na vývoj volebních preferencí a odliv voličů ČSSD k jinému politickému subjektu. Rovněž vzal v potaz samotné rozhodnutí ČSSD o nezařazení žalobce na kandidátní listinu i další politickou kariéru žalobce po ukončení trestního stíhání. Aplikace doktríny „ztráty šance či očekávání“ dle soudu pak má místo ve výjimečných případech, jako je tomu např. při odškodnění ve zdravotnictví.

20. Ministerstvo spravedlnosti má rovněž za to, že obecné soudy neporušily ústavně zaručená práva stěžovatele, naopak v souhrnu výrazně navýšily částku zadostiučinění dobrovolně plněného ze strany žalované. Výše uvedeného zadostiučinění byla stanovena na základě provedeného dokazování, skutkových zjištění a posouzení jednotlivých shodných a rozdílných znaků při porovnání s pravomocně skončenými případy s obdobnými znaky (včetně osoby spoluobviněné v tomtéž trestním řízení v obdobném postavení člena rady statutárního města P.), tak jak soudům ukládá rozsáhlá judikatura vyšších soudů. S ohledem na názory stěžovatele je prý dále nutno uvést, že to byla právě politická strana (v daném případě ČSSD), která bez ohledu na povinnost ctít presumpci nevinu osoby která nebyla pravomocně odsouzena, případnou kandidaturu stěžovatele na kandidátce s ohledem na své vnitřní předpisy neumožnila. Tím však na druhou stranu nebylo jinak dotčeno právo stěžovatele, aby případně kandidoval na jiné kandidátce, případně jako nezávislý kandidát, což zákon v případě kandidatury do Senátu v rozhodné době umožňoval a nadále umožňuje. Za situace, kdy třetí subjekty nerespektují pravomocný výsledek trestního stíhání a nevinu stěžovatele ani po pravomocném skončení předmětného trestního stíhání, domnívá se vedlejší účastník, že tuto skutečnost nelze klást k tíži žalované. V tomto směru tak prý dochází k přetržení příčinné souvislosti mezi trestním stíháním a tvrzenou škodou. Z uvedených důvodů vedlejší účastník navrhl, aby Ústavní soud předmětnou ústavní stížnost jako nedůvodnou zamítl. Vedlejší účastník zároveň požádal o přiznání nákladů řízení ve formě režijního paušálu za 1 úkon právní služby, tedy za toto vyjádření k ústavní stížnosti, sepsané Mgr. Michalem Trkanem.

#### IV. Ústavněprávní posouzení věci

21. Ústavní stížnost je důvodná.

22. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval [srov. již nálezy sp. zn. IV. ÚS 642/05 ze dne 28. 8. 2007 (N 133/46 SbNU 249)], že ústavněprávní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li být stát

skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Nelze totiž přehlédnout, že stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobící) interpretaci. Na jednu stranu je jistě povinností orgánů činných v trestním řízení vyšetřovat a stíhat trestnou činnost, na druhou stranu se stát nemůže zbavit odpovědnosti za postup těchto orgánů, pokud se posléze ukáže jako postup mylný, zasahující do základních práv. V takové situaci není rozhodné, jak orgány činné v trestním řízení vyhodnotily původní podezření, ale to, zda se jejich podezření v trestním řízení potvrdilo.

23. Osoba, která byla povinna se podrobit úkonům orgánů činných v trestním řízení, musí mít záruku, že pokud trestnou činnost nespáchala, dostane se jí odškodnění. Pokud by taková perspektiva neexistovala, nebylo by možné trvat na povinnosti jednotlivce taková omezení v rámci trestního stíhání snášet. Tato záruka musí být dána i v případě, jestliže je pro poškozenou osobu výše újmy či příčinná souvislost problematicky prokazatelná.

24. Jak již Ústavní soud v minulosti také judikoval, každé trestní řízení negativně ovlivňuje osobní život trestně stíhaného, na kterého je sice do okamžiku právní moci meritorního rozhodnutí třeba pohlížet jako na nevinného, avšak samotný fakt trestního stíhání je zátěží pro každého obviněného [nálezn sp. zn. I. ÚS 554/04 ze dne 31. 3. 2005 (N 67/36 SbNU 707)]. Již samotné trestní stíhání výrazně zasahuje do soukromého a osobního života jednotlivce, do jeho cti a dobré pověsti, a to tím spíše, jedná-li se o obvinění liché, což je posléze pravomocně stvrzeno zprošťujícím rozsudkem soudu, podle něhož se skutek, z něhož byl jednatel obviněn a obžalován, nestal, případně ani nebyl trestným činem.

25. Ústavní soud ve věci vedené pod sp. zn. I. ÚS 2551/13 [nálezn sp. zn. I. ÚS 2551/13 ze dne 29. 4. 2014 (N 71/73 SbNU 305)] uvedl, že pokud stát zasahuje do autonomní sféry jednotlivce restriktivním způsobem, může tak učinit pouze tehdy, je-li to nutné k ochraně důležitých společenských zájmů (typicky v trestním řízení), a jednatelci pak nezbyvá než takový zásah strpět. Poruší-li však přitom stát či jeho orgány sféru svobody a dobré pověsti konkrétního člověka zjevně nepřiměřeným způsobem, je za to zásadně objektivně odpovědný. Obecný soud je proto povinen při stanovování výše přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, za kterou odpovídá stát a jeho orgány, vždy pečlivě zvažovat veškeré okolnosti, za nichž k újmě došlo, a závažnost této újmy. Tyto úvahy nelze vždy a všude nahradit obecným stanoviskem *a priori* stanovujícím postup při takovém výpočtu, i kdyby se výjimky z tohoto postupu při řádné individualizaci konkrétní věci týkaly v praxi jen několika extrémních případů. Tu je obecný soud nucen odpovědně přihlídnout ke všem nepříznivým následkům vyvolaným takovým trestním řízením a zvážit jeho veškeré negativní dopady dotýkající se zejména osobnostní integrity konkrétního poškozeného. Soud pak s ohledem na vždy jedinečné skutkové okolnosti takového individuálního případu určí výši finanční náhrady; pracuje zde vlastně s obecným právním principem přiměřenosti a posuzuje věc zejména v intencích životního postavení poškozeného před a po zásahu chybujících orgánů veřejné moci. Jedině takové rozhodnutí, přihlížející ke všem kritériím, které je nutno vzít do úvahy v kontextu daného případu, je pak možno považovat za spravedlivé a ústavně konformní.

26. V daném případě je klíčové, že stěžovatel byl po dlouhá léta veřejně činnou osobou, významným politikem, senátorem, a dokonce primátorem statutárního města. Často bývá uváděno, že politik či veřejně činná osoba musí strpět větší míru zásahů do svého soukromí a každé podezření z trestné činnosti je tu třeba řádně prověřit, na druhou stranu tomu musí odpovídat povinnost adekvátně odškodnit nedůvodný zásah státu, a situaci tak alespoň částečně narovnat.

27. Do jisté míry srovnatelnou situací se Ústavní soud zabýval v případě řešeném pod sp. zn. I. ÚS 4293/18. Konstatoval zde mimo jiné, že výkon politické funkce úzce souvisí s dodržováním určitých morálních a mravních pravidel, tedy s důvěryhodností politika. Stát



zahájením trestního stíhání zasáhl stěžovatele jako politika na místě pro něj nanejvýš citlivém tím, že zpochybnil jeho důvěryhodnost. Ta je přitom rozhodná pro další působení ve veřejné funkci či obecně v politice. V takovém případě se však stát nemůže zprostit své odpovědnosti za vzniklou škodu, neboť zpětné nabytí důvěry bývá, když ne nemožné, tak přinejmenším velmi obtížné. V tehdy zkoumané věci stěžovatel na výkon své funkce rezignoval, aby splnil požadavky politické kultury, a Ústavní soud zdůraznil, že to plyne z obecného požadavku na to, aby veřejné funkce vykonávaly osoby s určitým morálním kreditem a nadané důvěrou občanů. A důvěra v demokratické instituce je vytvářena (mimo jiné) prostřednictvím osob, jež stojí v jejich čele. Z toho důvodu je více než žádoucí, aby v obdobných situacích, kdy dojde k trestnímu stíhání osoby zastávající veřejnou funkci, tato zvážila, už jen z respektu k dané instituci, své další setrvání ve funkci.

28. V případě stěžovatele tento sice dokončil své mandáty (jako primátor a jako senátor), ale vzápětí reagovala sama strana tím, že stěžovatele již nepostavila na kandidátku, což vede ke zvyšování politické kultury nepochybně rovněž. Tu je proto nutno odmítnout názor městského soudu o povinnosti politické strany ctít presumpci nevinu. Rovněž nelze souhlasit s názorem obecných soudů, že k ukončení politické kariéry stěžovatele došlo nikoliv v důsledku trestního stíhání, ale v příčinné souvislosti s propadem volebních preferencí politické strany. V tomto je naopak třeba přitakat stěžovateli, že nebyť trestního stíhání, tak by s velmi vysokou pravděpodobností jeho politická kariéra pokračovala i nadále. Úvahy soudů o tom, že s největší pravděpodobností by stěžovatel nebyl zvolen do Senátu Parlamentu České republiky, a to i v případě, že by k jeho trestnímu stíhání nedošlo, jsou čistě spekulativní. Podstatnou okolností totiž nebyl propad preferencí určitého politického subjektu, ale, jak stěžovatel tvrdil, skutečnost, že naprosto ztratil šanci se o získání mandátu vůbec ucházet, zapojit se do volebního klání a usilovat o zisk mandátu. Snažit se o to jako nezávislý kandidát nebo v rámci jiné politické strany, jak navrholo Ministerstvo spravedlnosti ve svém shora citovaném vyjádření, by zjevně bylo, vzhledem ke zničené pověsti stěžovatele, rovněž předem odsouzeno k neúspěchu. K ukončení veřejné činnosti stěžovatele tak došlo jednoznačně v souvislosti s nezákonným trestním stíháním, přičemž jeho návrat do politického života byl tak *de facto* znemožněn. Žádný jiný důvod, např. zdravotní nebo rodinný, tu nebyl a ani ho nikdo netvrdil.

29. Ústavní soud ve shora citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 4293/18 rovněž vyslovil, že pokud stát zasáhne do života člověka nedůvodným trestním stíháním, poškodí či dokonce zničí jeho postavení ve společnosti a mnohdy i v rodině, musí výše odškodnění odpovídat takovému zásahu. Výše odškodnění nemateriální újmy totiž jistým způsobem vypovídá i o úctě státu k soukromému a veřejnému životu jednotlivých lidí.

30. V oblasti regulace následků výkonu veřejné moci a deliktů odpovědnosti státu za způsobenou materiální a nemateriální škodu je třeba hledat mnohem větší sepjetí s ústavním právem, než je tomu u jiných druhů soukromoprávní regulace. To proto, že daná oblast právní regulace řeší důsledky vztahu, v němž stát a jednotlivci vystupovali v nerovném, vrchnostenském postavení. Proto tato ustanovení jsou zvláště otevřená vlivu ústavního práva.

31. To jistě platí tím spíše tam, kde kvazideliktů odpovědnost státu vůči jednotlivci vzniká jako důsledek vadného nebo neodpovědného uplatňování veřejné moci. Normy ústavního práva jsou doplněny hodnotovým systémem, který ideově působí na jednání nositelů moci a je součástí empiricky zjiřitelné politické kultury země.

32. Navíc nejde pouze o samotného stěžovatele. Politický systém České republiky je založen na volné soutěži a čl. 22 Listiny základních práv a svobod ukládá povinnost umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil. Státní orgány vstupující autoritativně do této sféry musí konat velice obezřetně a jejich zásahy mohou být odůvodněny pouze silným obecným zájmem. Takovým zájmem je nepochybně stíhání veřejně činných osob, které jsou důvodně podezřelé z trestné činnosti. V konfrontaci těchto zásad však požívá vyšší ústavní

ochrany princip volné soutěže politických sil a neodůvodněný zásah státu je potenciálním rizikem i pro samotnou demokracii.

33. Ústavní soud nepředepisuje obecným soudům pro daný případ použití nějaké právní doktríny ani teorie tzv. „ztráty šance“, jak navrhuje stěžovatel. Rovněž netvrdí, že se stěžovateli musí dostat odškodnění za nemajetkovou újmu ve výši, jakou požaduje. Zastává však názor, že obecné soudy pochybily, když dostatečně nezohlednily konkrétní charakter veřejné činnosti stěžovatele ve spojení s účelem garance práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci, jelikož nahlížely příliš úzce na otázku příčinné souvislosti a faktickou nemožnost stěžovatele prokázat přesnou výši finanční újmy v důsledku nezákonného trestního stíhání.

34. Ústavní soud již mj. uvedl (usnesení sp. zn. III. ÚS 3079/13 ze dne 6. 2. 2014), že okolnostmi rozhodnými pro vznik újmy hodné peněžitého odškodnění mohou být např. způsob vedení řízení, procesní taktika jeho účastníků, ale i jejich individuální charakterové rysy či životní zkušenosti. Ústavní soud v této souvislosti konstatuje, že nelze podezňovat nemajetkovou újmu spočívající např. v pocitech úzkosti, nejistoty, ve ztížení společenského postavení či v poškození dobrého jména, způsobenou vedením trestního řízení proti člověku dosud netrestanému a zastávajícímu významnou společenskou veřejnou funkci.

35. V projednávané věci bylo rozhodující, že se nepotvrdilo původní podezření orgánů činných v trestním řízení, že stěžovatel spáchal trestný čin, kvůli němuž se stal účastníkem trestního řízení. Není tedy sporu o tom, že by náhrada stěžovateli nenáležela, otázkou jen zůstává, v jaké výši by mu tato náhrada měla být přiznána. Z toho důvodu se budou obecné soudy věci znovu zabývat. Jak obdobně vyslovil Ústavní soud ve věci sp. zn. I. ÚS 922/18 „požadavky kladené soudy na prokázání ušlého zisku musí být přiměřené konkrétní činnosti konkrétního poškozeného“. Nelze vystačit s jedním nebo několika judikáty Nejvyššího soudu na všechny případy, které život přináší. Obecné soudy jsou povinny posuzovat podobné případy důsledně a individualizovaně, na základě řádně zjištěného skutkového stavu tak, aby rozsah odškodnění zásadně co nejvíce odpovídal způsobené újmě, a nikoliv hodnotit jednotlivé články řetězu jen a pouze z formálního hlediska, aniž by se přihlédlo k materiální podstatě věci. Nemohou postupovat paušálně a mechanicky bez přihlídnutí k okolnostem konkrétního případu a zájmům konkrétní posuzované osoby, nebo odkazovat na nepoužitelné statistické údaje (neboť data umožňující srovnání s jinými obdobnými případy nebyla v potřebné míře k dispozici), jako se stalo v daném případě.

36. Nedokáže-li však podobné případy v řízení o přiznání přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu stát (reprezentovaný nezávislými soudy) odlišit a adekvátně finančně klasifikovat i ve vztahu k dalším odškodněním dotčeného subjektu, potom nemůže dostát svému poslání v demokratické společnosti a být státem skutečně právním a ústavním. Jedná se totiž o tu nesmírně důležitou a od právního státu neoddělitelnou oblast, kdy, řečeno slovy klasiků ústavního práva, stát dozírá sám na sebe.

37. Ústavní soud opakuje, že je dalek toho, aby v daném případě sám přesně určoval finanční částku, která stěžovateli po právu náleží ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny, nebo dával podrobný návod pro její výpočet; to není a ani nemůže být jeho úkolem. Zrovna tak Ústavní soud netvrdí, že taková suma odpovídá (původnímu) požadavku stěžovatele ve výši 20 000 000 Kč. Rozhodně však z ústavního hlediska nelze vzhledem ke všem okolnostem věci, které vyšly najevo, považovat za přiměřenou dosud přiznanou částku. Obecné soudy musí znovu odpovědně zvážit veškeré klíčové okolnosti tohoto mimořádného případu a rozhodnout; odůvodnění jejich rozhodnutí však již nesmí vykazovat shora vytknuté ústavněprávní deficity.

## V. Závěr

38. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že obecné soudy rozhodující ve věci porušily právo stěžovatele na soudní ochranu a na spravedlivý proces zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z uvedených důvodů bylo ústavní stížnosti vyhověno v souladu

s § 82 odst. 3 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Jen pro úplnost Ústavní soud konstatuje, že za těchto okolností je bezpředmětná žádost vedlejšího účastníka řízení (ostatně ani blíže neodůvodněná) o přiznání nákladů řízení ve formě režijního paušálu za jeden úkon právní služby.

## Č. 120

### Role školských poradenských zařízení při doporučování podpůrných opatření dle školského zákona

(sp. zn. Pl. ÚS 93/20 ze dne 22. června 2021; 288/2021 Sb.)

**I. Podnikání v oblasti vzdělávání je – podobně jako např. ve zdravotnictví – charakteristické vyšší mírou přípustné veřejnoprávní regulace, neboť vzdělávání je veřejnou službou a stát jeho prostřednictvím naplňuje své pozitivní závazky plynoucí z čl. 33 Listiny základních práv a svobod. Z povahy věci tak existují činnosti, které jsou státem nejen regulovány, ale především přímo vytvářeny (bez konkrétního nastavení vzdělávací soustavy by vůbec neexistovaly).**

**II. Ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 82/2015 Sb., se nedotýká samotného jádra práva soukromých odborníků, působících v oboru dětské psychologie a speciální pedagogiky, na podnikání zaručeného čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, je jím sledován legitimní cíl a ve vztahu k jeho naplnění nejde o úpravu zjevně nerozumnou.**

## Nález

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 93/20 dne 22. června 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, zastoupené senátorem Ing. Tomášem Goláněm, na zrušení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění zákona č. 82/2015 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci a znění napadeného ustanovení

1. Navrhovatelka se v řízení o zrušení zákonů podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ve spojení s § 64 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) domáhá zrušení § 16 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 82/2015 Sb., účinném od 1. 9. 2016 (dále též jen „školský zákon“), který zní:

„Podpůrná opatření prvního stupně uplatňuje škola nebo školské zařízení i bez doporučení školského poradenského zařízení. **Podpůrná opatření druhého až pátého**

**stupně lze uplatnit pouze s doporučením školského poradenského zařízení.** Škola nebo školské zařízení může místo doporučeného podpůrného opatření přijmout po projednání s příslušným školským poradenským zařízením a s předchozím písemným informovaným souhlasem zletilého žáka, studenta nebo zákonného zástupce dítěte nebo žáka jiné podpůrné opatření stejného stupně, pokud to neodporuje zájmu dítěte, žáka nebo studenta.“

2. Rozpor s ústavním pořádkem spatřuje navrhovatelka na jedné straně v porušení čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) ve spojení s čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“); spočívá v omezení svobodné volby poradenského pracovníka ze strany dotčených rodičů a jejich dětí tím, že se na pedagogicko-poradenské činnosti nemohou podílet odborníci vně systému státem zřizovaných školských poradenských zařízení. Na straně druhé jde o samotné poskytovatele poradenských služeb, ve vztahu k nimž je nepřipustně zasahováno do práva na svobodnou volbu povolání a práva podnikat ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny. Důvod nesouladu s ústavním pořádkem dovozuje navrhovatelka zejména z věty druhé napadeného ustanovení (zvýrazněno Ústavním soudem). Znění § 16 odst. 4 školského zákona nicméně tvoří funkční celek; je proto navrhováno jeho zrušení v celém rozsahu.

## II. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

3. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně sedmnácti senátorů. Návrh v této věci podala skupina osmnácti senátorů a v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

4. Návrh obsahuje i další zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu i projednatelný (*a contrario* § 67 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb.).

## III. Argumentace navrhovatelky

5. Napadené ustanovení § 16 odst. 4 školského zákona, ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 82/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, (dále též jen „novela“) vzniklo jako součást snahy o posílení principu inkluze při vzdělávání dětí, žáků a studentů (dále souhrnně jen „žáci“). V souladu se zásadou rovnosti jsou žákům se speciálními vzdělávacími potřebami poskytována tzv. podpůrná opatření (viz celý § 16 školského zákona). Nová úprava posílila roli školských poradenských zařízení (ve smyslu § 116 školského zákona), neboť rozšířila jejich kompetenci i na diagnostiku a poradenství ve vztahu ke zmíněným podpůrným opatřením, bez jejichž doporučení se škola při přijetí podpůrných opatření neobejde.

6. Novela, jejímž cílem podle důvodové zprávy bylo zabránit nadužívání podpůrných opatření, podstatně omezila poradenskou činnost odborníků (zejména speciálních pedagogů a dětských psychologů) působících v soukromé sféře (mimo síť školských poradenských zařízení). Za současné právní úpravy nelze využít služeb soukromých poradců a řešit s nimi specifické poruchy učení (např. dysgrafie, dyslexie), neboť se žák neobejde bez dalšího vyšetření a doporučení školským poradenským zařízením.

7. Systém sice formálně připouští činnost soukromých poradenských pracovníků, napadená úprava však výstupům jejich činnosti nepřiznává relevanci a znemožňuje efektivní spolupráci s nimi. Soukromí a na státu nezávislí odborníci v oblasti speciální pedagogiky a psychologie tak v rozporu s esenciálním jádrem čl. 26 odst. 1 Listiny nemají možnost vykonávat své povolání [nález sp. zn. I. ÚS 504/03 ze dne 25. 11. 2003 (N 138/31 SbNU 227),

nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)). Zatímco před novelou škola sice nebyla povinna odborníkem doporučené podpůrné opatření přijmout, nyní zákon brání tomu, aby tak v případě zájmu učinit mohla. Bez statusu školského poradenského zařízení navíc nemohou soukromí odborníci pobírat žádné finanční příspěvky z veřejných zdrojů, což je znevýhodňuje v hospodářské soutěži.

8. Ačkoli zřizovatelem školského poradenského zařízení může být i subjekt neveřejného sektoru, je taková možnost podle navrhovatelky v souvislosti s požadavkem „souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje“ [viz § 148 odst. 3 písm. a) ve spojení s § 7 odst. 6 školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb.] nereálná, neboť současná politika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „Ministerstvo školství“) a krajů zakládání nových poradenských pracovišť nepodporuje s odůvodněním, že kapacita stávajících zařízení je dostačující, a soustředí se jen na zlepšování dostupnosti péče v nich. Napadenou úpravou zákonodárce soukromou poradenskou činnost vyprazdňuje a činí zbytečnou. Podle navrhovatelky je všeobecně známo, že kapacita stávajících školských poradenských zařízení nepostačuje k absorpci náporu vyvolaného novelou, čímž se obligatorní doporučení školského poradenského zařízení podle § 16 odst. 4 školského zákona stává objektivně nedostupnou službou.

9. U žáků se speciálními vzdělávacími potřebami napadená úprava omezuje rodiče (zákonného zástupce) ve svobodné volbě odborníka, do jehož péče své dítě svěří, což je v rozporu s jejich právem na osobní sebeurčení jednotlivce a jeho rodiny, a tedy s čl. 8 Úmluvy i čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě, chránícím právo na vzdělání, a výslovně s právem rodičů na výchovu a vzdělání dítěte podle svého náboženského a filozofického přesvědčení, které je stát povinen respektovat a aktivně chránit (čl. 32 Listiny). Navrhovatelka odkazuje bez bližšího rozvedení také na obsah práv plynoucích z čl. 24 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s.). Z uvedených ústavních principů podle ní plyne, že je nutné respektovat primát rodiče a jeho právo spolupracovat v úsilí o překonání hendikepu dítěte s odborným poradenským pracovníkem, v něhož má důvěru. Sledovaného cíle je přitom možné dosáhnout méně invazivními prostředky, jako je například systém akreditace (ověřování odbornosti a kvalifikace nezávislých poradenských pracovníků). Veřejný zájem na řádném vyšetření dítěte pro účely implementace odpovídajícího podpůrného opatření lze zajistit i bez toho, aby rodičům bylo bráněno ve volbě poradenského pracovníka.

10. Navrhovatelka předpokládá, že důvodem přijetí novely byla finanční zátěž nastavených pravidel inkluze pro státní rozpočet, je-li v důvodové zprávě uvedeno, že má zabránit nadužívání podpůrných opatření. Uvedený důvod však nepovažuje za dostatečně silný k tomu, aby nová úprava vedla k úplnému vytěsnění soukromých odborníků ze vzdělávacího systému. Přijaté řešení je podle navrhovatelky diskriminační, nepřiměřeně omezující, a nikoli nezbytné ve vztahu ke sledovanému cíli.

#### **IV. Průběh řízení před Ústavním soudem**

11. Ústavní soud podle § 69 zákona o Ústavním soudu vyzval Poslaneckou sněmovnu i Senát Parlamentu České republiky jako účastníky řízení a vládu spolu s veřejným ochráncem práv jako potenciální vedlejší účastníky řízení k vyjádření. Veřejný ochránce práv Ústavní soud informoval, že do řízení nevstupuje. Navrhovatelka k zaslaným vyjádřením ve stanovené lhůtě repliku nepodala.

#### **IV. a) Vyjádření komor Parlamentu**

12. Předsedové Poslanecké sněmovny a Senátu ve svých vyjádřeních popsali průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy, jak je uveden v následujícím odstavci.

13. Vládní návrh zákona č. 82/2015 Sb. byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 288/0 dne 2. 9. 2014. V prvním čtení, které proběhlo dne 19. 9. 2014, byl přikázán k projednání výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu a výboru pro sociální politiku; oba výbory doporučily schválit návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů (č. 288/3 a č. 288/4), jimiž nebyl původní návrh napadeného ustanovení dotčen (pozn. Ústavního soudu). Ve druhém čtení dne 21. 1. 2015 prošel návrh zákona, ve znění předložených pozměňovacích návrhů (č. 288/5), obecnou i podrobnou rozpravou, při třetím čtení ve dnech 11. a 13. 2. 2015 byl usnesením Poslanecké sněmovny č. 643 schválen. Senát projednal návrh zákona jako senátní tisk č. 41 dne 19. 3. 2015 a schválil jej usnesením č. 118 (50 hlasy z 62 přítomných senátorů, z toho 2 proti). Podrobněji se jím zabývaly pověřené výbory – výbor pro vzdělávání, vědu, kulturu, lidská práva a petice (garanční výbor), výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, výbor ústavně-právní a z vlastní iniciativy ještě výbor pro zdravotnictví a sociální politiku. Přijatý návrh zákona byl podepsán prezidentem republiky a ve Sbírce zákonů dne 17. 4. 2015 vyhlášen pod č. 82/2015 Sb.

14. Předseda Senátu ve svém vyjádření k projednávání návrhu zákona č. 82/2015 Sb. v Senátu dodal, že ačkoli se k problematice inkluze obecně rozvinula bohatá diskuze (vystoupilo sedmáct senátorů), konkrétně ve vztahu k zavedení obligatorního doporučení školského poradenského zařízení pro uplatnění podpůrných opatření druhého až pátého stupně žádná kritika nezazněla.

#### **IV. b) Vyjádření vlády**

15. Vláda schválila svůj vstup do řízení ve smyslu § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu usnesením č. 887 ze dne 7. 9. 2020 a k projednávanému návrhu podala vyjádření prostřednictvím ministryně spravedlnosti, která uvedla, že vláda v návrhu prezentovaný názor skupiny senátorů nesdílí a navrhuje jej zamítnout, neboť § 16 odst. 4 školského zákona považuje za souladný s ústavním pořádkem.

16. Před nabytím účinnosti novely školského zákona nebyly podmínky nároku žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na poskytnutí podpůrného opatření školou ani jeho vynutitelnost upraveny. Obsah již zakotveného práva žáka na vytvoření nezbytných podmínek odpovídajících jeho vzdělávacím potřebám a na poradenskou pomoc školy a školského poradenského zařízení nebyl dostatečně konkretizován; chyběla základní pravidla komunikace a spolupráce škol, žáků a poradenských zařízení. Novelou byla odstraněna kategorizace žáků podle jejich speciálních vzdělávacích potřeb, namísto toho byla zavedena pětistupňová klasifikace podpůrných opatření, na jejichž poskytnutí vzniká žákovi podle jeho potřeb bezplatný nárok (§ 16 odst. 1 školského zákona), přičemž přijetí podpůrného opatření druhého až pátého stupně vzhledem ke své organizační, pedagogické a finanční náročnosti vyžaduje doporučení školského poradenského zařízení. Podrobnosti upravuje vyhláška č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných, ve znění pozdějších předpisů.

17. Uvedenou kompetencí školských poradenských zařízení nicméně není dotčena veškerá další poradenská pomoc (vyjma jedině vydávání závazného doporučení k podpůrným opatřením), kterou mohou soukromí odborníci žákům poskytovat i nadále, takže škola i školské poradenské zařízení mohou výstupy jejich činnosti reflektovat. Ke kapacitě školských poradenských zařízení vláda uvádí, že v rejstříku škol a školských zařízení je zapsáno 157 subjektů školských poradenských zařízení, z toho 46 pedagogicko-psychologických poraden a 111 speciálně-pedagogických center; činnost vykonává 128 školských poradenských zařízení veřejných zřizovatelů a 29 školských poradenských zařízení soukromých zřizovatelů (jejichž činnost je podle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů, minimálně z 50 %, nejvýše až z 80 % rovněž hrazena ze státního rozpočtu). Aktuální kapacita je podle vlády dostačující,

v souladu s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy na období 2019–2023 jsou zapisována nová místa poskytování školských služeb s ohledem na demografický nárůst a dostupnost stávajících zařízení. Vláda dodává, že administrativní proces se postupně zjednodušuje (např. možností prodloužit termín rediagnostiky), rovněž počty odborných pracovníků školských poradenských zařízení mírně narůstají.

18. Ministerstvo školství podle vlády podporuje kapacity těchto zařízení flexibilně, s cílem zajistit dostatečné odborné personální zázemí pro realizaci požadavků § 16 školského zákona již od roku 2016. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky č. j. 2 As 69/2019-40 ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 2 As 312/2017 ze dne 28. 3. 2018 a č. j. 2 As 66/2010-74 ze dne 30. 11. 2010) a Ústavního soudu [nález sp. zn. Pl. ÚS 34/17 ze dne 9. 7. 2019 (N 130/95 SbNU 84; 224/2019 Sb.) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09 ze dne 4. 1. 2010; všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>] vláda upozorňuje, že zamítnutí žádosti o zápis školy nebo školského zařízení do rejstříku škol a školských zařízení z důvodu nesouladu s dlouhodobými záměry ve vzdělávání je ústavně aprobovaným postupem; závěry uvedené judikatury jsou přitom podle vlády plně aplikovatelné i na zápis nových školských poradenských zařízení.

19. Je povinností státu zajistit dostupnou a racionálně rozmístěnou síť školských zařízení v území krajů a rovný přístup k žákům bez socioekonomických překážek. Nekontrolované zřizování soukromých zařízení podle tržních mechanismů by podle vlády v konečném důsledku mohlo vést k vytlačení veřejných školských poradenských zařízení z některých regionů, a tím fakticky k odepření bezplatného poskytování všech služeb upravených vyhláškou č. 72/2005 Sb., o poskytování poradenských služeb ve školách a školských poradenských zařízeních, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „vyhláška č. 72/2005 Sb.“). Z uvedených důvodů zákonodárce zakotvil regulaci vzniku školských poradenských zařízení, která se aplikuje totožně na zařízení soukromých i veřejných zřizovatelů.

20. Služby školských poradenských zařízení směřující k vydání doporučení o podpůrném opatření druhého až pátého stupně se neposkytují za úplatu, nejde tedy o běžnou podnikatelskou činnost. Vzdělávání je veřejnou službou (viz § 2 odst. 3 školského zákona) a s tím souvisejí specifika poskytování poradenské pomoci. Soukromá školská poradenská zařízení mohou poskytovat za úplatu pouze jiné služby uvedené v § 116 školského zákona, které nelze podřadit pod pojem podpůrná opatření. Zařízení veřejných zřizovatelů mohou za úplatu poskytovat služby pouze jiným osobám než žákům nebo jejich zákonným zástupcům či školám a školským zařízením (viz § 8 vyhlášky č. 72/2005 Sb., ve znění vyhlášky č. 607/2020 Sb.). Stejně služby (a další, jako je zejména činnost diagnostická, poradenská, reedukační, terapeutická, informační a metodická) mohou za úplatu poskytovat rovněž odborní pracovníci, kteří nejsou organizováni v systému školských poradenských zařízení, jelikož jejich poskytování není zákonem vyhrazeno výlučně školským zařízením.

21. Porušení čl. 26 odst. 1 Listiny v napadené úpravě vláda nespatřuje, zákonodárce má podle ní široký prostor pro vymezení účelu i podmínek konkrétního podnikání. U povolání týkajících se poskytování služeb spojených se vzděláváním, které je veřejnou službou, je tak logicky legitimní a ústavně konformní vyšší míra regulace (včetně regulace trhu) – viz již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 66/2010-74 a v něm odkaz na nález sp. zn. III. ÚS 2111/07 ze dne 2. 10. 2008 (N 160/51 SbNU 3) či usnesení sp. zn. IV. ÚS 1508/09.

#### **IV. c) Upuštění od ústního jednání**

22. Po shora rekapitulovaném průběhu řízení dospěl Ústavní soud k závěru, že není třeba ve věci konat ústní jednání, neboť by nepřineslo další objasnění věci, než jak se s ní



seznámil z písemných úkonů navrhovatelky, účastníků řízení a vedlejší účastnice řízení; s ohledem na znění § 44 zákona o Ústavním soudu proto rozhodl bez jednání.

### V. Přezkum procedury přijetí napadených předpisů

23. Ústavní soud v intencích § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., přezkoumal, zda bylo napadené ustanovení přijato i vydáno v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Dospěl k závěru, že v tomto směru není zákonodárci co vytknout – sama navrhovatelka ostatně průběh legislativního procesu nezpochybňuje. Pro stručnost lze odkázat na shrnutí obsažené ve vyjádřeních komor Parlamentu (bod 13).

### VI. Meritorní přezkum návrhu

24. Po posouzení formálních náležitostí návrhu a bezvadnosti procesu přijetí napadeného ustanovení zákona Ústavní soud věcně přezkoumal jeho ústavnost a na základě níže vyložených úvah dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

#### A. Právo na přístup a výkon povolání – čl. 26 odst. 1 Listiny

25. Z podání navrhovatelky je zřejmé, že hájí především zájmy odborníků z oborů dětské psychologie a speciální pedagogiky, kteří chtějí své povolání realizovat v rámci (svobodné) podnikatelské činnosti, v čemž jim má napadená úprava bránit.

26. Práva garantovaná článkem 26 odst. 1 Listiny spadají systematicky do hlavy čtvrté Listiny a patří do skupiny hospodářských práv. Ustanovení čl. 41 odst. 1 Listiny i povaha těchto práv zpravidla vylučují, aby metodologie jejich přezkumu byla totožná s metodologií užívanou ve vztahu ke klasickým základním právům (obsaženým zejména v hlavě druhé Listiny), jako je přísný test proporcionality, jehož aplikace ve svém důsledku výrazně omezuje diskreci zákonodárce při přijímání právní úpravy mající regulovat přezkoumávanou oblast společenských vztahů. S ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny, který brání tomu, aby se omezení základního práva dotýkalo jeho podstaty, a dále čl. 1 a čl. 3 odst. 1 Listiny, vyjadřující zásadu rovnosti v právech a zákaz nerovného zacházení, však uvážení zákonodárce není (z ústavního pohledu nemůže být) ani v oblasti regulace sociálních a ekonomických práv neomezené a může být podrobeno přezkumu Ústavním soudem [srov. bod 278 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

27. Při přezkumu hospodářských, sociálních a kulturních práv Ústavní soud aplikuje v první řadě test racionality (rozumnosti), který reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak i potřebu vyloučit jeho případné excesy a který sestává ze čtyř kroků: 1) vymezení esenciálního obsahu dotčeného práva (jeho jádra); 2) zhodnocení, zda se jej tvrzený zásah dotýká; 3) posouzení, zda zájmy, které jsou tvrzeným zásahem sledovány, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu akceptovatelné); 4) zvážení otázky, zda je zkoumaná právní úprava s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/14 (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.) ze dne 27. 1. 2015, body 84 a 85; či sp. zn. Pl. ÚS 54/10 (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.) ze dne 24. 4. 2012, bod 48]. „Teprve při případném zjištění v kroku 2), totiž že zákon svým obsahem zasahuje do samotného esenciálního obsahu základního práva, by měl přijít na řadu test proporcionality, který by mimo jiné zhodnotil, zda zásah do esenciálního obsahu práva je odůvodněn naprostou výjimečností aktuální situace, která by takový zásah ospravedlňovala.“ [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Při odpovědi na otázku, zda postačuje test racionality, či je namíste provést test proporcionality, vychází Ústavní soud z toho, že neguje-li zákonná úprava jádro ústavně garantovaného hospodářského, sociálního nebo kulturního práva, popírá jeho samotnou existenci, podstatu a smysl, pak i zákony stanovící meze uvedených práv je třeba

hodnotit testem proporcionality [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 37/16 ze dne 26. 2. 2019 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.)].

28. Provedení testu rozumnosti předpokládá především vymezení, zda a jakým způsobem napadená právní úprava dotčené základní právo zasahuje. Z hlediska čl. 26 odst. 1 Listiny je namítaným zásahem třeba rozumět nepřiměřené omezení přístupu k výkonu výdělečné činnosti poskytováním poradenských služeb v otázce vhodného nastavení podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami (v režimu § 16 školského zákona), postihující odborníky z oboru dětské psychologie a speciální pedagogiky, kteří působí mimo síť školských poradenských zařízení.

29. V prvním kroku testu racionality je nutné definovat podstatný obsah dotčeného základního práva (jeho jádra). Na podporu své argumentace navrhovatelka odkazuje na nálezy sp. zn. I. ÚS 504/03 a sp. zn. Pl. ÚS 19/13, jež se obsahu práva na přístup a výkon povolání ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny věnují.

30. Právo podnikat v jádru znamená svobodu vykonávat určitou výdělečnou činnost samostatně na vlastní účet a odpovědnost za účelem dosažení zisku bez toho, aby povinnosti a omezení, k této činnosti se vztahující, znemožňovaly její hlavní účel (*status negativus*). Tím není řečeno, že by měl mít kterýkoliv podnikatel v prostředí volného trhu 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.

31. Z nálezu sp. zn. I. ÚS 504/03 ovšem dále plyne, že přípustná míra omezení výkonu uvedeného práva v intencích čl. 26 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny veřejnou mocí je závislá na podílu veřejné moci na samotném konstituování určitého oboru či typu činnosti. Existují totiž činnosti, jejichž výkon je existencí a organizací veřejné moci dokonce podmíněn (*status positivus*), a pak již nelze hovořit o volném trhu a výše popsané svobodě v pravém slova smyslu (nejde již o pouhé umožnění jednotlivci svobodně vykonávat jím zvolenou činnost). Při aplikaci práva na svobodnou volbu povolání, na přístup k němu a jeho výkon je proto třeba vždy posuzovat roli veřejného zájmu a veřejné moci na vytváření předpokladů pro výkon takové činnosti; míra přípustné ingerence veřejné moci je pro různá povolání z povahy věci odlišná, aniž by tím byl narušován princip rovnosti (čl. 4 odst. 3 Listiny). Jinými slovy, jádro práva podnikat je modifikováno (oslabováno) tím více, čím silnější je veřejný zájem na kvalitě výkonu dotčené činnosti, a nejtěžší je právě u činností, které stát k zajištění svých úkolů přímo vytváří, a tím vyšší míra veřejnoprávní regulace (omezení práv jednotlivce plynoucích z čl. 26 odst. 1 Listiny) je z ústavního hlediska tolerovatelná.

32. Vztaheno k projednávané věci, jádrem práva na podnikání odborníků, jejichž zájmy navrhovatelka hájí, je garance, že stát svou regulací neznemožní výdělečnou realizaci jejich odbornosti v rámci podnikatelské činnosti. Takto vymezené jádro je však podstatně modifikováno skutečností, že jde o podnikání v oblasti školství, tedy nikoli v prostředí volného trhu, nýbrž v oblasti, prostřednictvím které stát realizuje své pozitivní závazky plynoucí z práva na vzdělání podle čl. 33 Listiny (srov. zejména body 45–48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17). Vyšší míra veřejnoprávní regulace – včetně politického rozhodnutí zákonodárce, zda (a za jakých podmínek) určitý druh činnosti vytvoří, či nevytvoří – je tedy nejen myslitelná, ale i předpokládaná. Pro navazující úvahu, zda se napadená úprava bezprostředně dotýká jádra práva dotčených odborníků podnikat, v dalším kroku testu hraje proto významnou roli skutečnost, že bez právě takto vybudovaného systému podpůrných opatření pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami by navrhovatelkou definovaný střet nemohl vůbec nastat a že činnost, o přístup k níž prostřednictvím navrhovatelky usilují, je státem přímo kreována, nikoli pouze regulována.

33. Ve druhém kroku testu racionality je pro zodpovězení otázky, zda se napadené ustanovení dotýká samotné podstaty práva dotčených odborníků na výkon jejich povolání,

předně třeba vyhodnotit, co je běžnou náplní jejich agendy a jaký poměr v ní zaujímá právě diagnostická a poradenská činnost související se vzděláváním žáků se speciálními potřebami, lépe řečeno ještě úžeji, jaký poměr by mohlo zaujímat vyhotovování doporučení k podpůrným opatřením. Navrhovatelka tvrdí, že zákonodárce současnou úpravou jejich činnost zcela vyprázdnil. Vláda naopak uvádí, že podnikatelská činnost soukromých odborníků je omezena pouze marginálně neposkytnutím možnosti vydávat doporučení k podpůrným opatřením určeným škole, aniž by tím byly dotčeny veškeré další aktivity, jež mohou vykonávat (příkladem uvádí činnost diagnostickou, poradenskou, reedukační, terapeutickou, informační a metodickou; konkrétně viz výčet činností a služeb uvedený v přílohách 1 až 4 vyhlášky č. 72/2005 Sb., které nejsou zákonem svěřeny výhradně školským poradenským zařízením).

34. Ústavní soud je veden úvahou, že obor dětské psychologie zahrnuje celkovou péči o psychické zdraví dítěte a neomezuje se pouze na proces jeho vzdělávání. Ten může v určitém věku dítěte hrát nepochybně v jeho psychickém životě významnou roli a může být v danou chvíli jediným důvodem vyhledání odborné pomoci, což ovšem současně neznamená, že jiné dítě (např. předškolního, ale i školního věku) nebude vyžadovat péči dětského psychologa z důvodu se vzděláním nesouvisejícího (např. potíže emoční, výchovné adaptační, vztahové, psychosomatické aj.). Z toho logicky plyne, že vedle služeb souvisejících s uzpůsobením vzdělávacího procesu individuálním potřebám žáka poskytují tito odborníci řadu dalších služeb (např. psychologické poradenství a psychoterapie nesouvisející s otázkou vzdělávání, diagnostika rodinného prostředí, řešení rodinné krize atp.).

35. Oproti tomu speciální pedagog, jak již sám název napovídá, je nadán kvalifikací spjatou s oblastí vzdělávání těsněji, ovšem také nikoli výlučně, neboť jeho odbornost se neomezuje pouze na vzdělávání lidí s nějakým druhem postižení či znevýhodnění – zabývá se celkovým rozvojem takového člověka, péčí o něj, jeho výchovou a socializací (integrací ve společnosti) v průběhu celého života. I kdyby však Ústavní soud odhlédl od dalších etap života hendikepovaného člověka, v nichž mu může být speciální pedagog nápomocen mimo oblast vzdělávání, považuje i zde za nemístně zjednodušující a zkreslující tvrzení navrhovatelky, že by se činnost speciálního pedagoga omezovala jen na okamžik diagnostiky speciálních vzdělávacích potřeb žáka a doporučení podpůrného opatření. Zdařilá inkluze vyžaduje, aby byla zmíněnému žákovi odborná péče poskytována v průběhu celého procesu jeho vzdělávání. Existuje řada případů, kdy doporučení podpůrného opatření (tedy nutnému kontaktu se školským poradenským zařízením) již určitá spolupráce dítěte s vybraným odborníkem předchází (z doby předškolního věku například) a ve školském poradenském zařízení je na ni navazováno. Dále platí, že doporučené podpůrné opatření musí být ve spolupráci se školou či školským zařízením nějakým způsobem implementováno, jeho efektivita a přínos pro žáka průběžně vyhodnocovány, popř. upraveny. I zde může speciální pedagog nalézt uplatnění.

36. Na náročném inkluzivním procesu se podílí řada odborníků a jediný moment, kdy je z něj soukromý psycholog či speciální pedagog vyčleněn, je vydávání státem formalizovaného doporučení k přijetí podpůrného opatření; v tomto ohledu ostatně nová úprava zásadních změn nedožala, neboť i podle § 16 odst. 5 školského zákona, ve znění účinném do 31. 8. 2016, se žák pro závazné zjištění, že má speciální vzdělávací potřeby, neobešel bez vyjádření školského poradenského zařízení – viz KATZOVÁ, Pavla. Školský zákon: Komentář. § 16 Vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami [Systém ASPI]. Wolters Kluwer, právní stav k 1. 4. 2009 (citace 2021-5-18), ASPI\_ID KO561\_2004CZ. Dostupné v systému ASPI. ISSN: 2336-517X. Soukromý odborník je tak vyloučen pouze v jediném formalizovaném momentu komplexního edukačního procesu; jak plyne z důvodové zprávy i z vyjádření vlády, se soukromými odborníky stanovisky je počítáno jako s podkladovým materiálem pro doporučení vydaná školským poradenským zařízením. Napadená úprava tedy podle Ústavního soudu nevede nutně k vytěsnění soukromých odborníků z účasti na vzdělávacím procesu žáků se speciálními potřebami; lze si představit řadu dalších

činností, které mohou tito odborníci pro své klienty vykonávat, i přes absenci pravomoci vydávat doporučení k přijetí podpůrných opatření ve smyslu § 16 školského zákona (viz již zmíněné přílohy č. 1 až 4 vyhlášky č. 72/2005 Sb.).

37. K uvedenému závěru dospívá Ústavní soud také s ohledem na výše naznačená specifika podnikání v oblasti vzdělávání, které je podle školského zákona veřejnou službou, což je charakteristika, která s sebou nese odpovědnost státu nejen za její dostupnost, ale také kvalitu. Z povahy věci je tak přípustná rozsáhlejší míra veřejnoprávní regulace oproti běžným soukromoprávním oblastem podnikání [podobně jako oblast poskytování zdravotní péče, jež je občanovi Listinou – stejně jako právo na vzdělání – zaručeno bezplatně; srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (N 204/79 SbNU 313; 15/2016 Sb.), bod 53]. Jinými slovy, bez státu dané společenské a ekonomické vyspělosti a bez systému vzdělávání nastaveného veřejnou mocí právě tímto konkrétním způsobem by náplň činnosti, o kterou jsou soukromí odborníci podle navrhovatelky neoprávněně připraveni, vůbec neexistovala.

38. Napadená úprava se proto samotného jádra práva zástupců uvedených oborů na svobodnou podnikatelskou realizaci jejich povolání nedotýká. Z toho plyne, že není důvod přerušit test rozumnosti v jeho druhém kroku a zvolit v daném případě přísnější měřítko testu proporcionality. Otázkou k posouzení v jednom z dalších kroků testu pak zůstává, je-li legitimní rozdílné zacházení s odborníky integrovanými ve veřejném sektoru (prostřednictvím školských poradenských zařízení) a těmi, kteří se svobodně rozhodli působit mimo něj.

39. Ve třetím kroku testu racionality Ústavní soud posuzuje, zda zájmy, které zákonodárce vytvořeným systémem podpůrných opatření (a procesem jejich přijímání, jehož součástí je i napadené ustanovení) sleduje, jsou legitimní a ústavněprávně akceptovatelné. Jelikož je jím naplňováno ústavně zaručené právo občana na (bezplatné) vzdělání, se zaměřením na žáky (ať už fyzicky, či duševně) znevýhodněné, či naopak výrazně talentované, nemá Ústavní soud o legitimitě zákonodárcem sledovaných zájmů pochyb. Z práva na vzdělání zaručeného článkem 33 Listiny plynou státu pozitivní povinnosti zajistit dostupnost a kvalitu edukačních služeb (podrobněji viz již zmíněné body 45 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17). Aby mohl stát realizovat svůj vliv při zajišťování uvedeného, je legitimní a racionální, že prostřednictvím zvoleného zákonodárce nastaví pravidla, která jsou podle něj v danou chvíli nejlepší; vyvažuje přitom mezi dodržením svých závazků a únosnou mírou zatížení veřejných rozpočtů. K naplnění uvedených povinností v širším kontextu slouží vystavění celé vzdělávací soustavy, jejíž je systém vzdělávání žáků se speciálními potřebami (a tedy i napadené ustanovení) pouze dílčí součástí. Ústavní soud neshledává žádný důvod, proč by takto vyjádřený účel neměl z ústavního hlediska obstát.

40. V posledním kroku testu racionality Ústavní soud váží, zda lze zkoumanou právní úpravu z hlediska dosažení jejího cíle označit za rozumnou (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší (viz bod 27).

41. Ústavní soud nepovažoval za nutné zkoumat, zda současná síť školských poradenských zařízení je, či není dostačující a adekvátní úkolům, které jsou jim zákonem svěřeny, neboť i kdyby měla pravdu navrhovatelka (a naopak ji neměla vláda) a stávající kapacity byly nedostatečné, nejde z ústavněprávního pohledu o relevantní argument, který by Ústavní soud opravňoval k využití jeho derogační pravomoci. Skutečnost, že realizace zákonné úpravy v praxi pokulhává a že zákonodárce přijme úpravu, kterou jiné složky státního aparátu nejsou připraveny převést do praxe, nemá sama o sobě vypovídací hodnotu o její (ne)ústavnosti (minimálně ne v rovině abstraktní kontroly norem bez tvrzeného individualizovaného zásahu do základních práv jednotlivce).

42. Listina zaručuje jednotlivci právo na vzdělání, občanům dokonce bezplatně (čl. 33 odst. 2 Listiny); uvedená garance se beze zbytku týká i realizace speciálních vzdělávacích potřeb (viz § 16 odst. 1 školského zákona). To znamená, že podpůrná opatření jsou principiálně hrazena zejména z veřejných rozpočtů. Potřeba státu disponovat nad těmito výdaji účinnou

kontrolou je tak nikoli zanedbatelným veřejným zájmem a relevantním faktorem při hodnocení racionality úpravy a střetu protichůdných legitimních zájmů.

43. Z důvodové zprávy, jak vyzdvihuje navrhovatelka, skutečně plyne, že jedním z důvodů předložení a přijetí novely bylo stanovení účinných pojištěk proti případnému nadužívání podpůrných opatření (tam, kde již jejich využití není třeba) ze strany škol či rodičů, který navrhovatelka neshledává dostatečně silným ve vztahu k míře omezení čl. 26 odst. 1 Listiny; nejde však o důvod jediný. V téže části (1.1.1 Poskytování podpůrných opatření – definice problému) se rovněž uvádí, že dřívější znění školského zákona bylo nepřiměřeně striktní v definicích speciálních vzdělávacích potřeb a bránilo progresivnímu nastavení podpůrných opatření. Současně podle předkladatele novely (Ministerstva školství) absentovala úprava podmínek případné vynutitelnosti podpůrných opatření a základní pravidla komunikace a spolupráce škol, žáků, poradenských zařízení a orgánů sociálně-právní ochrany dětí tak, aby inkluzivní proces probíhal co nejefektivněji a samotný žák (rodič) měl v rukou nástroje, jak přijetí podpůrných opatření vynutit, popř. nechat subjektivně nevyhovující doporučení přezkoumat. Z téže důvodové zprávy navíc plyne, že záměrem zákonodárce nebylo snížit výdaje státního rozpočtu – celkový objem vynakládaných prostředků se podle něj neměl novelou významně snížit ani zvýšit; cílem bylo dosáhnout jeho cílenějšího a transparentnějšího využití (viz 1.2 Zhodnocení dopadů navrhovaných variant – Ekonomické dopady variant 1).

44. Již bylo zmíněno, že odpovědností státu při realizaci veřejné služby vzdělávání (a tedy práv plynoucích z čl. 33 Listiny) je jednak zajištění její dostupnosti a dále i její kvality. Zákonodárce proto při zjištění nedostatečnosti zákonné úpravy týkající se inkluzivního procesu přijal vládní návrh novely a schválil zavedení systému nově vybudovaného nikoli na kategorizaci žáků se speciálními vzdělávacími potřebami, nýbrž na pětistupňové soustavě podpůrných opatření, která žáci k řádnému průběhu svého vzdělávání potřebují. V této souvislosti se s ohledem na bezprostřední dopad přijatých podpůrných opatření na veřejné rozpočty, potřebu jednotného metodického postupu a zaručenou úroveň kvality poskytovaných služeb rozhodl svěřit závazné doporučení podpůrných opatření druhého až pátého stupně pouze do rukou školských poradenských zařízení zřizovaných podle § 142 a násl. školského zákona (a tedy svázaných přísnými zákonnými pravidly jak co do vzniku, tak i dalšího fungování). Vyvažoval tím střet několika dotčených veřejných zájmů (na zajištění práva na vzdělání, na udržitelnosti zátěže pro veřejné rozpočty) a základních práv (práva podnikat, práva na vzdělání) a Ústavnímu soudu z uvedeného neplyne, že by tak činil nerozumně či excesivně. Nerozporuje přitom, že může existovat vhodnější, lepší, účinnější či moudřejší varianta nastavení systému inkluze (např. navrhovatelkou zmiňovaný akreditační systém). Jelikož však napadené ustanovení nezasahuje jádro práva dotčených odborníků podnikat (nevyprazdňuje je), nevzniká Ústavnímu soudu prostor vměšovat se do politických rozhodnutí demokraticky zvoleného zákonodárce jen proto, že by mohlo existovat řešení lepší; jde o rozhodnutí zákonodárce v oblasti, v níž je nadán širokou mírou diskrece, při jejímž využití pomyslnou mez ústavnosti z pohledu racionality nepřekročil.

45. Ač tedy lze s navrhovatelkou souhlasit, že stát zachází s odborníky integrovanými v síti školských poradenských zařízení a těmi stojícími mimo ni rozdílně, nečiní tak v rozporu se zásadou rovnosti, neboť nerovné zacházení není důsledkem excesivní libovůle, nýbrž promyšleným krokem sledujícím legitimní cíle (viz předchozí body). Vzhledem k tomu, že o rozdílné zacházení s odborníky působícími v síti a mimo síť školských poradenských zařízení sice jde, je však odůvodněno legitimními cíli, nemůže obstát argumentace kritizující reálnou nemožnost uplatnit se prostřednictvím založení vlastního školského poradenského zařízení mimo veřejný sektor. Úpravou podmiňující zápis nového subjektu do školského rejstříku souladem s dlouhodobým záměrem vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy České republiky nebo příslušného kraje [§ 148 odst. 3 písm. a) školského zákona, ve znění zákona č. 472/2011 Sb.] se ostatně Ústavní soud již zabýval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17 a neústavní

ji neshledal [tehdejší optika posuzování byla sice zaměřena na právo na vzdělání, nedůvodnost návrhu však Ústavní soud odůvodnil mimo jiné tím, že Listina neobsahuje veřejné subjektivní právo na zřízení neveřejné (nestátní, soukromé) školy či školského zařízení (bod 52) a že kapacitní důvody představují z krátkodobého hlediska legitimní kritérium regulace vzdělávací soustavy (bod 62)].

46. Navrhovatelka v této souvislosti zmiňuje ještě přístup k finančním příspěvkům z veřejných zdrojů, který soukromí odborníci bez statusu školského poradenského zařízení nemají, a jsou tak podle ní znevýhodněni v hospodářské soutěži. O hospodářské soutěži v pravém slova smyslu však může být řeč jen stěží, jde-li dotčené skupině podnikatelů o zisk v podobě finančních příspěvků z veřejných zdrojů; tržní prostředí je ve školství deformováno veřejnoprávní regulací sledující veřejné zájmy, jež je stát povinen prosazovat (viz bezplatné poskytování poradenské činnosti ve školském poradenském zařízení podle § 16 odst. 1 školského zákona a § 1 odst. 2 a 3 vyhlášky č. 72/2005 Sb., které je možné vnímat jako provedení ústavního příkazu dostupnosti bezplatného vzdělání občanům, obsaženého v čl. 33 odst. 2 Listiny). I v tomto ohledu je rozdílné zacházení s uvedenými skupinami odborníků legitimní a vyvážené jinými dotčenými zájmy.

47. Ústavní soud proto s odkazem na dosud uvedené uzavírá, že napadené ustanovení optikou testu racionality ve vztahu k právu podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny z hlediska ústavnosti ob stojí.

#### **B. Právo rodiče na výchovu dítěte – čl. 32 odst. 4 Listiny**

48. Navrhovatelka také dovozuje, že součástí práva rodiče na výchovu dítěte ve smyslu čl. 32 odst. 4 Listiny je i jeho svoboda při výběru odborníka, s nímž bude pro zajištění řádného vzdělání žáka spolupracovat, která je napadeným ustanovením nepřipustně omezována.

49. Obsahem práva rodiče na výchovu dítěte je záruka, že stát bude do tohoto výsostně osobního vztahu vstupovat jen v nejnútnejších případech, zejména z důvodu ochrany nejlepšího zájmu dítěte jako zranitelného subjektu práva. Jak ovšem Ústavní soud uvádí v bodě 73 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/17, je třeba rozlišovat mezi výchovou a vzděláním, které v sobě oproti výchově zahrnuje výrazně formalizovaný institucionální aspekt. Dovedil proto také, že otázka vzdělání dítěte není v plné dispozici rodičů na základě čl. 32 odst. 4 Listiny (viz jako příklad povinnou školní docházkou či regulací domácí výuky).

50. Rodiče mají prvotní odpovědnost za výchovu a vývoj dítěte a základním smyslem jejich péče musí přitom být zájem dítěte [čl. 18 Úmluvy o právech dítěte (sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 104/1991 Sb.)]. Mají též právo zajišťovat vzdělání a výchovu svých dětí ve shodě s jejich náboženským, filozofickým a pedagogickým přesvědčením [čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.), obdobně viz též čl. 2 Dodatkového protokolu k Úmluvě]. Ústavní soud uznává významnou roli rodičů, kteří v rámci rodičovské odpovědnosti rozhodují podle názoru dítěte, jeho schopností a nadání o jeho vzdělání. U dětí se speciálními vzdělávacími potřebami se mohou jejich výchova a vzdělávání prolínat.

51. Nicméně, napadená úprava v obecné rovině svobodné volbě rodiče nebrání. Jak bylo uvedeno výše, získání doporučení k přijetí pro konkrétního žáka vhodného podpůrného opatření je jen dílčím aspektem širší odborné péče, která je mu v průběhu dospívání a vzdělávání poskytována. Byť lze pochopit, že někteří rodiče mohou povinné zapojení školského poradenského zařízení vnímat jako komplikaci, z napadeného ustanovení neplyne zákaz spolupracovat současně s odborníkem podle vlastního výběru, v jehož schopnosti má žák (rodič) důvěru či s nímž má dobré zkušenosti, a informace následně sdílet se školským poradenským zařízením. A případná dvojí zátěž paralelní odborné péče o žáka je vyvážena jednak požadavkem účinné kontroly nakládání s veřejnými prostředky, dále snahou o zajištění nestranného posouzení potřeb a schopností žáka i jeho nejlepšího zájmu. Realizace

doporučeného podpůrného opatření je nadto podmíněna souhlasem zletilého žáka či zákonného zástupce žáka nezletilého (§ 16 odst. 5 školského zákona, ve znění zákona č. 82/2015 Sb.), výstup školského poradenského zařízení je současně možné podrobit revizi (§ 16b školského zákona); nedá se proto říci, že by rodič v důsledku napadeného ustanovení ztratil nad výkonem svého práva na vzdělání dítěte podle vlastních představ kontrolu. Pokud by k tomu v konkrétním případě došlo, může se takový rodič domáhat ochrany práv svých a svého dítěte soudní cestou.

52. Z těchto důvodů nepovažuje Ústavní soud argumentaci navrhovatelky vztahující se k čl. 32 odst. 4 Listiny za důvodnou; provedení testu rozumnosti proto není vzhledem k absenci přímého zásahu do tohoto práva nutné.

### C. Právo na vzdělání – čl. 33 odst. 1 a 2 Listiny

53. Námitka navrhovatelky, že v důsledku nedostatečné sítě školských poradenských zařízení je poskytnutí doporučení k přijetí podpůrného opatření druhého až pátého stupně objektivně nedostupnou službou, je potenciálně relevantní z pohledu práva žáků se speciálními vzdělávacími potřebami na vzdělání, zaručeného článkem 33 Listiny. Je totiž třeba zajistit poskytnutí přiměřených úprav vyplývajících z individuálních potřeb dětí s postižením, jak požaduje čl. 24 odst. 2 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, aby v konkrétních případech nebyl omezován jejich přístup ke vzdělání (viz například rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. 1. 2008 ve věci *Enver Şahin proti Turecku* č. 23065/12). Napadená úprava však umožňuje postup souladný s Listinou i mezinárodními závazky České republiky ve vztahu ke vzdělávání, neboť v rovině abstraktní kontroly norem ze samotného znění napadeného § 16 odst. 4 školského zákona omezení přístupu ke vzdělání nevyplývá (viz podobně bod 41).

### VII. Závěr

54. Stát je v oblasti vzdělávání, jež garantuje občanovi bezplatně a při jehož organizaci se snaží dostát i dalším závazkům (jako například vyhovět maximálně individuálním potřebám každého žáka), nadán širokou diskrecí, co se týče nastavení systému, uplatňovaných postupů a procedur. Vyšší míra regulace podnikání v této oblasti je proto legitimní. Byť i mohou být soukromí dětští psychologové a speciální pedagogové ve srovnání s dřívější úpravou oproti odborníkům působícím ve školských poradenských zařízeních znevýhodněni, sama tato skutečnost pro vyslovení neústavnosti napadené právní úpravy nepostačuje, neboť je jí sledován legitimní cíl, ve vztahu k němuž není zjevně nerozumná.

55. Ústavní soud proto návrh skupiny senátorů podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.

## Č. 121

### **Daňový balíček rušící tzv. superhrubou mzdu a veto prezidenta (sp. zn. Pl. ÚS 6/21 ze dne 22. června 2021; 301/2021 Sb.)**

**K zásahu Ústavního soudu do legislativní sféry z důvodu vad legislativního procesu může dojít pouze, nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů.**

**Z projevu vůle prezidenta musí bez relevantních pochybností vyplývat, že prezident uplatňuje oprávnění vrátit přijatý zákon k novému hlasování, jinak nejde o vrácení zákona podle čl. 50 odst. 1 Ústavy.**

**Podpis prezidenta není podmínkou vyhlášení zákona, přestože prezident je k podpisu přijatého návrhu zákona ústavně povinen.**

**Z ústavního hlediska lze akceptovat ústavní praxi, která s odkazem na čl. 29 odst. 1 Ústavy a § 29 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění zákona č. 275/2012 Sb., připouští zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny některým z jeho místopředsedů i při podepisování zákonů, ač k tomu sama Ústava mlčí.**

## **Nález**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 6/21 dne 22. června 2021 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaj), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny senátorů, za kterou jedná senátor David Smoljak, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, 251 67 Pyšely, na zrušení zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády jako vedlejší účastnice řízení, takto:

**Návrh se zamítá.**

## **Odůvodnění**

### **I. Předmět řízení a argumentace navrhovatelky**

1. Ústavnímu soudu byl dne 14. 1. 2021 doručen návrh skupiny 19 senátorů (dále též jen „navrhovatelka“) na zrušení zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, (dále jen „napadený zákon“), a to pro rozpor s čl. 1, čl. 50 odst. 2, čl. 51 a 52 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Navrhovatelka současně požádala o přednostní projednání návrhu.

2. Z hlediska svého obsahu napadený zákon, označovaný také jako „daňový balíček“, zejména ruší tzv. superhrubou mzdu a místo ní zavádí zdanění příjmů fyzických osob sazbami 15 a 23 procent. Dále napadený zákon zvyšuje základní slevu na poplatníka na



27 840 Kč v roce 2021 a na 30 840 Kč v roce 2022, upravuje také tzv. stravenkový paušál jako alternativní zaměstnanecký benefit a zavádí zrychlené odpisy hmotného majetku.

3. Navrhovatelka požaduje zrušení napadeného zákona jako celku z důvodu rozporu zákonodárního procesu s ústavním pořádkem. Podle navrhovatelky byl napadený zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, aniž by byl vydán ústavně předepsaným způsobem podle pravidel legislativního procesu. Námitky navrhovatelky nemíří k vlastnímu obsahu napadeného zákona. Vady legislativního procesu spatřuje navrhovatelka v tom, že napadený zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů i přesto, že nebyl podepsán prezidentem republiky (dále též jen „prezident“), ale byl vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování, a navíc nebyl podepsán ani předsedou Poslanecké sněmovny, ale pouze jejím místopředsedou.

4. K absenci podpisu napadeného zákona prezidentem navrhovatelka konkrétně namítá, že prezident nemůže zákon nepodepsat, když jej nevrátil Poslanecké sněmovně. Absence podpisu prezidenta u přijatého zákona je podle navrhovatelky z ústavního hlediska možná pouze, vrátil-li jej prezident zpět Poslanecké sněmovně, a poukazuje přitom na čl. 51 a 52 Ústavy. Navrhovatelka současně upozorňuje na to, že podpis prezidenta u přijatého zákona je jeho podstatnou formální náležitostí.

5. Návazně na shora uvedené navrhovatelka dále namítá, že podpis prezidenta u napadeného zákona absentuje z důvodu, že byl vrácen Poslanecké sněmovně. Navrhovatelka přitom poukazuje na přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 č. j. KPR 5479/2020, který byl zaslán předsedovi Poslanecké sněmovny (dále jen „přípis ze dne 28. 12. 2020“). Přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je podle navrhovatelky ústavním aktem obsahujícím projev vůle prezidenta vrátit přijatý zákon ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy – tzv. suspenzivní veto. Navrhovatelka vychází z toho, že tento ústavní akt je projevem vůle prezidenta, která se má posuzovat podle svého obsahu (§ 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), přičemž v případě ústavních aktů má zásadní význam zaznamenání jednání, v tomto případě vyjádřené slovy, které je nutno interpretovat podle úmyslu jednajícího (§ 556 odst. 1 občanského zákoníku). Úmysl prezidenta je podle navrhovatelky z přípisu zjevný – prezident sděluje zásadní výhrady k napadenému zákonu, které jej vedly nepřipojit svůj podpis pod něj a vrátit jej předsedovi Poslanecké sněmovny k přijetí dalších opatření. K tomu navrhovatelka dodává, že platí-li, že se má za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost užívat jej s běžnou péčí a opatrností a že to každý od ní může v právním styku důvodně očekávat (§ 4 odst. 1 občanského zákoníku), tím spíše musíme uvedené předpokládat v případě ústavního aktu prezidenta. Na uvedeném nemůže podle navrhovatelky nic změnit ani to, že prezident se ve svém přípisu ze dne 28. 12. 2020 nedovolává čl. 50 Ústavy, který jeho oprávnění suspenzivního veta zakotvuje. Takový požadavek totiž není na ústavní ani zákonné úrovni upraven. Navrhovatelka k tomu shrnuje, že jestliže byl napadený zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů, aniž by o něm hlasovala Poslanecká sněmovna znovu (čl. 50 odst. 2 Ústavy), došlo k zjevnému porušení formálních náležitostí, které Ústava spojuje s procesem přijímání zákonů.

6. Na uvedeném podle navrhovatelky nic nemění ani to, že prezident zaslal dne 31. 12. 2020 přípis č. j. KPR 5479/2020 (dále též jen „přípis ze dne 31. 12. 2020“) předsedovi Poslanecké sněmovny, ve kterém jej informuje o tom, jaký úmysl vyjádřil ve svém přípisu ze dne 28. 12. 2020. Navrhovatelka zdůrazňuje, že aktu vyhlášení zákona musí předcházet formálně bezvadný proces, a proto následné dovětky po publikaci právního předpisu jen stěží mohou zhojit zásadní vady při jeho přijímání. Nadto právní úprava legislativního procesu ani nepředpokládá, že by písemné vyjádření vůle prezidenta vrátit zákon bylo možné změnit nebo odvolat.

7. V souvislosti s námitkou absence podpisu napadeného zákona předsedou Poslanecké sněmovny navrhovatelka zpochybňuje, že v tomto případě mohl být napadený zákon podepsán místopředsedou Poslanecké sněmovny. Předmětné zastoupení je totiž možné pouze v případě závažných důvodů a je otázkou, zda takto závažné důvody vůbec mohly nastat, když pro média

se k věci předseda Poslanecké sněmovny vyjadřoval až do konce roku 2020 a ve věci také patrně provedl některé úkony. Podle navrhovatelky nelze přijmout závěr, že se předseda Poslanecké sněmovny může nechat u ústavního aktu podpisu přijatého zákona zastoupit zcela podle své vůle svým místopředsedou, když v podpisu nebrání nějaká z legitimních mimořádných překážek. Navrhovatelce není známo, že by předsedovi Poslanecké sněmovny bránila v tomto úkonu nějaká z legitimních překážek. Podle přesvědčení navrhovatelky vláda „tlačila“ na vyhlášení napadeného zákona a podpis místopředsedy Poslanecké sněmovny byl zřejmě jednodušeji opatřitelný.

8. Závěrem svého návrhu navrhovatelka shrnuje, že schází-li na napadeném zákonu podpis jak předsedy Poslanecké sněmovny, tak podpis prezidenta, který ještě nadto přijatý zákon vrátil Poslanecké sněmovně, je neudržitelné, že došlo k vyhlášení napadeného zákona.

## **II. Vyjádření účastníků řízení, vedlejších účastníků řízení a prezidenta**

9. Ústavní soud za účelem posouzení věci vyzval účastníky řízení, vedlejší účastníky řízení a prezidenta k vyjádření se k návrhu na zrušení napadeného zákona.

### **II./1. Vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu**

10. Poslanecká sněmovna prostřednictvím svého předsedy ve svém vyjádření k návrhu nejprve stručně zrekapitulovala průběh legislativního procesu, který vedl k přijetí napadeného zákona. Konkrétně Poslanecká sněmovna uvedla, že napadený zákon byl v Poslanecké sněmovně projednán v tomto volebním období jako tisk č. 910 (vládní návrh) v prvním čtení dne 7. 7. 2020 a byl přikázán k projednání rozpočtovému výboru jako garančnímu výboru. Rozpočtový výbor návrh zákona projednal dne 9. 9. 2020 (usnesení tisk č. 910/1). Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 27. 10. 2020 a pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 910/2. Garanční rozpočtový výbor projednal pozměňovací návrhy po druhém čtení dne 4. 11. 2020 a vydal usnesení tisk č. 910/3. Třetí čtení návrhu zákona proběhlo dne 19. 11. 2020, návrh byl Poslaneckou sněmovnou schválen. Poslanecká sněmovna postoupila návrh zákona Senátu, který jej vrátil s pozměňovacími návrhy. O návrhu zákona vráceném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 22. 12. 2020. Poslanecká sněmovna návrh zákona ve znění pozměňovacích návrhů Senátu přijala.

11. Dále pak k námitce podpisu napadeného zákona místopředsedou Poslanecké sněmovny uvádí ve vyjádření Poslanecké sněmovny její předseda, že podle § 30 odst. 1 a 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, místopředsedové Poslanecké sněmovny zastupují jejího předsedu na jeho pokyn nebo v určeném pořadí. Při zastupování předsedy Poslanecké sněmovny mají její místopředsedové práva a povinnosti předsedy. V této souvislosti předseda Poslanecké sněmovny sděluje, že svým rozhodnutím na začátku současného volebního období Poslanecké sněmovny určil pořadí, ve kterém jej místopředsedové zastupují. Jako prvního zastupujícího místopředsedu určil Vojtěcha Filipa, který je rovněž oprávněn podepisovat při jeho delší nepřítomnosti zákony v jeho zastoupení. K námitce navrhovatelky, že nebyl dán relevantní důvod k podpisu napadeného zákona jmenovaným místopředsedou Poslanecké sněmovny, její předseda ve vyjádření uvádí, že ve druhé polovině prosince roku 2020 nebyl z vážných osobních důvodů přítomen v Poslanecké sněmovně a zákon podepsal na základě uvedeného pokynu místopředseda Vojtěch Filip.

12. Senát jako účastník řízení ve svém vyjádření uvedl, že návrh napadeného zákona projednával ve 13. funkčním období, v senátní evidenci mu bylo přiřazeno číslo tisku 11. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu, kterému byl tisk přikázán k projednání jako garančnímu, doporučil usnesením ze dne 9. 12. 2020 vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Téhož dne byl návrh zákona projednán ústavně-právním výborem a výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí. Ty též doporučily Senátu vrátit jej Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát zařadil tisk na svou 3. schůzi

a projednal jej dne 10. 12. 2020. V průběhu dlouhé rozpravy zazněla celá řada argumentů v neprospěch i na podporu navrhovaných změn. Senátoři přijali převážnou většinu výborových pozměňovacích návrhů. Ty se týkaly především úpravy daňové slevy na poplatníka a změny rozpočtového určení daní ve prospěch krajů a obcí. V závěrečném hlasování Senát svým 267. usnesením rozhodl, že vrací návrh napadeného zákona Poslanecké sněmovně ve znění přijatých pozměňovacích návrhů, kdy v hlasování pořadové č. 28 z přítomných 77 senátorek a senátorů bylo pro návrh 46, proti bylo 17. Poslanecká sněmovna následně vyslovila souhlas s návrhem zákona ve znění schváleném Senátem. Senát závěrem konstatuje, že při projednání návrhu napadeného zákona postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

## II./2. Vyjádření vlády a Veřejného ochránce práv

13. V souladu s ustanovením § 69 odst. 2 a 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaslal Ústavní soud návrh na zahájení řízení vládě a Veřejnému ochránci práv s uvedením zákonné lhůty, v jaké mohou do řízení vstoupit jako vedlejší účastníci a případně se též k návrhu vyjádřit.

14. Dne 24. 2. 2021 obdržel Ústavní soud sdělení ministryně spravedlnosti Marie Benešové, že vláda na svém zasedání dne 22. 2. 2021 projednala návrh na svůj vstup do řízení vedeného před Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 6/21 a přijala k němu usnesení č. 176, kterým schválila svůj vstup do uvedeného řízení, navrhla odmítnutí, případně zamítnutí předmětného návrhu skupiny senátorů a zmocnila ministryni spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní financí vypracovala podrobné vyjádření vlády k návrhu, které následně dne 25. 2. 2021 Ústavnímu soudu předložila.

15. Vláda na úvod svého vyjádření k dané věci uvedla, že návrh by měl být Ústavním soudem odmítnut, a to pro nepříslušnost ve smyslu § 43 odst. 1 písm. d) zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb., resp. ve smyslu § 43 odst. 2 písm. b) téhož zákona, a to z důvodu navrhovatelkou nevhodně zvoleného typu řízení. Předmětem posouzení totiž fakticky nemá být otázka dodržení ústavně zakotvených esenciálních pravidel zákonodárné procedury, ale stanovení rozsahu kompetence prezidenta [založené v čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy], který v daném případě podepisuje již přijatý zákon, a nikoliv jeho návrh. Ústavní soud nemůže v řízení o abstraktní kontrole právních předpisů přezkoumávat právní akt, který není právním předpisem – podpis prezidenta republiky. V této souvislosti vláda poukazuje na to, že z hlediska principu subsidiarity by měly být nejdříve využity jiné procesní prostředky, kterými může navrhovatelka dosáhnout nápravy, domnívá-li se, že prezident republiky vykonává své oprávnění v rozporu s Ústavou. Tímto procesním prostředkem je návrh podle čl. 65 odst. 2 Ústavy nebo ústavní stížnost proti zásahu orgánu veřejné moci nerušeně vykonávat mandát ve smyslu čl. 26 Ústavy, popřípadě řízení podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy. Další důvod pro odmítnutí návrhu vláda spatřuje v tom, že akt podepsání přijatého zákona je sice součástí zákonodárného procesu v širším smyslu, nelze jej však považovat za součást té fáze ústavně předepsané legislativní procedury, která je zdrojem legitimacy zákona, a může být proto předmětem přezkumu v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. V tomto ohledu byl napadený zákon podle vlády přijat při dodržení všech pravidel zákonodárné procedury.

16. Vláda dále nesouhlasí s názorem navrhovatelky, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je třeba interpretovat jako ústavní akt obsahující projev vůle prezidenta vrátit přijatý zákon ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy. Z textu přípisu prezidenta ze dne 28. 12. 2020, ve spojení s ústavní zvyklostí spojenou s procesem vrácení přijatého zákona, je podle vlády naopak zcela jasně seznatelná vůle prezidenta napadený zákon nevetovat, nevyužít lhůtu 15 dnů k uplatnění práva veta, nevyužít své oprávnění zákon podepsat a umožnit jeho vyhlášení. Vláda zdůrazňuje, že aplikaci oprávnění prezidenta vrátit přijatý návrh vždy doprovází z jeho strany dlouhodobě praktikovaný formální postup (ústavní zvyklost), jehož (ne)užití umožňuje adresátovi přípisu

jednoznačně seznat, jaká je vůle prezidenta, zda se rozhodl využít svého práva suspenzivního veta, či nikoliv. Uvedená ústavní zvyklost spočívá v dlouhodobě užívaném striktním dodržování formalizované podoby vyjádření vůle prezidenta vetovat přijatý zákon. Konkrétně jde o užití některého z tvarů slovesa „vrátit“ ve spojení s výslovným uvedením odkazu na čl. 50 odst. 1 Ústavy. Navíc k tomu, aby bylo možné považovat přípis za veto, absentuje také Ústavou stanovená povinná náležitost, kterou je odůvodnění takového postupu.

17. Pokud jde o formulaci obsaženou v přípisu prezidenta: „vedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření“, je podle názoru vlády nesporné, že tím prezident především deklaroval, že nevyužije lhůtu, kterou mu k uplatnění jeho práva veta poskytuje čl. 50 odst. 1 Ústavy, a zároveň tím umožnil postoupení přijatého zákona předsedovi vlády, jak vyplývá z dikce čl. 51 Ústavy. Vláda je též přesvědčena, že prezident prostřednictvím výše citované části svého přípisu naplnil formální účel čl. 51 Ústavy, neboť vlastnoručně podepsaným dokumentem osvědčil, že mu bylo umožněno uplatnit ústavně zaručené právo veta – tedy že nebyl zkrácen na svém právu zasáhnout do jádra legislativního procesu. Uvedené pak prezident potvrdil ve svém přípisu ze dne 31. 12. 2020, jehož prostřednictvím se vyjádřil i k motivům, které ho vedly k rozhodnutí napadený zákon nevetovat a zároveň nepodepsat. Tento přípis prezidenta ze dne 31. 12. 2020 nemá ale podle vlády žádnou právní relevanci a toliko potvrzuje projev vůle obsažený v prvním přípisu prezidenta, a proto i argumenty navrhovatelky spojené s tímto přípisem je třeba považovat za irelevantní a mimoběžné.

18. Stran okruhu námitek navrhovatelky týkajících se absence podpisu prezidenta pod napadeným zákonem vláda předepisuje, že na oprávnění prezidenta podepisovat přijaté zákony [čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy] je nutno nahlížet jako na oprávnění vykonávané po skončení, tedy mimo rámec materiálního jádra ústavně předepsaného legislativního procesu, jehož ústavnost je posuzována v řízení o abstraktní kontrole norem. Vláda zastává názor, že formální smysl a účel čl. 51 Ústavy spočívá „toliko“ ve vytvoření prostoru pro to, aby dotčení ústavní činitelé mohli po ukončení (jádra) zákonodárného procesu osvědčit a stvrdit, že práva jimi reprezentovaných ústavních orgánů nebyla v dosavadním (stěžejním) průběhu zákonodárného procesu zkrácena, a dále ve stanovení pořadí, ve kterém je toto, třemi ústavními činiteli sdílené, oprávnění naplňováno. Vláda má však za to, že po novelizaci Ústavy ústavním zákonem č. 71/2012 Sb. vystoupil ve vztahu k prezidentovi republiky do popředí též jeho smysl materiální – tedy vytvořit prostor, v jehož rámci by mohla přímo volená hlava státu formálně vyjádřit svůj politický názor na přijatý zákon, neboť to je mu v průběhu legislativního procesu (jeho jádra) zapovězeno [viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

19. Vláda zastává názor, že záměrem ústavodárce bylo konstituovat oprávnění prezidenta dle čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy jako osobní privilegované právo, nikoliv jako povinnost. Výkon oprávnění prezidenta založeného v čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy formou omisivního jednání (nepodepsání zákona, který nevetoval) proto nemůže být považován za protiústavní, neboť není způsobilý narušit princip demokratické právní státnosti, ani princip dělby moci, ani ústavní pravidlo, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Takovým jednáním prezidenta nemohly být (a nebyly) dotčeny principy právní jistoty a předvídatelnosti práva (jako komponenty právního státu) ani jím nedošlo k porušení práv žádného z orgánů zákonodárného procesu (jimi přijatý zákon byl vyhlášen a nabyl platnosti). Opačný výklad by ale naopak v situaci, kdy prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, vedl k jednoznačně protiústavním závěrům. V uvedené situaci by totiž absence podpisu prezidenta pod přijatým zákonem vedla k faktickému zablokování zákonodárného procesu. Stejně tak by k uvedenému výsledku, tj. k ochromení zákonodárného procesu, mohla vést i pouhá nečinnost prezidenta, což v demokratickém právním státě rovněž nelze připustit.

20. K tomu vláda konstatuje, že výše uvedenému výkladu odpovídá i dlouhodobá praxe uplatňování uvedeného oprávnění (právo nepodepsat) všemi dosavadními prezidenty od vzniku samostatné České republiky. Nepodepsání nevetovaného zákona prezidentem tedy není ojedinělým excesem, jak naznačuje navrhovatelka. Naopak jej lze označit za dlouhodobě praktikovaný ústavní postup, který odpovídá hodnotovému a institucionálnímu konsensu všech dosavadních prezidentů ve vztahu k interpretaci ustanovení čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy ve smyslu privilegovaného práva. Prezident Václav Havel takto postupoval např. v případě zákona č. 59/2003 Sb. Stejně postupoval prezident Václav Klaus, když nevetoval, ale ani nepodepsal např. zákon č. 292/2004 Sb., zákon č. 180/2005 Sb., zákon č. 443/2006 Sb. a další. Vláda dodává, že výše uvedené opakovaně nepřimo potvrdil i Ústavní soud, který v minulosti přezkoumával ústavnost několika zákonů, resp. jejich jednotlivých ustanovení, které prezident nevetoval a nepodepsal [výše citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 77/06, nálezn sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), nálezn sp. zn. Pl. ÚS 10/13 ze dne 29. 5. 2013 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)], neboť v žádném z takových nálezů neshledal coby derogační důvod protiústavnost procedury jejich přijetí z důvodu absence podpisu prezidenta.

21. Na závěr svého vyjádření vláda namítá, že případná derogace napadeného zákona by měla závažné dopady na soukromé osoby z hlediska principu právní jistoty a dobré víry v platnost práva, a byla proto v rozporu s požadavky principu materiálního právního státu, právní jistoty a efektivní ochrany ústavnosti. Vláda v této souvislosti upozorňuje, že důvodem derogace by nebyla ochrana orgánů zákonodárského procesu, které by se cítily dotčeny postupem porušujícím pravidla zákonodárského procesu, ale ochrana objektivních hodnot plynoucích z principu právního státu, jejichž porušení vadný legislativní proces představuje. Důsledky derogace by však byly, právě z hlediska principů právního státu, nepoměrně závažnější [srov. např. nálezn sp. zn. Pl. ÚS 21/14 ze dne 30. 6. 2015 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.), bod 162]. Ve svém vyjádření se vláda podrobněji věnuje také dalším důsledkům případného zrušení napadeného zákona Ústavním soudem.

22. Veřejný ochránce práv vyrozuměl Ústavní soud o tom, že do řízení nevstupuje.

### II./3. Vyjádření prezidenta

23. O vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal Ústavní soud i prezidenta. Prezident ve vyjádření uvedl, že pokud se rozhodne postupovat podle čl. 50 Ústavy, odkazuje na čl. 50 Ústavy s tím, že „vrací zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání“; v tom postupuje obdobně jako jeho předchůdci, když se rozhodli zákon vetovat. V posuzovaném případě však v přípisu ze dne 28. 12. 2020 předsedovi Poslanecké sněmovny pouze sdělil, že se rozhodl svůj podpis pod napadený zákon nepřipojit a vrátit jej předsedovi Poslanecké sněmovny k dalšímu opatření. Protože se tento přípis stal předmětem mylné interpretace, nikoliv ovšem ze strany předsedy Poslanecké sněmovny, ale ve veřejném prostoru, považoval za nutné na to reagovat přípisem ze dne 31. 12. 2020, v němž jednoznačně vyjádřil, že nevyužil svého práva ve smyslu čl. 50 odst. 1 Ústavy a že další opatření, která měl předseda Poslanecké sněmovny učinit, spočívají v tom, že napadený zákon předloží k podpisu předsedovi vlády a poté k vyhlášení ve Sbírce zákonů.

24. Prezident dále uvádí, že v posuzovaném případě lhůta pro eventuální vrácení zákona Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání uplynula až 6. 1. 2021. Z přípisu ze dne 28. 12. 2020 pak vyplývá, že se tohoto práva i pro zbývající část této lhůty vzdal. Napadený zákon byl vyhlášen dne 31. 12. 2020, tj. v týž den, v němž prezident svým přípisem vyvrátil dezinformace týkající se jeho postupu. Pokud navrhovatelka namítá, že reakce prezidenta přípisem ze dne 31. 12. 2020 byla opožděná, jde proto o námítku irelevantní, nemající ke skutkovému stavu žádný vztah.

25. Dále prezident poukazuje na to, že případy, kdy se hlava státu rozhodla nepřipojit svůj podpis pod zákon, aniž jej ve smyslu čl. 50 Ústavy vrátila Poslanecké sněmovně k dalšímu

projednání, nejsou po dobu existence samostatné České republiky zcela ojedinělé. K tomu prezident konkrétně uvádí, že jeho předchůdce nevetoval ani nepodepsal zákon č. 330/2010 Sb. (novela zákona o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), zákon č. 92/2011 Sb. (novela zákona o České národní bance), zákon č. 221/2011 Sb. (novela zákona o ochraně ovzduší), zákon č. 428/2012 Sb. (zákon o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi) a řadu dalších. Všechny tyto zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů a nabyly účinnosti. V případě zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi došlo i na jeho přezkum před Ústavním soudem, přičemž v nálezu ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (bod 90) se Ústavní soud ke skutečnosti, že prezident se rozhodl zákon nevetovat ani nepodepsat, postavil neutrálně a zjevně ji vzal pouze na vědomí. Podle prezidenta je běžné, že pokud se hlava státu rozhodne nevrátit zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání, ale pod tento zákon svůj podpis nepřipojit, pak absenci svého podpisu odůvodní. Prezident konstatuje, že takto to učinil on sám v přípisě ze dne 28. 12. 2020 a je nepřijatelné vydávat takové odůvodnění za výhrady nasvědčující záměru vrátit zákon Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání.

26. Závěrem svého vyjádření prezident shrnuje, že napadený zákon ve smyslu čl. 50 Ústavy nevetoval, resp. nevrátil Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání a absence jeho podpisu pod napadeným zákonem není důvodem, pro který by napadený zákon nemohl být vyhlášen ve Sbírce zákonů a nabýt účinnosti. Prezident proto navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatelky odmítl, nebo jej zamítl.

#### **II./4. Replika navrhovatelky**

27. Shora uvedená vyjádření zaslal Ústavní soud navrhovatelce na vědomí a k případné replice. Navrhovatelka ve své replice nejprve reaguje na vyjádření Poslanecké sněmovny, resp. jejího předsedy, které pokládá za problematické. Chtěla-li se Poslanecká sněmovna zastat bezvadnosti legislativního procesu, měl být takový návrh stanoviska posouzen jejím plénem a hlasováním s ním vysloven většinou souhlas. Předseda Poslanecké sněmovny ale podal stanovisko za celou Poslaneckou sněmovnu, a to ve své vlastní věci. V této souvislosti činí navrhovatelka procesní návrh, jímž žádá, aby Ústavní soud vyzval Poslaneckou sněmovnu, aby vyjádření svého předsedy aprobebovala svým usnesením. V opačném případě vyjádření nemá být pokládáno za vyjádření účastníka řízení, ale předsedy Poslanecké sněmovny jako svědka. V návaznosti na uvedené žádá navrhovatelka, aby byl opatřen výslech předsedy Poslanecké sněmovny ohledně závažných důvodů, které mu měly bránit ve výkonu funkce v rozhodné době. Z těchto důvodů navrhovatelka navrhuje, aby bylo ve věci nařízeno ústní jednání.

28. Dále navrhovatelka konstatuje, že plně setrvává na svém hodnocení protiústavnosti postupu, kdy nebylo o napadeném zákonu Poslaneckou sněmovnou znovu hlasováno. Pokud jde o část vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny – týkající se námítky, že napadený zákon byl podepsán v zastoupení místopředsedou Poslanecké sněmovny, a poukázání předsedy Poslanecké sněmovny na § 30 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, který by měl pro takový postup poskytovat dostatečný základ – navrhovatelka namítá, že pro takový postup chybí běžnému zákonu ústavněprávní zmocnění, a dodává, že je nepřijatelné, aby v daném případě mohly dva ze tří předepsaných podpisů absentovat, resp. být nahrazeny podpisem jiných osob k tomu Ústavou nepovolaných. K tvrzení předsedy Poslanecké sněmovny, že k postupu podle § 30 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny došlo z vážných osobních důvodů, navrhovatelka konstatuje, že byl-li předseda Poslanecké sněmovny schopen v danou dobu podávat vyjádření pro média, měl by být schopen plnit i své ústavní povinnosti.

29. K vyjádření prezidenta navrhovatelka konstatuje, že je z pohledu ústavního pořádku zcela nerozhodné, zda se v ústavním úkonu prezident výslovně dovolává konkrétního ustanovení, neboť takovýto požadavek ústavní pořádek neobsahuje. Ke sdělení prezidenta ze dne 31. 12. 2020, ve kterém udává, že jeho tři dny starý úkon vetem ve smyslu čl. 50 Ústavy

není, navrhovatelka zdůrazňuje, že v případě takto závažných ústavních aktů není prostor pro „druhou šanci“ a od prezidenta se očekává, že svoji vůli vyjádří seznatelným a srozumitelným způsobem hned na první pokus. I kdyby Ústavní soud dospěl k závěru, že o vrácení zákona nešlo, ústavně přípustné není podle navrhovatelky vyhlášení prezidentem nepodepsaného, leč ani nevráceného zákona.

30. Dále navrhovatelka reaguje na vyjádření vlády, a to nejprve na tu jeho část, která vytýká navrhovatelce zvolenou proceduru. Navrhovatelka k tomu zdůrazňuje, že v posuzované věci jde o to, zda je napadený zákon platně přijat, a jde tedy o abstraktní kontrolu jeho ústavnosti. K argumentaci vlády, podle které by přípis ze dne 28. 12. 2020 bylo možné považovat za vrácení zákona, pokud by bylo přítomno odůvodnění daného postupu, navrhovatelka konstatuje, že z materiálního hlediska prezidentův přípis odůvodnění obsahuje. Dovozuje-li vláda, že oprávnění prezidenta podle čl. 62 písm. i) a čl. 51 Ústavy je osobním privilegovaným právem prezidenta, nikoliv jeho povinností, navrhovatelka namítá, že je-li smyslem uvedených ustanovení osvědčit tak zásadní skutečnost, zda hlava státu byla či nebyla zkrácena na svých právech, pak je nutné je považovat za povinnost. Pokud jde o varování vlády, že by absence podpisu prezidenta mohla vést k faktickému zablokování zákonodárního procesu, navrhovatelka pro takový případ doporučuje, aby v případě, že prezident nemůže ze závažných důvodů vykonávat svůj úřad, byl aplikován čl. 66 Ústavy a nedocházelo místo toho k vyprazdňování smyslu čl. 51 Ústavy.

31. Závěrem své repliky navrhovatelka zdůrazňuje, že napadený zákon představuje razantní dopady na stabilitu veřejných rozpočtů, a setrvává na svém návrhu, tzn. aby byl napadený zákon Ústavním soudem zrušen z důvodu zásadních vad ústavnosti legislativního procesu jeho přijetí.

32. Dne 31. 5. 2021 navrhovatelka doplnila svoji repliku. Uvedla, že posuzovaný případ nemá v rozhodování Ústavního soudu srovnání a předmětný postup prezidenta není ústavní zvyklostí. Podle navrhovatelky by mělo být Ústavním soudem do budoucna postaveno jednoznačně najisto, jaké možnosti postupu z Ústavy pro prezidenta v rámci účasti na legislativním procesu vyplývají a zda je absence podpisu prezidenta u nevráceného zákona nadále přípustná. Navrhovatelka dále připomíná, že v době první Československé republiky bylo povinností prezidenta podepsat i ty zákony, které neúspěšně vetoval. Závěrem navrhovatelka zdůrazňuje, že se prezident nemůže práva na vrácení zákona ústavně relevantně vzdát a může jen nechat marně uplynout 15denní lhůtu. Proto i pokud by Ústavní soud seznal, že prezident zákon nevetoval, nicméně jej nepodepsal, nemohl zákon nabýt účinnosti již dne 1. ledna 2021. Tento závěr by se měl podle navrhovatelky z důvodu ochrany právní jistoty a důvěry v právní řád promítnout do výroku nálezu Ústavního soudu. S ohledem na uvedené navrhovatelka v případě nevyhovění námitkám stran ústavní konformity legislativního procesu alternativně navrhuje, aby Ústavní soud ve výroku nálezu konstatoval, že napadený zákon nabyl účinnosti dne 13. 1. 2021.

### **III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

33. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v tomto případě podala skupina 19 senátorů; v souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

34. Napadený zákon je zákonem novelizačním, přičemž navrhovatelka nenapadá jednotlivá ustanovení zákona, která byla napadeným zákonem novelizována. Ústavní soud se tedy dále zabýval tím, je-li možné samostatně napadnout novelu zákona jako celek, nebo je nutné brojit přímo proti novelizovaným ustanovením v zákoně. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že novela právního předpisu nemá samostatnou

normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)] a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je posuzována i ústavnost samotné novely [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Navrhovatelka výslovně napadá novelu zákona jako celek s argumentací směřující proti neústavnosti legislativního procesu, což je s ohledem na uvedené přípustné.

35. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené konstatuje, že návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy návrh meritorně posoudil; rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (k tomu viz níže bod 62) a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

36. Navrhovatelka požádala o přednostní projednání návrhu, což odůvodnila tím, že rozhodnutí Ústavního soudu bude mít mimo vlastní posouzení věci také výrazný judikaturní význam do budoucna. Ústavní soud shledal takové odůvodnění žádosti o přednostní projednání obecným. Nicméně ačkoli o této žádosti nebylo rozhodnuto formálně, bylo jí učiněno zadost *via facti*, neboť plénum o věci rozhodlo v době necelých pěti měsíců ode dne, kdy byl návrh Ústavnímu soudu doručen.

#### **IV. Průběh legislativního procesu a posouzení jeho ústavní konformity**

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

38. Ústavní soud v rámci přezkumu novely zákona hodnotí pouze to, zda byl dodržen ústavní rámec zákonodárného procesu (v Ústavou stanovené kompetenci a přijetí ústavně předepsaným způsobem), který vyústil v přijetí novely. Tomu odpovídá i argumentace navrhovatelky, která směřuje toliko proti neústavnosti legislativního procesu, resp. vyhlášení napadeného zákona.

39. Z vyjádření obou komor Parlamentu, připojených příloh a příslušných stenografických záznamů (dostupných na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) se podává, že návrh napadeného zákona předložila Poslanecké sněmovně vláda (jako sněmovní tisk č. 910). Návrh prošel třemi čteními v Poslanecké sněmovně (první čtení dne 7. 7. 2020, druhé čtení dne 27. 10. 2020 a třetí čtení dne 19. 11. 2020), která s ním vyslovila souhlas, kdy z přítomných 102 poslankyň a poslanců pro návrh hlasovalo 68, proti bylo 28 a 6 se zdrželo.

40. Návrh napadeného zákona byl postoupen Senátu (senátní tisk č. 11), který jej dne 10. 12. 2020 projednal a vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, kdy ze 77 přítomných senátorek a senátorů hlasovalo 46 pro, proti bylo 17. O návrhu zákona ve znění schváleném Senátem bylo v Poslanecké sněmovně hlasováno dne 22. 12. 2020 s tím výsledkem, že z přítomných 104 poslankyň a poslanců hlasovalo pro 70, proti bylo 22 a 12 se zdrželo.

41. Prezident, kterému byl napadený zákon doručen k podpisu dne 22. 12. 2020, jej nepodepsal a bylo postupováno tak, že nedošlo ani k jeho vrácení zpět Poslanecké sněmovně k novému hlasování. Napadený zákon byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů dne 28. 12. 2020. Napadený zákon byl vyhlášen dne 31. 12. 2020 ve Sbírce zákonů.



42. K posouzení kompetence vydávajícího orgánu Ústavní soud konstatuje, že kompetence Parlamentu České republiky, jenž napadený zákon přijal, plyne jasně z čl. 15 odst. 1 Ústavy. Ústavní soud tedy shledává, že napadený zákon byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence, a ani navrhovatelka žádnou námitku tímto směrem nevznesla.

43. Ústavní vady zákonodárského procesu, které navrhovatelka výslovně formuluje, lze shrnout následovně:

- 1) Došlo k vyhlášení napadeného zákona ve Sbírce zákonů, ačkoliv prezident projevil vůli jej vrátit Parlamentu, resp. Poslanecké sněmovně k novému hlasování (suspenzivní veto),
- 2) absence podpisu prezidenta pod napadeným zákonem,
- 3) napadený zákon nepodepsal předseda Poslanecké sněmovny, ale její místopředseda.

44. K tvrzeným vadám legislativního procesu Ústavní soud nejprve uvádí, že kritérii ústavnosti zákonodárského procesu se zabýval v řadě svých nálezů, v nichž formuloval východiska zcela uplatnitelná i v nyní posuzované věci. V nálezu ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud zdůraznil – a odkazuje na to sama navrhovatelka – že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z toho plyne, že „ne (...) každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať již zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem“. Na druhou stranu v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takovýto případný zásah ze strany Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. V nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) pak Ústavní soud vyslovil, že k derogaci právního předpisu pro procedurální vady jeho normotvorného procesu přistupuje – v kontextu naznačené zdrženlivosti – tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení Ústavy či jiné části ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například jednacích řádů Poslanecké sněmovny), vždy však jen v případě, že takové porušení nabývá ústavněprávního významu. Důvodem k zásahu Ústavního soudu je v takových případech zejména ochrana volné soutěže politických stran a ochrana menšin, zejména pak parlamentní opozice (srov. zejména čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny).

45. Jinými slovy, Ústavní soud se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárského procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. K takovému závěru Ústavní soud v předmětné věci nedospěl, jak je následně vysvětleno.

#### **IV./1. Posouzení vůle prezidenta**

46. Podle čl. 50 odst. 1 Ústavy má prezident právo vrátit přijatý zákon s výjimkou zákona ústavního s odůvodněním do patnácti dnů ode dne, kdy mu byl postoupen. Podle čl. 50 odst. 2 Ústavy o vráceném zákonu hlasuje Poslanecká sněmovna znovu. Pozměňovací návrhy nejsou přípustné. Jestliže Poslanecká sněmovna setrvá na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech poslanců, zákon se vyhlásí. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.

47. Právo prezidenta vrátit přijatý zákon je ve výčtu prezidentských pravomocí a oprávnění zařazeno mezi ty, k jejichž platnosti není třeba spolupodpisu předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády [čl. 62 písm. h) Ústavy]. Jde o oprávnění prezidenta v legislativním procesu, jehož uplatněním prezident autonomně a významně zasahuje do činnosti zákonodárce.

48. Kdyby prezident napadený zákon posuzovaným postupem vrátil Poslanecké sněmovně k opětovnému projednání podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, jak namítá navrhovatelka, a přesto byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů bez toho, že by o jeho přijetí Poslanecká

sněmovna opětovně hlasovala, došlo by k porušení čl. 50 odst. 2 Ústavy. S ohledem na výše uvedená hlediska (body 44 a 45) by takové přímé porušení ústavního pořádku mohlo vést k tomu, že by byl takto vyhlášený zákon Ústavním soudem derogován, pokud by současně ochrana ústavnosti legislativního procesu v daném případě převážila nad ochranou oprávněné důvěry občanů v právo a v princip právní jistoty a ochranou nabytých práv. Ústavní soud proto dále posoudil, zda prezident svým přípisem ze dne 28. 12. 2020 suspenzivní veto uplatnil.

49. Znění přípisu prezidenta ze dne 28. 12. 2020 je následující:

„Vážený pane předsedo,

dne 22. prosince 2020 jste mi předložil k podpisu zákon, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

Sdělují, že jsem se rozhodl svůj podpis pod tento zákon nepřipojit. Důvodem je skutečnost, že součástí zákona je novela zákona o daních z příjmů, která při snížení základu daně z příjmů ze závislé činnosti o povinné pojistné a současném ponechání sazby 15 % a zároveň zvýšením základní slevy na dani z příjmů fyzických osob nejdříve pro r. 2021 a poté pro následující zdaňovací období, je způsobila, při odhadovaném dopadu až 90 mld. Kč, výrazným způsobem prohloubit nepříznivý vývoj veřejných financí, zejména státního rozpočtu. Uvedené změny zákona o daních z příjmů, spočívající ve snížení zdanění nejen v jedné, ale rovnou ve dvou úrovních, považuji za současné finanční situace státu za projev snížené míry odpovědnosti.

Uvedený zákon vracím, vážený pane předsedo, k dalšímu opatření.“

50. Ústava neupravuje formu projevu vůle prezidenta vrátit zákon podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. V tomto směru stanoví toliko povinnost tak učinit s odůvodněním a ve stanovené lhůtě. Za vrácení zákona lze proto považovat takový projev prezidenta, který směřuje k Poslanecké sněmovně a z jehož obsahu je zřejmé, že prezident uplatňuje právo vrátit přijatý zákon k novému hlasování a odůvodňuje, proč tak činí.

51. Vzhledem k tomu, že jde o projev vůle představitele výkonné moci – ústavního orgánu, který tímto postupem uplatňuje svoje oprávnění, kterým významným způsobem vstupuje do činnosti moci zákonodárné (viz výše bod 47), musí být projev vůle prezidenta k uplatnění tohoto jeho oprávnění jednoznačný do té míry, že prakticky neskýtá prostor pro jiný výklad než ten, že je jím vyjádřena vůle uplatnit suspenzivní veto. Jinak řečeno, z projevu vůle musí bez relevantních pochybností vyplývat, že prezident uplatňuje oprávnění vrátit přijatý zákon k novému hlasování, jinak nejde o vrácení zákona podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Je na samotném prezidentovi, aby v případě, kdy chce uplatnit svoje oprávnění vrátit zákon k novému hlasování, tak učinil jasným, jednoznačným, a tedy nezaměnitelným způsobem. Posouzení jen úkonů uplatněných tímto způsobem jako veta je zajištěním právní jistoty v zákonodárství.

52. S ohledem na uvedené Ústavní soud dodává, že nepřisvědčil té části argumentace navrhovatelky, podle které má být předmětný projev vůle prezidenta posuzován stejně jako v případě výkladu právních jednání podle občanského zákoníku (§ 555 a násl.), neboť v posuzovaném případě nejde o výklad projevu vůle v oblasti soukromého práva, nýbrž projevu vůle k uplatnění ústavního oprávnění státního orgánu.

53. Z uvedených hledisek posoudil Ústavní soud přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 a dospěl k závěru, že nejde o uplatnění suspenzivního veta, neboť jde o takový projev vůle prezidenta, který reálně umožňuje jiný výklad než ten, že šlo o vrácení napadeného zákona k novému hlasování, a to výklad, kterého se dovolává prezident sám.

54. Podle vyjádření Poslanecké sněmovny, vlády, ale také především prezidenta, došlo přípisem ze dne 28. 12. 2020 k projevu vůle prezidenta napadený zákon nepodepsat a současně jej ani nevrátit k novému hlasování v Poslanecké sněmovně, nýbrž jej postoupit předsedovi Poslanecké sněmovny za účelem jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů.

55. Jde-li o rozhodnutí prezidenta svůj podpis pod napadený zákon nepřipojit, Ústavní soud především zdůrazňuje, že v historii samostatné České republiky, tedy za doby účinnosti nynější Ústavy, byl postup, kdy prezident zákon nepodepsal ani nevrátil k novému hlasování, v několika případech uplatněn, jak upozorňují vláda i prezident ve svých vyjádřeních (takto bylo postupováno v případech zákonů č. 292/2004 Sb., č. 180/2005 Sb., č. 443/2006 Sb., č. 239/2008 Sb., č. 162/2009 Sb., č. 330/2010 Sb., č. 92/2011 Sb., č. 220/2011 Sb., č. 221/2011 Sb., č. 426/2011 Sb., č. 427/2011 Sb., č. 428/2011 Sb. a č. 428/2012 Sb.). V žádném z těchto případů nebylo takové opomenutí jeho povinnosti podepsat zákon vykládáno jako uplatnění práva vrátit přijatý zákon podle čl. 50 odst. 1 Ústavy Poslanecké sněmovně. V některých takových případech zákonů došlo i k jejich přezkumu před Ústavním soudem v řízení o abstraktní kontrole norem [nález ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), nález ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) a nález ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)], přičemž v žádném z nich Ústavní soud neshledal protiústavnost procedury přijetí zákona z důvodu jeho nepodepsání prezidentem. Z uvedené ústavní praxe i judikatury Ústavního soudu, od které nemá Ústavní soud důvod se nyní odchylovat, vyplývá, že podpis prezidenta není podmínkou vyhlášení zákona, přestože prezident je k podpisu přijatého návrhu zákona ústavně povinen.

56. Je totiž třeba rozlišovat dva aspekty dané věci, tj. vlastní postup prezidenta republiky a vliv jeho (ne)jednání na dokončení legislativního procesu. Samotný podpis prezidenta není *condicio sine qua non* platnosti zákona. Nicméně je třeba konstatovat – i s přihlédnutím ke (zcela převažujícím) názorům nauky (srov. např. Kysela, J. Čl. 51. In: Klíma, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 422 a násl., Suchánek, R. Čl. 51. In: Bahýřlová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010, s. 625 a násl., Herc, T. Čl. 51. In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 504 a násl., Sládeček, V. Čl. 51. In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 520) – že napadený postup prezidenta republiky není v souladu s Ústavou. Je jeho povinností přijatý zákon podepsat, nebo uplatnit veto – *tertium non datur*. Na druhé straně však samotné nepřipojení podpisu prezidenta k přijatému zákonu nedosahuje dostatečné intenzity, aby to mělo vliv na (řádné) ukončení legislativního procesu, tedy nebrání vyhlášení a tím nabytí platnosti a účinnosti přijatého zákona.

57. Ústavní soud se dále zaměřil na to, že prezident vedle toho, že napadený zákon nepodepsal, jej současně „vrátil“ předsedovi Poslanecké sněmovny „k dalšímu opatření“. Ústavní soud dospěl k závěru, že ani s přihlédnutím k uvedenému nelze přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 považovat za takový projev prezidenta, z jehož obsahu by bylo dostatečně zřejmé (viz výše body 50 a 51), že uplatňuje právo vrátit přijatý zákon k novému hlasování. V souvislosti s oprávněním prezidenta vracet zákony podle čl. 50 odst. 1 Ústavy nabývá podpis přijatého zákona prezidentem významu i v tom směru, že prezident svým podpisem osvědčuje mimo jiné skutečnost, že měl možnost využít své právo jej vrátit, resp. že se tohoto práva ještě před uplynutím k tomu stanovené lhůty vzdává [Herc, T. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 499 a s. 501]. Význam podpisu zákona prezidentem tedy spočívá také v tom, že jde o krok urychlující postup

vedoucí k vyhlášení zákona. Proto v případě, kdy se prezident rozhodl nepodepsat napadený zákon, lze jeho „vrácení“ předsedovi Poslanecké sněmovny „k dalšímu opatření“ interpretovat tak, že jde o krok urychlující postup vedoucí k vyhlášení prezidentem nepodepsaného zákona, a to ještě před uplynutím lhůty pro uplatnění suspenzivního veta. Takto ostatně vysvětluje svůj postup i sám prezident.

58. Konečně ani skutečnost, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 obsahuje odůvodnění uplatněného postupu, nic na výše uvedeném nemění. Z povinnosti, že suspenzivní veto musí prezident podle čl. 50 odst. 1 Ústavy odůvodnit, nelze v tomto směru dovozovat nic víc, než že neuvede-li prezident své důvody pro uplatnění suspenzivního veta, postupuje v rozporu s ústavním pořádkem. Přítomnost odůvodnění v přípise prezidenta ze dne 28. 12. 2020 by proto byla v tomto směru relevantní až v případě, kdyby šlo o projev, kterým prezident uplatňuje oprávnění podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Ostatně v případech, kdy prezident nepodepíše ani nevrátí zákon k novému hlasování Poslanecké sněmovně, je dosavadní praxí, že tento svůj postup prezident odůvodňuje, jak Ústavní soud shledal ze sněmovních tisků dostupných na adrese <http://www.psp.cz> (srov. např. přípis prezidenta ze dne 22. listopadu 2012, sněmovní dokument č. 4603).

59. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud uzavírá, že přípis prezidenta ze dne 28. 12. 2020 nelze považovat za uplatnění oprávnění prezidenta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, neboť nejde o projev vůle prezidenta, ze kterého by nezaměnitelným způsobem vyplývalo, že má být napadený zákon vrácen Poslanecké sněmovně k novému hlasování. Tento projev vůle lze naopak interpretovat tak, jak činí sám prezident a jak učinily následně postupující ústavní orgány, tzn. že napadený zákon prezident nepodepsal, neuplatnil k němu právo suspenzivního veta a postoupil jej k vyhlášení ve Sbírce zákonů. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že ze sněmovních tisků vyplývá, že dlouhodobě praktikovaným postupem při uplatňování oprávnění prezidenta vrátit přijatý zákon k novému hlasování Poslanecké sněmovně, je takový projev prezidenta, ve kterém výslovně a jednoznačně konstatuje, že jde o postup podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, na který je přímo v textu odkazováno (např. přípis prezidenta ze dne 10. března 2017 č. j. KPR 1462/2017).

60. K námitce navrhovatelky obsažené až v doplnění její repliky, že se prezident nemohl práva na vrácení napadeného zákona vzdát, a proto napadený zákon nemohl nabýt účinnosti dříve, než marně uplynula 15denní lhůta k uplatnění práva veta podle čl. 50 odst. 1 Ústavy, Ústavní soud předně opět připomíná, že k zásahu Ústavního soudu do legislativní sféry z důvodu vad legislativního procesu může dojít pouze, nebyla-li v rámci zákonodárského procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. Takovou vadou by v souvislosti s předmětnou námitkou navrhovatelky mohl být případ, pokud by byl v důsledku neposkytnutí celé 15denní lhůty – ještě před vyhlášením zákona – prezident na svém právu uplatnit veto zkrácen. V nyní posuzované věci však o takový případ nešlo.

#### **IV./2. Absence podpisu prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny**

61. V souvislosti s námitkami navrhovatelky – že napadený zákon nebyl podepsán ani předsedou Poslanecké sněmovny, ale pouze zastupujícím místopředsedou Poslanecké sněmovny a předsedou vlády – Ústavní soud připomíná svou předchozí judikaturu, ze které vyplývá, že z ústavního hlediska lze akceptovat ústavní praxi, která s odkazem na čl. 29 odst. 1 Ústavy a § 29 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny připouští zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny některým z jeho místopředsedů i při podepisování zákonů, ač k tomu sama Ústava mlčí [nález sp. zn. Pl. ÚS 26/16 ze dne 12. 12. 2017 (N 227/87 SbNU 597; 8/2018 Sb.)].

62. Na základě výše uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že navrhovatelkou tvrzená formální vada legislativního procesu, předcházející publikaci napadeného zákona a spočívající v absenci podpisů prezidenta a předsedy Poslanecké sněmovny, není – s ohledem

na výše uvedenou zdrženlivost Ústavního soudu (body 44 a 45) a za situace, kdy vyhlášený zákon odpovídá svým zněním zákonu, jenž byl přijat – způsobilá v posuzované věci představovat derogační důvod vedoucí ke zrušení napadeného zákona. S ohledem na uvedené by byl výslech předsedy Poslanecké sněmovny jako svědka k okolnostem podepsání napadeného zákona místopředsedou Poslanecké sněmovny, jak navrhovatelka žádá (viz výše bod 27), nadbytečný.

#### **V. Závěr**

63. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu rozhodl, jak je ve výroku uvedeno. Osud ústavní stížnosti sdílí i všechny procesní návrhy, které navrhovatelka učinila (viz výše bod 27). Ústavní soud o nich proto nerozhodoval samostatným výrokem.

**Č. 122****Porušení práva na přístup k soudu v důsledku svévolné interpretace § 138 odst. 1 občanského soudního řádu  
(sp. zn. I. ÚS 444/18 ze dne 22. června 2021)**

**Rozhodování o osvobození od soudních poplatků podle § 138 odst. 1 o. s. ř. musí být prosto jakýchkoli prvků libovůle a musí za všech okolností šetřit základní práva účastníků řízení. Důsledkem svévolné interpretace je situace označovaná jako *denegatio iustitiae*, jež představuje zásah do práva stěžovatele na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka a soudců Davida Uhlíře (soudce zpravodaj) a Vladimíra Sládečka o ústavní stížnosti stěžovatele Slovenský syndikát novinářov, IČO 00178501, se sídlem v Bratislavě, Župné námestie 7, zastoupeného JUDr. Patrikem Petříkem, advokátem, se sídlem v Praze, Hradecká 2526/3, proti usnesením Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 407/2017-89 ze dne 15. listopadu 2017 a č. j. 39 Co 66/2018-103 ze dne 20. dubna 2018 a usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 22 C 64/2017-65 ze dne 21. září 2017 a č. j. 22 C 64/2017-96 ze dne 12. ledna 2018, za účasti Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1 jako účastníků řízení a Syndikátu novinářů České republiky, z. s., se sídlem Senovážné náměstí 23, Praha 1, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usneseními Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 407/2017-89 ze dne 15. listopadu 2017 a č. j. 39 Co 66/2018-103 ze dne 20. dubna 2018 a usneseními Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 22 C 64/2017-65 ze dne 21. září 2017 a č. j. 22 C 64/2017-96 ze dne 12. ledna 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 407/2017-89 ze dne 15. listopadu 2017 a č. j. 39 Co 66/2018-103 ze dne 20. dubna 2018 a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 22 C 64/2017-65 ze dne 21. září 2017 a č. j. 22 C 64/2017-96 ze dne 12. ledna 2018 se ruší.**

**Odůvodnění****I. Vymezení věci**

1. Stěžovatel se podanou ústavní stížností domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze a usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1 ve věci osvobození od povinnosti zaplatit vyměřený soudní poplatek a zastavení řízení po jeho nezaplacení. Usneseními obecných soudů mělo být zasaženo do jeho ústavně zaručeného práva, a to na spravedlivý proces, konkrétněji na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a práva na rovnost účastníků řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny.

2. Stěžovatel podal dne 12. dubna 2017 k Obvodnímu soudu pro Prahu 1 (dále též jen „soud prvního stupně“) žalobu na zaplacení 109 633 569 Kč s příslušenstvím proti žalovanému vedlejšímu účastníkovi Syndikátu novinářů České republiky, z. s. Stěžovatel se jako žalobce domáhal svého regresního nároku na plnění z důvodu náhrady škody, jež vznikla nesplněním povinnosti vyplývající z hospodářské smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a společným právním předchůdcem stěžovatele a Syndikátu novinářů České republiky, z. s.

3. Usnesením soudu prvního stupně byl stěžovatel vyzván k zaplacení soudního poplatku za návrh ve výši 2 696 336 Kč ve lhůtě tří dnů od doručení usnesení. Stěžovatel v reakci svým podáním požádal soud o osvobození od povinnosti zaplatit vyměřený soudní poplatek a vyplnil prohlášení o majetkových poměrech. Stěžovatel argumentoval nedostatkem finančních prostředků k zaplacení soudního poplatku, jehož úhradou by s ohledem na to vznikla překážka k přístupu k soudu a došlo by k zásahu do práv stěžovatele pouze z důvodu jeho nepříznivé majetkové situace. Mimo jiné stěžovatel konstatoval, že je občanským sdružením a za rok 2015 vykázal jako nezisková organizace ztrátu ve výši 50 856 EUR, za rok 2014 vykázal ztrátu 26 938,19 EUR a dodal, že pro rok 2016 bude nejspíš opět ve ztrátě.

4. Obvodní soud pro Prahu 1 jako soud prvního stupně posléze stěžovateli vyhověl, avšak toliko zčásti. V odůvodnění ústavní stížnosti napadeného usnesení obvodní soud rekapituloval prohlášení o majetkových poměrech, z něhož je patrné, že byl stěžovatel za rok 2016 ve ztrátě 32 430,28 Kč, v roce 2014 ve ztrátě 11 555 Kč a v roce 2015 ve ztrátě 50 857 EUR a v roce 2014 ve ztrátě 26 938 EUR. Ve Slovenské republice vlastní dům s pozemkem zapsaný na LV 3398, okres Bratislava I, katastrální území Staré Město. Dle výpisu z účtu vedeného u Sberbank Slovensko, a. s., činil ke dni 30. 6. 2017 zůstatek stěžovatele 811,63 EUR. S ohledem na to dospěl soud prvního stupně k závěru, že poměry stěžovatele odůvodňují toliko částečné osvobození od soudních poplatků ve výši 50 %. Vycházel přitom zejména z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 20. 10. 1999 sp. zn. 9 Cmo 630/99, dle kterého by poměry podnikatele odůvodňovaly osvobození či částečné osvobození od soudního poplatku v případě, kdyby se takový účastník dostal do tíživé finanční situace z důvodu tzv. vyšší moci. Podle obvodního soudu sice stěžovatel mezi léty 2014 až 2016 byl hospodářsky ve ztrátě, je ovšem vlastníkem několika nemovitých věcí. Rovněž konstatoval, že stěžovatel není absolutně bez prostředků, aby nebyl schopen splnit svou poplatkovou povinnost. Obvodní soud závěrem dodal, že stěžovatel sice je neziskovou organizací, v rámci svého podnikání musí přirozeně počítat s jistými riziky, nevyjímaje soudní spory. Špatné hospodaření stěžovatele však nezakládá důvod pro úlevy od daňové povinnosti. Prvním ústavní stížností napadeným usnesením tak soud prvního stupně stěžovateli přiznal dle § 138 o. s. ř. osvobození od soudních poplatků v rozsahu „pouze“ 50 %.

5. Proti tomuto usnesení podal stěžovatel odvolání k Městskému soudu v Praze. Namítal, že pro rozhodnutí soudu prvního stupně zásadní citovaná judikatura již byla spolehlivě překonána. Úplné osvobození dle stěžovatele není možné upřít účastníku jen proto, že jde o podnikatelský subjekt, je třeba zkoumat především objektivní neschopnost soudní poplatek zaplatit. Nadto stěžovatel není, striktně vzato, podnikatelem, v tomto ohledu představuje činnost hospodářská toliko jeho vedlejší činnost.

6. Ani Městský soud v Praze jako soud odvolací však stěžovateli nevyhověl a odvolání zamítl. Ačkoliv přisvědčil stěžovatelově argumentaci stran překonání judikatorních závěrů, které se staly klíčové pro rozhodnutí soudu prvního stupně, závěr o nemožnosti přenést náklady cestou plného osvobození od soudního poplatku na stát zůstal dle městského soudu neměnný. Důvod k úplnému osvobození dle § 138 o. s. ř. musí být zvláště závažný, a to i podle judikatury Ústavního soudu [nález sp. zn. IV. ÚS 3543/12 ze dne 27. 2. 2013 (N 33/68 SbNU 351)]. Ani dle městského soudu tyto zvláště závažné důvody nenastaly, a částečné osvobození stěžovatele tak bylo namístě.

7. V mezidobí obvodní soud dle podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, svým druhým napadeným usnesením zastavil řízení pro nezaplacení soudního poplatku ve výši 1 348 168 Kč ve lhůtě soudem stanovené, přičemž městský soud jako soud odvolací toto rozhodnutí jako věcně správné potvrdil.

## II. Ústavní stížnost a vyjádření k ní

8. Stěžovatel ve své ústavní stížnosti napadá rozhodnutí obecných soudů o toliko částečném osvobození od soudního poplatku ve výši 50 %, podle doplnění ústavní stížnosti napadá rovněž navazující rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení poplatku ve snížené (poloviční) výši. Stěžovatel nejprve obsáhle shrnul dosavadní skutkový stav, jakož i historický spor o majetkové vyrovnání s vedlejším účastníkem řízení. Obecné soudy založily závěr o nemožnosti plného osvobození stěžovatele toliko na „potencialitě možných příjmů ze všech aktiv účastníka“, aniž by přitom zohlednily ústavně konformní výklad § 138 o. s. ř. Stěžovatel od počátku řízení tvrdil, že nedisponuje dostatečným množstvím finančních prostředků potřebných na úhradu původně vyměřeného soudního poplatku, jehož hodnota odpovídá zhruba 130% hodnotě veškerého majetku vykázaného stěžovatelem v účetní závěrce za rok 2016. Ani struktura jeho majetku objektivně neumožňuje učinit s ním takové dispozice, které by nebyly likvidační a naopak reálně vedly k získání dostatečného množství prostředků potřebných pro úhradu tohoto poplatku. Soudem vyměřený poplatek tak vzhledem k objektivnímu nedostatku finančních prostředků potřebných na jeho úhradu u něj vytvořil překážku přístupu k soudu, a založil tak ústavně nepřipustnou nemožnost ochrany práv v soudním řízení pouze z důvodu jeho nepříznivé majetkové situace.

9. Poté, co obvodní soud dospěl k závěru o toliko částečném osvobození stěžovatele na podkladu již překonané judikatury vrchního soudu, Městský soud v Praze jeho závěry korigoval, avšak prvostupňové rozhodnutí jako věcně správné potvrdil. Učinil tak s ohledem na nemovitý majetek stěžovatele, avšak navzdory tomu, že hlavní nemovitosti stěžovatele nacházející se v Bratislavě, ve kterých také sídlí a vykonává většinu aktivit, jsou předmětem soudních sporů a jsou navíc zatížené zástavním právem; u nemovitostí v okrese Pezinok pak nejsou dořešené komplikované majetkověprávní vztahy. S ohledem na splácení již poskytnuté půjčky a jejího příslušenství stěžovatelem u něj v podstatě nepřichází v úvahu ani poskytnutí další půjčky nebo úvěru za účelem zajištění potřebných prostředků. I uhrazení snížené částky soudního poplatku ve výši 1 348 168 Kč je objektivně nad jeho finanční možnosti. Z obsahu rozhodnutí odvolacího soudu tak není seznatelné, jakým způsobem z předložených majetkových poměrů dospěl ke konečnému závěru, že stěžovatel je schopen poplatek ve snížené výši hradit. V tomto ohledu je rozhodnutí obou soudů nepřezkoumatelné.

10. Účelem institutu osvobození od soudních poplatků je přitom zajistit navrhovateli přístup k soudu a s ním spjatou ochranu jeho práv i v podmínkách jeho tíživé materiální a sociální situace. V této souvislosti poukázal na judikaturu Nejvyššího soudu (usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015 č. j. 33 Cdo 231/2015 a ze dne 17. 7. 2013 č. j. 29 Cdo 1301/2013, uveřejněné pod č. 99/2013 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní). Nehledě na to, že podle závěrů rozhodovací praxe Nejvyššího soudu, jakož i Nejvyššího správního soudu existence nemovitého majetku u žadatele sama o sobě není překážkou pro jeho osvobození od soudních poplatků a podle názoru Ústavního soudu rovněž není spravedlivé po účastníkovi žádat prodej nemovité věci pro zaplacení soudního poplatku, odvolací soud se při svém rozhodování žádným způsobem nevypořádal s tím, že stěžovatel v předmětných nemovitostech sídlí a vykonává v nich i převážnou většinu svých aktivit, předmětné nemovitosti jsou zastavené ve prospěch jeho věřitele a zároveň jsou i předmětem několika složitých soudních sporů. Vzhledem k tomu, že k objektivní neschopnosti poplatek i ve snížené výši zaplatit skutečně došlo, byly kumulativně naplněny podmínky pro plné osvobození podle § 138 o. s. ř. V tomto ohledu jsou rozhodnutí obecných



soudů nepřekoumatelná, neboť z nich nelze seznat, na základě čeho soudy stěžovatele plně neosvobodily, přestože doložil hrubý nedostatek prostředků.

11. Ve vztahu k existenci zvlášť závažných důvodů ve smyslu § 138 o. s. ř. stěžovatel dodává, že soudy nevzaly v potaz mimořádnou činnost stěžovatele směřující k šíření informací. Ve smyslu platných stanov stěžovatele je jeho hlavním posláním: ochrana svobody slova a jeho svobodného přenášení informačními prostředky ve smyslu Ústavy Slovenské republiky, příslušných zákonů, mezinárodních smluv a jiných dokumentů; obhajoba profesních zájmů svých členů, jakož i dalších novinářů a prosazování jejich přístupu ke zdrojům informací: utváření podmínek novinářské práce, potřebných pro realizaci společenského poslání novinářů; podpora odborného zdokonalování novinářů a výchovy budoucích novinářů; spolupůsobení při přípravě zákonů a jiných legislativních norem upravujících činnost masových médií; prosazování zastoupení novinářů v institucích, které činnost novinářů ovlivňují; jakož i ochrana práv svých členů a péče o realizaci těchto práv s cílem jejich ekonomického a sociálního zabezpečení. Spor s vedlejším účastníkem, jenž byl předmětem žaloby stěžovatele, je pro stěžovatele významný stran naplnění principů rovnosti, a to především v souvislosti se zánikem Československého svazu novinářů jakožto společného právního předchůdce stěžovatele a žalovaného vedlejšího účastníka a s tím souvisejícího slušného, spravedlivého a morálního vzájemného vypořádání obou jeho nástupnických organizací. Způsobem, jakým obecné soudy odepřely stěžovateli přístup k soudu, zamezily i spravedlivému narovnání vztahů. Nadto nelze opomenout, že vedlejší účastník byl ve sporu, v němž byl stěžovatel žalovaným, plně osvobozen.

12. Ve svém doplnění návrhu stěžovatel odkázal na navazující rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku v jeho snížené výši, jakož i navazující rozhodnutí soudu odvolacího, která rovněž požaduje svou ústavní stížností zrušit. Obě rozhodnutí jsou podle něj nezákonná v návaznosti na nezákonné vyměření soudního poplatku, k jehož úhradě s ohledem na prokázané majetkové poměry dojít nemohlo.

13. Ve vyjádření k ústavní stížnosti vyjádřil Obvodní soud pro Prahu 1 své přesvědčení, že v řízení šetřil práva účastníků a nedošlo k porušení stěžovatelem tvrzených práv. Městský soud v Praze pak ve svém vyjádření stran plného osvobození zdůraznil, že nedostatek prostředků musí být široce ospravedlnitelný, tj. typicky je výsledkem působení vyšší moci. Jenom tak lze naplnit požadavek ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř., aby jen zvlášť závažné důvody vedly k plnému osvobození od soudních poplatků. Stejně tak je třeba trvat na tom, aby takové okolnosti účastník řízení tvrdil a doložil (k tomu např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2013 sp. zn. 30 Cdo 2643/2013). V tomto ohledu je přitom nerozhodné, zda o osvobození žádá obchodní korporace nebo jiná (nepodnikající) právnická osoba. Takové důvody však stěžovatel v řízení před obecnými soudy dostatečně netvrdil. Rozhodování o konkrétní míře osvobození pak vždy představuje hledání přiměřeného poměru mezi vykázanými aktivy a celkovou výší poplatku a z povahy věci se nelze nikdy zcela vyvarovat jisté arbitrárnosti stanovení této konkrétní míry osvobození. Nejinak tomu bylo i v projednávaném případě.

14. Vedlejší účastník pak ve svém vyjádření k ústavní stížnosti navrhl stížnost odmítnout pro zjevnou neopodstatněnost. Zdůraznil, že rozhodnutí o splnění zákonem stanovených podmínek pro osvobození od soudního poplatku spadá zásadně do rozhodovací sféry obecných soudů, přičemž Ústavnímu soudu nepřisluší jejich závěry ohledně důvodnosti uplatněného nároku, k nimž tyto soudy dospěly ze skutkových tvrzení předložených stěžovatelem, přehodnocovat. Případy, kdy Ústavní soud ústavní stížností otevřel věcnému posouzení, jsou relativně výjimečné a týkají se buď specifických otázek, nebo v nich šlo o svévolný výklad, např. nerespektování kogentní normy, anebo o interpretaci, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti. K uvedené situaci však v nyní projednávané věci nedošlo. Vedlejší účastník odmítl odkaz na nepřiléhavá soudní rozhodnutí v návrhu, rovněž konstatoval, že napadená usnesení nelze považovat za nepřekoumatelná. Zvlášť závažné důvody pro naplnění

podmínek pro plné osvobození žadatele dle § 138 o. s. ř. tak zjevně naplněny nebyly. Pokud by tedy Ústavní soud neshledal bez dalšího důvody k odmítnutí ústavní stížnosti, navrhl vedlejší účastník, aby Ústavní soud stížnost v celém rozsahu zamítl.

### III. Hodnocení Ústavním soudem

15. K projednání ústavní stížnosti je Ústavní soud příslušný a jde zároveň o návrh přípustný, neboť směřuje proti usnesení městského soudu, stěžovatel vyčerpал všechny opravné prostředky nabízené právním řádem. Dovolání v dané věci nebylo přípustné dle § 238 odst. 1 písm. i) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dle platného znění v době vedení řízení. Včas podaná ústavní stížnost je procesně bezvadná a podána oprávněnou osobou, která je řádně zastoupena.

16. V souladu s § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dospěl Ústavní soud k závěru, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil z vyžádaného spisu a z písemných úkonů stěžovatele a účastníků řízení.

17. Ústavní soud přezkoumal ústavní stížností napadená rozhodnutí a řízení jejich vydání předcházející a dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

18. Ústavní soud považuje za nutné připomenout, že problematika soudních poplatků není zpravidla předmětem ústavní ochrany, neboť samotný výrok o nepřiznání osvobození od soudních poplatků, i když se může citelně dotknout některého z účastníků řízení, zpravidla nedosahuje intenzity zakládající porušení základních práv či svobod. Tento obecný závěr vyplývá z postavení Ústavního soudu, který není běžnou další instancí v systému všeobecného soudnictví, není soudem nadřízeným obecným soudům a nezkoumá celkovou zákonitost vydaných rozhodnutí, a to, ani pokud jde o věc samu. Proto se lze ztotožnit s již dříve vysloveným stanoviskem Ústavního soudu, že rozhodnutí o tom, zda jsou splněny zákonem stanovené předpoklady pro přiznání osvobození od soudních poplatků, spadá výhradně do rozhodovací sféry obecných soudů i s ohledem na ústavně zaručený princip nezávislosti soudů [srov. usnesení sp. zn. IV. ÚS 271/2000 ze dne 17. 8. 2000 (U 28/19 SbNU 275)].

19. Ústavnímu soudu tak v obecné rovině nepřisluší přehodnocovat závěry, ke kterým obecný soud při zvažování důvodnosti návrhu dospěl. Jeho úkolem tedy není zabývat se eventuálním porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob chráněných obyčejným zákonodárstvím, pokud ovšem takové porušení současně neznamená zásah do základního práva či svobody zaručených ústavním pořádkem. Otázka osvobození od soudních poplatků by mohla nabýt ústavněprávní dimenzi zejména v situaci, kdy by byly právní závěry obecných soudů v extrémním rozporu s provedenými skutkovými zjištěními anebo by z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývaly, což by znamenalo, že takovéto rozhodnutí soudu je založeno na prvcích libovůle. Proto Ústavní soud již dříve vyslovil, že důvodem pro zásah Ústavního soudu ve věcech osvobození od soudních poplatků by mohl být stěžovatelem tvrzený extrémní rozpor mezi provedenými důkazy a skutkovými zjištěními, resp. mezi skutkovými zjištěními a z nich vyvozenými právními závěry [srov. náleží sp. zn. IV. ÚS 776/05 ze dne 22. 5. 2006 (N 103/41 SbNU 309)]. Uvedené odráží princip, dle kterého Ústavní soud není jakousi „čtvrtou instancí“, přičemž tato maxima je prolomena pouze tehdy, pokud by obecné soudy na úkor stěžovatele vykročily z mezí daných rámcem ochrany ústavně zaručených základních práv či svobod [čl. 83, čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy]. Právě k tomu v projednávaném případě podle náhledu Ústavního soudu došlo.

20. Podstata nyní projednávané ústavní stížnosti spočívá v otázce, zda napadená rozhodnutí obecných soudů o přiznání částečného osvobození od soudních poplatků nezaložila porušení základních práv stěžovatele jako neziskové organizace, respektive zda se odůvodnění těchto rozhodnutí o toliko částečném osvobození opírá o ústavně konformní výklad § 138

odst. 1 o. s. ř. a zda k němu došlo na základě řádně provedeného dokazování (tj. zda závěr o částečném osvobození není v extrémním rozporu s tvrzenými a prokázanými skutečnostmi).

21. Podle § 138 o. s. ř. platí, že na návrh může předseda senátu přiznat účastníkovi zčásti osvobození od soudních poplatků, odůvodňují-li to poměry účastníka a nejde-li o svévolné nebo zřejmě bezúspěšné uplatňování nebo bránění práva; přiznat účastníkovi osvobození od soudních poplatků zcela lze pouze výjimečně, jsou-li pro to zvlášť závažné důvody, a toto rozhodnutí musí být odůvodněno. Nerozhodne-li předseda senátu jinak, vztahuje se osvobození na celé řízení a má i zpětnou účinnost; poplatky zaplacené před rozhodnutím o osvobození se však nevracejí.

22. Ze zákonné dikce § 138 odst. 1 o. s. ř. je zřejmé, že za určující kritérium, na základě kterého soud rozhoduje o návrhu účastníka řízení na osvobození od soudního poplatku, je zde považována objektivní schopnost zaplatit soudní poplatek ve stanovené výši. Pokud zde objektivní neschopnost účastníka zaplatit soudní poplatek existuje, může soud dospět k závěru o nepřiznání osvobození od soudních poplatků toliko v případě, že se jedná o svévolné či zřejmě bezúspěšné uplatňování práva [srov. nálezný sp. zn. IV. ÚS 3543/12 ze dne 27. 2. 2013 (N 33/68 SbNU 351)]. Pro úplné osvobození od soudního poplatku pak přistupuje ještě nezbytnost splnění další kumulativní podmínky v podobě existence zvlášť závažných důvodů.

23. Samotné ustanovení § 138 odst. 1 o. s. ř. tedy představuje možnost předsedy senátu, aby (jsou-li pro to dány důvody) osvobodil účastníka řízení (částečně či zcela) od povinnosti platit stanovený soudní poplatek. Toto oprávnění soudu však nespočívá plně v diskreci rozhodujícího soudce, neboť musí být jako každé jiné soudní rozhodnutí vždy prosto jakýchkoli prvků libovůle a musí za všech okolností šetřit základní práva účastníků řízení. K rozhodování soudů o neosvobození nebo naopak (částečném) osvobození účastníka pak dochází na základě řádně tvrzených a doložených skutečností prostřednictvím prohlášení o majetkových poměrech žadatele, přičemž toto prohlášení zahrnuje vedle aktiv i pasiva.

24. V projednávané věci obecné soudy sice neuzavřely, že by se jednalo o svévolné či zřejmě bezúspěšné uplatňování práva. Zvlášť závažné důvody ve smyslu § 138 odst. 1 o. s. ř., které by založily důvod pro úplné osvobození stěžovatele, však soudy neshledaly, což se stalo předmětem nyní projednávané ústavní stížnosti. Následné zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku v jeho snížené (poloviční výši) bylo jen procesním vyústěním primární otázky osvobození.

25. Dle náhledu Ústavního soudu obecné soudy při svém rozhodování o žádosti stěžovatele vykročily z limitů předvídaných ustanovením § 138 odst. 1 o. s. ř., a zasáhly tak do základních práv stěžovatele. Závěry obecných soudů v tomto směru Ústavní soud nemohl považovat za dostatečně přesvědčivé, a tedy ani za přezkoumatelné. Pokud by obecné soudy při svém rozhodování stran osvobození stěžovatele od soudních poplatků skutečně vycházely z celkových majetkových poměrů stěžovatele jako neziskové organizace ve srovnání s výší požadovaného soudního poplatku, z nákladů, které si pravděpodobně vyžádá dokazování, z povahy uplatněného nároku i dalších okolností, dle názoru Ústavního soudu by soudy nemohly dospět k závěru o částečném osvobození stěžovatele ve výši 50 %. Stanovená, byť snížená poplatková povinnost (ve výši 1 348 168 Kč představující dle účetní uzávěrky za rok 2016 celkem 65 % tržní hodnoty celého majetku) by pro stěžovatele byla nepochybně téměř likvidační a rovněž odrazující od soudního prosazování jeho majetkových práv.

26. Soud prvního stupně založil své rozhodnutí o částečném osvobození toliko na neaktuální překonané judikatuře, postavené na rozlišování nepodnikajících a podnikatelských subjektů, s požadavkem v případě právnických osob „nebýt hospodářsky pasivní“. Soud druhého stupně pak jeho závěry opírající se zejména o judikaturu vrchního soudu korigoval, jednalo se však o natolik zásadní „usměrnění“ soudu prvního stupně, že nosnou část odůvodnění musel odvolací soud *de facto* nahradit. Svůj závěr o konečném, toliko částečném osvobození stěžovatele, pak postavil zejména na stěžovatelově vlastnictví nemovitostí.

27. V této souvislosti se jeví jako absurdní požadovat po stěžovateli jako neziskové organizaci rozprodání nemovitého majetku, jakkoliv se tento nachází v lukrativní části centra Bratislavy. Objekt je sídlem neziskové organizace, kde navíc probíhá těžiště reálných aktivit stěžovatele, na nemovitosti vázne zástavní právo a především – jak bylo obecným soudům v tomto řízení stěžovatelem řádně doloženo, je rovněž předmětem rozsáhlých majetkových sporů. Stěžovateli by za účelem úhrady soudního poplatku zřejmě nemohl být poskytnut ani úvěr, neboť ručení nemovitostmi nepřichází v úvahu, nadto stěžovateli ani nebyl poskytnut dostatečný časový prostor k zajištění finančních prostředků tímto způsobem [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 2381/10 ze dne 1. 12. 2010 (N 241/59 SbNU 459)].

28. Stran zvláště závažných důvodů podle § 138 o. s. ř., jakož i posouzení majetkových poměrů stěžovatele po eventuálním zaplacení soudního poplatku v jeho (snížené) stanovené výši soudy nevzaly v potaz stěžovatelem tvrzenou a prokázanou významnou skutečnost, a to že není subjektem založeným za účelem vyvíjení podnikatelské činnosti nebo za účelem generování zisku, nýbrž jde o profesní stavovskou organizaci novinářů působící ve Slovenské republice, jejímž hlavním posláním je především ochrana svobody slova a možnosti svobodného šíření informací na Slovensku, a její další fungování je tak pro potřebu zachování demokratické společnosti v tomto státě důležité.

29. Rozhodování o osvobození od soudních poplatků podle § 138 odst. 1 o. s. ř. musí být prosto jakýchkoli prvků libovůle a musí za všech okolností šetřit základní práva účastníků řízení. Důsledkem svévolné interpretace je situace označovaná jako *denegatio iustitiae*, jež představuje zásah do práva stěžovatele na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny.

30. Na rámec výše uvedeného Ústavní soud podotýká, že součástí zániku Československa a jeho rozdělení na dva samostatné státy se stala i nutnost spravedlivého vypořádání majetkových vztahů mezi nově vzniklými subjekty, přičemž tuto okolnost společné historie obou zemí nelze opomenout. Stěžovatel se jako nezisková organizace v nyní projednávané věci domáhal svého regresního nároku na plnění z důvodu náhrady škody, která vznikla nesplněním povinnosti vyplývající z hospodářské smlouvy uzavřené mezi Českou republikou a společným právním předchůdcem stěžovatele a Syndikátu novinářů České republiky, z. s., jímž byl Československý svaz novinářů. Stěžovatel nyní dostane příležitost dosáhnout soudní cestou majetkového vyrovnání.

31. Ústavní soud dále nepovažoval ústavní stížností napadená rozhodnutí za nepřezkoumatelná pro nedostatek odůvodnění. Rozsah reakce soudu na konkrétní námítky účastníků je co do šíře odůvodnění vždy spjat s otázkou hledání míry. Proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námítky účastníka řízení, případně za podmínek tomu přiměřeného kontextu lze akceptovat i odpovědi implicitní, což judikatura Ústavního soudu připouští [viz např. usnesení sp. zn. II. ÚS 2774/09 ze dne 18. 11. 2009 (bod 4), usnesení sp. zn. II. ÚS 609/10 ze dne 11. 3. 2010 (bod 5), usnesení sp. zn. II. ÚS 515/09 ze dne 7. 5. 2009 (bod 6)]. Rozsah odůvodnění soudu byl standardní a v projednávané věci bylo zřetelné, co považovaly oba soudy za rozhodující pro svá rozhodnutí – Ústavní soud přistoupil k jejich zrušení toliko na podkladě právních závěrů učiněných bez dostatečného zohlednění tvrzených a prokázaných majetkových poměrů.

32. Stěžovatel rovněž namítal založení nerovnosti stran obecnými soudy tím, že vedlejšímu účastníkovi v jeho předchozím sporu vůči České republice bylo přiznáno úplné osvobození od soudních poplatků, zatímco stěžovateli v nyní projednávané věci vedené proti vedlejšímu účastníkovi jen poloviční. Stran namítaných principů ekvity však tento soud konstatuje, že osvobození soudem v jiné věci, jež není předmětem této ústavní stížnosti, Ústavní soud nemohl v tomto řízení zohlednit. Jinými slovy, nelze poměřovat rovnost účastníků ve smyslu čl. 37 odst. 3 Listiny tím, zda ve dvou přímo nesouvisejících řízeních, v nichž absentuje totožnost účastníků i předmětu sporu, byli různí účastníci s různými majetkovými poměry

osvobození od poplatkové povinnosti. Jiné řízení o osvobození tedy nepřísluší Ústavnímu soudu hodnotit.

#### IV. Závěr

33. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že obecné soudy v napadených usneseních aplikovaly ustanovení § 138 odst. 1 občanského soudního řádu na situaci stěžovatele způsobem, jenž není možno považovat za ústavně konformní. V důsledku nedostatečného zohlednění majetkových poměrů stěžovatele obecnými soudy došlo k odepření přístupu k soudu, resp. k situaci označované jako *denegatio iustitiae*. Napadenými usneseními o toliko částečném osvobození stěžovatele proto obecné soudy porušily stěžovatelova základní práva zakotvená v čl. 36 odst. 1 Listiny.

34. Jelikož Ústavní soud dospěl k závěru o důvodech pro zrušení rozhodnutí obecných soudů o částečném osvobození stěžovatele, navazující rozhodnutí o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku rovněž neobstojí, pročez Ústavní soud přistoupil i ke zrušení navazujících meritorních usnesení.

35. Ústavní soud proto uzavřel, že usneseními Městského soudu v Praze č. j. 39 Co 407/2017-89 ze dne 15. listopadu 2017 a č. j. 39 Co 66/2018-103 ze dne 20. dubna 2018 a usneseními Obvodního soudu pro Prahu 1 č. j. 22 C 64/2017-65 ze dne 21. září 2017 a č. j. 22 C 64/2017-96 ze dne 12. ledna 2018 bylo porušeno ústavně zaručené právo stěžovatele na přístup k soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, pročez citovaná usnesení zrušil.

## Č. 123

### **Právo na přístup k soudu a elektronický podpis, jehož platnost nelze ověřit (sp. zn. II. ÚS 671/21 ze dne 28. června 2021)**

**Nesplní-li obecný soud povinnost informovat odesílatele o tom, že podání, jímž se navrhovatel domáhá soudní ochrany, je opatřeno elektronickým podpisem, jehož platnost nelze automaticky ověřit, porušuje jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.**

### **Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti stěžovatele Tomáše Pažitky, zastoupeného Mgr. Narcisem Tomáškem, advokátem, se sídlem U Starého mostu 111/4, Děčín, proti postupu Okresního soudu v Děčíně ve věci vedené pod sp. zn. EPR 336973/2020 spočívajícímu v nepřihlížení k návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu, za účasti Okresního soudu v Děčíně jako účastníka řízení, takto:

**I. Postupem Okresního soudu v Děčíně ve věci vedené pod sp. zn. EPR 336973/2020 spočívajícím v nepřihlížení k návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu, aniž stěžovatel byl řádně informován o výsledku ověření platnosti elektronického podpisu, bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.**

**II. Okresnímu soudu v Děčíně se zakazuje pokračovat v zásahu do práva stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a přikazuje se obnovit stav před porušením základního práva.**

### **Odůvodnění**

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

1. Stěžovatel svou ústavní stížností brojí proti postupu Okresního soudu v Děčíně, který mu přípisem sdělil, že nepřihlíží k jeho návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu (dále též jen „EPR“) dle § 174a občanského soudního řádu, neboť tento návrh nebyl opatřen platným uznávaným elektronickým podpisem. Ústavní soud zjistil z ústavní stížnosti a z kopií souborů obsažených v elektronickém spisu okresního soudu, který si vyžádal, následující skutečnosti.

2. Dne 30. 12. 2020 podal stěžovatel prostřednictvím svého advokáta návrh na vydání EPR pomocí formuláře zveřejněného Ministerstvem spravedlnosti. Na návrhu se nachází elektronický podpis stěžovatelova advokáta, jehož platnost je mezi stěžovatelem a okresním soudem sporná.

3. Tohoto dne stěžovatel obdržel automaticky generované e-mailové potvrzení o doručení podání. Uvádí se v něm mimo jiné, že stěžovatelovo podání bylo doručeno v 15:21:30 a že bude „provedena kontrola datové zprávy ve smyslu vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby“.

4. Dle záznamu o ověření podání obsaženého ve spise proběhlo automatické ověření v 15:23:47. Platnost podpisu stěžovatelova advokáta ovšem nebylo možné automaticky určit a bylo třeba jeho ruční ověření.

5. Ještě téhož dne stěžovatel obdržel i automaticky generované e-mailové potvrzení o předání podání k dalšímu zpracování. Dle tohoto potvrzení bylo stěžovatelovo podání „doručené dne 30. 12. 2020 v 15:21:30 a ověřené dne 30. 12. 2020 v 15:23:47“ předáno ke zpracování v 15:28:47 a byla mu přiřazena spisová značka EPR 336973/2020.

6. Dne 18. 1. 2021 zaslal okresní soud jednající vyšší soudní úředníci stěžovateli sdělení, že k jeho návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu nebude přihlížet, neboť návrh není podepsán uznávaným elektronickým podpisem.

7. Ústavní soud z návrhu na vydání EPR v podobě, v níž je obsažen ve spisu okresního soudu, zjistil, že k tomuto návrhu byl připojen elektronický podpis stěžovatelova advokáta založený na kvalifikovaném certifikátu. Tento podpis ovšem není platný, neboť dokument byl po podpisu změněn či poškozen.

## II. Argumentace účastníků

8. Podle stěžovatele bylo postupem okresního soudu porušeno jeho právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatel navrhuje uložit okresnímu soudu, aby k návrhu na vydání EPR přihlížel a považoval jej za podání, jímž bylo zahájeno soudní řízení.

9. Stěžovatel uvádí, že jeho advokát platně podepsal návrh na vydání EPR uznávaným elektronickým podpisem, konkrétně zaručeným elektronickým podpisem založeným na kvalifikovaném certifikátu. Návrh po připojení podpisu nijak neměnil, ostatně to formulář k podání návrhu zveřejňovaný Ministerstvem spravedlnosti ani neumožňuje. Ihned po podpisu byl tedy návrh odeslán a případné změny v návrhu nemohl provést stěžovatel či jeho advokát. Jakékoliv změny či poškození návrhu při jeho zpracování proto nemohou jít k tíži stěžovatele.

10. Dále stěžovatel argumentuje, že okresní soud měl dle § 4 odst. 5 písm. a) vyhlášky č. 259/2012 Sb. ověřit platnost uznávaného elektronického podpisu a dle § 4 odst. 8 této vyhlášky sdělit stěžovateli na e-mailovou adresu výsledek tohoto ověření. V den podání návrhu byl stěžovatel e-mailem nejprve informován o tom, že bude provedena kontrola datové zprávy ve smyslu vyhlášky č. 259/2012 Sb., a ve druhé e-mailové zprávě o tom, že jeho podání bylo „ověřeno“ a předáno k dalšímu zpracování. Stěžovatel z těchto zpráv dovodil, že k ověření došlo a připojený podpis byl vyhodnocen jako platný. Jeho důvěru v akty veřejné moci nicméně následně narušil okresní soud, který podpis označil za neplatný a rozhodl se k návrhu nepřihlížet.

11. Okresní soud ve svém vyjádření uvádí, že u stěžovatelova návrhu bylo třeba ručně vyhodnotit platnost elektronického podpisu. Při tom bylo zjištěno, že podpis není platný, neboť dokument byl po aplikování podpisu změněn nebo poškozen. Proto stěžovatele tak jako v obdobných případech připisem uvědomil, že k jeho návrhu se nepřihlíží. Podle okresního soudu mu nastavení elektronického systému neumožňuje jakkoliv do podaných návrhů zasahovat, takže ke změně či poškození návrhu muselo dojít před přidělením věci okresnímu soudu.

## III. Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

12. Ústavní soud si dle § 48 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, vyžádal od Ministerstva spravedlnosti vyjádření k věci, a to včetně odpovědi na otázku, zda je návrhovátelem informován v případě, že u jeho návrhu nelze vyhodnotit platnost podpisu automaticky. Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření uvedlo, že návrhovátelem nejsou o této skutečnosti informováni.

#### IV. Hodnocení Ústavního soudu

##### A. Procesní předpoklady k věcnému posouzení

13. Ústavní soud se opakovaně meritorně zabýval ústavními stížnostmi směřujícími proti zásahům spočívajícím v tom, že obecný soud nepřihlížel k návrhu na zahájení civilního řízení učiněného v elektronické podobě [nález sp. zn. IV. ÚS 1882/08 ze dne 6. 10. 2008 (N 164/51 SbNU 37); nález sp. zn. II. ÚS 289/15 ze dne 7. 3. 2016 (N 38/80 SbNU 475)]. V nálezu sp. zn. II. ÚS 289/15, bodě 7, pak Ústavní soud vyložil, že ústavní stížnost představuje v těchto případech „jediný přípustný prostředek k nápravě pochybení“. Dle citovaného nálezu totiž zákon neposkytuje jiný procesní prostředek ochrany práv a ochrany se nelze domáhat ani podáním 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. Ústavnímu soudu nebyly předloženy žádné argumenty, pro které by se měl od těchto závěrů v projednávané věci odchýlit. Ústavní stížnost směřující přímo proti postupu okresního soudu, který nepřihlíží k návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu, tedy je přípustná a splňuje i další předpoklady k věcnému projednání.

##### B. Meritorní posouzení

14. Ústavně zaručené právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny garantuje jednotlivci možnost domáhat se stanoveným postupem ochrany svých práv před nezávislým a nestranným soudem, případně před jiným orgánem. Postup k ochraně práv jednotlivce již není upraven na úrovni ústavního pořádku, nýbrž v procesních předpisech podústavního práva, které kogentně stanoví, jakými konkrétními způsoby a procesními instituty lze právo na soudní a jinou právní ochranu realizovat. Ústavnímu soudu tedy náleží přezkum toho, zda soudy postupují v souladu s ústavními principy soudního řízení a zda jejich postup nevede k ústavně nepřipustnému odepření spravedlnosti – *denegationi iustitiae* [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2723/13 ze dne 1. 10. 2014 (N 185/75 SbNU 59), bod 24; nález sp. zn. I. ÚS 3106/13 ze dne 23. 10. 2014 (N 196/75 SbNU 211), bod 9; nález sp. zn. III. ÚS 2288/16 ze dne 26. 4. 2017 (N 67/85 SbNU 173) nebo nález sp. zn. II. ÚS 3151/17 ze dne 22. 5. 2018 (N 100/89 SbNU 495), bod 14].

15. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2963/17 ze dne 16. 1. 2018 (N 7/88 SbNU 95), bodě 21, Ústavní soud vyložil, že v souvislosti s podáními učiněnými elektronicky je třeba zohledňovat i úpravu obsaženou mimo jiné v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášce o podrobnostech výkonu spisové služby.

16. Obecný soud, který přijme dokument v elektronické podobě, proto jako tzv. veřejnoprávní původce [§ 3 odst. 1 písm. a) zákona o archivnictví] má mimo jiné povinnost dle § 4 odst. 5 písm. a) vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby ověřit platnost uznávaného elektronického podpisu a kvalifikovaného certifikátu pro elektronický podpis, na kterém je uznávaný elektronický podpis založen. Dle § 4 odst. 8 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby je pak jeho povinností i na základě výsledku tohoto ověření potvrdit odesílateli, že dokument byl doručen a splňuje podmínky pro další zpracování, a to na adresu elektronické pošty odesílatele, pokud ji lze z dokumentu zjistit. Jinak vyjádřeno, povinností soudu jako veřejnoprávního původce je informovat odesílatel na jeho e-mailovou adresu rovněž o výsledku ověření platnosti uznávaného elektronického podpisu (srov. obdobně citovaný nález sp. zn. I. ÚS 2963/17, body 23–25). To je třeba vztáhnout i na případy, v nichž probíhá automatické ověřování a platnost elektronického podpisu nelze automaticky ověřit. O této skutečnosti je třeba informovat odesílatele na jeho e-mailovou adresu, je-li obsažena v odeslaném dokumentu. V případě návrhů na zahájení řízení je tak zajištěno, že si navrhovatel



bude vědom rizika spojeného s tím, že elektronický podpis bude vyhodnocen jako neplatný a k návrhu nebude přihlíženo, a umožní mu podniknout kroky k tomu, aby se domohl soudní ochrany.

17. Nesplní-li obecný soud povinnost informovat odesílatele o tom, že podání, jímž se navrhovatel domáhá soudní ochrany, je opatřeno elektronickým podpisem, jehož platnost nelze automaticky ověřit, porušuje jeho právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny.

18. V posuzovaném případě proběhlo v den podání návrhu na vydání EPR automatické ověření platnosti elektronického podpisu, během něhož bylo zjištěno, že platnost podpisu nelze automaticky ověřit. Stěžovatel ovšem nebyl o této skutečnosti informován, naopak mu byla zaslána automaticky generovaná e-mailová zpráva, podle níž bylo jeho podání „ověřeno“ a předáno k dalšímu zpracování. Okresní soud tedy nedostal povinnosti informovat stěžovatele o výsledku ověření platnosti elektronického podpisu dle § 4 odst. 5 písm. a) ve spojení s § 4 odst. 8 vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby. Jím poskytnuté informace mají zavádějící charakter, neboť e-mailová zpráva obsahující sdělení, že podání bylo ověřeno, vyvolává zdání, že podpis v ní obsažený byl vyhodnocen jako platný. Stěžovatel se na základě tohoto sdělení mohl legitimně domnívat, že jeho návrh na vydání EPR byl řádně podepsán.

19. Okresní soud tedy nesplnil svou právní povinnost informovat stěžovatele o výsledku ověření platnosti elektronického podpisu a poskytl mu zavádějící informace. Následně dovedl, že k jeho návrhu na vydání EPR se pro absenci platného uznávaného elektronického podpisu nepřihlíží. Ústavní soud proto shledal, že postupem okresního soudu spočívajícím v nepřihlížení k návrhu na vydání elektronického platebního rozkazu, aniž stěžovatel byl řádně informován o výsledku ověření platnosti elektronického podpisu, bylo porušeno základní právo stěžovatele na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

20. I se zřetelem na vyjádření Ministerstva spravedlnosti, podle něhož nejsou odesílatelé informováni o tom, že platnost podpisu na jejich podání nelze automaticky ověřit, vyplývá, že shledané porušení základního práva stěžovatele je spíše výsledkem systémového nastavení zpracování návrhů na vydání EPR než konkrétního pochybení okresního soudu ve věci stěžovatele. Tyto okolnosti nicméně nemohou nijak změnit závěr, že v důsledku těchto skutečností došlo k porušení základních práv stěžovatele.

21. Ústavní soud zakázal okresnímu soudu pokračovat v porušování základního práva stěžovatele a přikázal obnovit stav před jeho porušením. Je na okresním soudě, aby zvolil způsob, jakým zabrání dalšímu porušování stěžovatelova práva na soudní ochranu a obnoví stav před porušením. Není vyloučeno, aby okresní soud s ohledem na specifika věci posoudil návrh na vydání EPR jako řádně (platně) podepsaný. Případně lze stěžovatele informovat e-mailovou zprávou o tom, že platnost elektronického podpisu nebylo možno automaticky ověřit. V takovém případě bude na stěžovateli, aby odpovídajícím způsobem na takové sdělení reagoval. Je ovšem nezbytné vycházet z toho, že uvedená zpráva měla být stěžovateli zaslána již v den, kdy podal návrh na vydání EPR. Na případná podání, která stěžovatel nyní učiní, je třeba nahlížet tak, jako by stěžovatel v den podání svého návrhu skutečně tuto zprávu obdržel a reagoval na ni. To je pak třeba promítnout i do úvah o časových účincích jeho podání, včetně takových otázek, jako je promlčení nároku. Jedině tak by totiž byl skutečně obnoven stav před porušením základního práva stěžovatele.

22. Popsaným způsobem je již zajištěna ochrana práva stěžovatele v posuzované věci na soudní ochranu. Proto již není třeba zabývat se otázkou, z jakého důvodu je elektronický podpis na návrhu na vydání EPR neplatný.

### C. Závěr

23. Ústavní soud z výše uvedených důvodů podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu vyhověl ústavní stížnosti a podle § 82 odst. 3 písm. b) tohoto zákona zakázal okresnímu

soudu, aby pokračoval v porušování základního práva stěžovatele na spravedlivý proces, a přikázal mu obnovit stav před porušením.

**Č. 124****Překážka věci rozhodnuté v řízení před Ústavním soudem; porušení zásady kontradiktornosti řízení při rozhodování o přeměně podmíněného trestu na nepodmíněný trest  
(sp. zn. I. ÚS 2959/20 ze dne 29. června 2021)**

Pokud Ústavní soud odmítne usnesením ústavní stížnost pro zjevnou neopodstatněnost a stěžovatel ji ve stejné věci stihne ve lhůtě podat znovu, nezakládá zmíněné usnesení překážku věci rozhodnuté. Ústavní soud je při novém posouzení věci oprávněn rozhodnout i nálezem, například pokud stěžovatel v (druhé) ústavní stížnosti rozvede a prohloubí ústavněprávní argumentaci.

Odsouzený má právo přednést své argumenty při rozhodování obecných soudů o přeměně podmíněného trestu na trest nepodmíněný. Jestliže soud prvního stupně se souhlasem státního zástupce ve veřejném zasedání rozhodl, že ponechá podmíněné odsouzení v platnosti, je porušením zásady kontradiktornosti řízení, pokud ke stížnosti státního zástupce stížnostní soud rozhodne o proměně v nepodmíněný trest, aniž by dal odsouzenému ve věci možnost se proti tomuto vývoji jakkoliv hájit. Konkrétně je stížnostní soud povinen buď uspořádat nové veřejné zasedání, nebo alespoň odsouzenému umožnit se ke stížnosti státního zástupce písemně vyjádřit.

**Nález**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj) a soudců Jaromíra Jirsy a Vladimíra Sládečka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele M. H., zastoupeného Mgr. Jurajem Koprdu, advokátem, se sídlem Konopištská 1153/6, Praha 10, směřující proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. července 2020 sp. zn. 7 To 229/2020, za účasti Městského soudu v Praze jako účastníka řízení a Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 5 jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**I. Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 21. července 2020 sp. zn. 7 To 229/2020 bylo porušeno právo stěžovatele na rovnost stran v řízení podle čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a zásada kontradiktornosti řízení podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

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

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

1. Podanou ústavní stížností se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví citovaného usnesení Městského soudu v Praze (dále také jako „stížnostní soud“), kterým bylo rozhodnuto o přeměně původně podmíněného trestu stěžovatele na trest nepodmíněný. Zároveň stěžovatel požádal o odložení vykonatelnosti daného usnesení, tomuto návrhu Ústavní soud vyhověl usnesením ze dne 20. 10. 2020 sp. zn. I. ÚS 2959/20.

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

3. Stěžovatel byl rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 5 (dále jen „soud prvního stupně“) v roce 2019 odsouzen pro přečin těžkého ublížení na zdraví k 20 měsícům odnětí svobody, podmíněně odloženému na zkušební dobu 36 měsíců. Soud prvního stupně posléze zjistil, že stěžovatel byl během zkušební doby odsouzen pro jiný trestný čin. Konkrétně se dopustil maření stanoveného zákazu řízení motorových vozidel, za což mu byl uložen trest obecně prospěšných prací. Ve veřejném zasedání, konaném dne 26. 6. 2020, soud prvního stupně rozhodoval, zda přistoupí k proměně podmíněného trestu. Stěžovatel při zasedání svého dalšího trestného jednání litoval. Sdělil, že trest obecně prospěšných prací přijal a auto prodal, takže dále jej již k řízení nebude nic lákat. Soud prvního stupně usoudil, že se sice stěžovatel dopustil ve zkušební době trestné činnosti, ta ale byla bagatelního rázu. Byť tedy byly formálně splněny podmínky pro nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu, takový postup považoval za příliš přísný a ponechal podmíněně odsouzení v platnosti za současného vyslovení dohledu nad stěžovatelem.

4. Proti usnesení soudu prvního stupně podala státní zástupkyně Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 5 stížnost. Namítla, že stěžovatel se další trestné činnosti dopustil v době podmíněného propuštění ze dvou výkonů trestů odnětí svobody uložených mu za jeho předchozí trestnou činnost (drogové delikty). Dále se přečin maření výkonu úředního rozhodnutí nedá považovat za bagatelní. V neposlední řadě byl stěžovatel od června 2020 stíhán za další přečin maření výkonu úředního rozhodnutí, což vědomě při veřejném zasedání zamlčel. Předchozí odsouzení zjevně neměla na stěžovatele dostatečný výchovný vliv. Ponechání podmíněného odsouzení lze považovat za nedostatečné a trest je třeba vykonat. Napadeným usnesením stížnostní soud v neveřejném zasedání usnesení soudu prvního stupně zrušil a rozhodl, že stěžovatel trest odnětí svobody v délce 20 měsíců vykoná. Ztotožnil se fakticky s argumentací státní zástupkyně a uzavřel, že postup, kdy je podmíněně odsouzení ponecháno v platnosti, přestože odsouzený zavádá příčinu k přeměně trestu, má být využíván výjimečně. Na straně stěžovatele přitom žádné mimořádné okolnosti pro podobnou výjimku nenašel.

## II. Argumentace stěžovatele

5. Stěžovatel s napadeným usnesením stížnostního soudu a postupem mu předcházejícím nesouhlasí. Má za to, že obecný soud svým postupem porušil právo na soudní ochranu a princip předvídatelnosti soudních rozhodnutí, obojí zaručené v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen jako „Listina“), zásadu kontradiktornosti soudního řízení zaručenou v čl. 38 odst. 2 Listiny, právo na rovnost účastníků zaručené v čl. 37 odst. 3 Listiny a právo obviněného se hájit sám nebo prostřednictvím obhájce zaručené v čl. 40 odst. 3 Listiny.

6. Základní problém vidí stěžovatel v tom, že se nemohl proti rozhodnutí stížnostního soudu bránit. Ačkoliv soud prvního stupně stížnost státní zástupkyně zaslal stěžovateli a tím dal jasně najevo, že ten by měl mít možnost se k ní vyjádřit, stěžovateli byla stížnost doručena až 29. 7. 2020. Stížnostní soud nicméně na doručení nevyčkal (úmyslně, neboť doručenka ve spise logicky chyběla) a rozhodl již osm dnů předtím. Napadené usnesení navíc vydal v neveřejném zasedání. Rozhodl tedy o nařízení výkonu trestu odnětí svobody v rámci přeměny podmíněného odsouzení, tedy záležitosti bezprostředně zasahující do osobní svobody stěžovatele, aniž by mu dal jakoukoliv možnost se proti tomuto novému vývoji v řízení hájit. Stěžovatel to považuje za porušení zásady kontradiktornosti řízení a dalších výše jmenovaných základních práv stěžovatele, což dokládá odkazy na relevantní judikaturu Ústavního soudu [např. nález ze dne 26. 4. 2007 sp. zn. II. ÚS 222/07 (N 72/45 SbNU 143)]. Stěžovatel dále v ústavní stížnosti rozvíjí důvody, kterými by se snažil argumentaci státní zástupkyně zpochybnit a přesvědčit stížnostní soud, že přeměna na nepodmíněný trest není nutná (vhodná).

### III. Vyjádření účastníka řízení

7. K výzvě Ústavního soudu se k ústavní stížnosti vyjádřil účastník řízení, který však pouze odkázal na napadené usnesení, a proto vyjádření Ústavní soud stěžovateli k replice nezaslal.

8. Obvodní státní zástupkyně pro Prahu 5 ve svém vyjádření uvedla, že postup státního zastupitelství byl zcela v souladu s trestním řádem. Zdůraznila skutečnost, že stěžovatel ve veřejném zasedání zamlčel, že je proti němu vedeno další trestní řízení. K postupu soudu se nevyjádřila pro nedostatek informací. Ani toto vyjádření nebylo dle Ústavního soudu nutno zasílat stěžovateli k replice.

### IV. Splnění podmínek řízení

9. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 *a contrario* zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů), 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].

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

### V. Předchozí rozhodnutí Ústavního soudu ve stejné věci

11. Stěžovatel podal dne 14. 9. 2020 proti stejnému usnesení stížnostního soudu jinou ústavní stížnost, kterou Ústavní soud odmítl dne 24. 9. 2020 pro zjevnou neopodstatněnost (usnesení sp. zn. II. ÚS 2639/20). Díky velmi rychlému rozhodnutí stihl stěžovatel podat v zákonné dvouměsíční lhůtě ústavní stížnost znovu. Dle judikatury předchozí usnesení Ústavního soudu týkající se stejné věci nezakládá překážku věci rozhodnuté [srov. usnesení ze dne 14. 7. 2011 sp. zn. II. ÚS 625/11 (U 5/62 SbNU 511)].

12. Procesně již tak zřídka vídaná situace se navíc v aktuálním řízení stává unikátní v tom, že Ústavní soud oproti odmítnutí prvotní ústavní stížnosti nyní (druhé) ústavní stížnosti vyhovuje. Důvod rozdílnosti výroku vychází především z výrazně vylepšené argumentace stěžovatele. V nové ústavní stížnosti mnohem zřetelněji rozvedl ústavněprávní rozměr svých námitek a také konkrétně předestřel, jakými tvrzeními by se hodlal hájit oproti případné přeměně trestu před stížnostním soudem, pokud by k tomu dostal příležitost. Přitom právě chybějící argumenty v tomto směru byly důvodem, proč Ústavní soud první ústavní stížnost odmítl (srov. bod 9 usnesení sp. zn. II. ÚS 2639/20).

### VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

13. Ústavní soud po seznámení se s obsahem ústavní stížnosti, napadených rozhodnutí a vyžádaným spisem dospěl k závěru, že ústavní stížnost je důvodná.

14. 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 je oprávněn napravovat toliko excesy obecných soudů [srov. např. nález ze dne 4. 6. 2019 sp. zn. II. ÚS 996/18 (N 105/94 SbNU 282)].

15. Z ustálené judikatury Ústavního soudu plyne, že při rozhodování obecných soudů o přeměně trestu má odsouzený právo, aby tato věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. nález ze dne 25. 11. 2009 sp. zn. I. ÚS 2669/09 (N 246/55 SbNU 367) a další rozhodnutí tam citovaná]. Podle ustanovení § 2 odst. 13 trestního řádu jsou orgány činné v trestním řízení povinny umožnit tomu, proti němuž se trestní řízení vede, počítaje v to samozřejmě též vykonávací řízení (srov. § 12 odst. 10 trestního řádu), plné uplatnění jeho práv. Stejně tak i čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je nutné vykládat tak, že „pojem spravedlivého procesu zahrnuje také právo na kontradiktorní řízení, podle kterého musí mít

účastníci příležitost nejen předložit každý důkaz nutný k tomu, aby obhájili svá tvrzení, ale také musí být seznámeni s každým důkazem nebo stanoviskem, jejichž účelem je ovlivnit rozhodování soudu, a musí mít možnost se k nim vyjádřit“ (srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Kysilková a Kysilka proti České republice* ze dne 10. 2. 2011, stížnost č. 17273/03). Citovaný právní názor platí při rozhodování o přeměně podmíněného trestu obzvláště silně, neboť má dopad do osobní svobody jednotlivce.

16. Ustanovení § 330 odst. 1 ve spojení s odstavci 3 a 4 trestního řádu, stanovující, že rozhodnutí o nařízení výkonu podmíněně odloženého trestu může být vydáno jen po provedení veřejného zasedání u soudu, odráží zmíněný ústavněprávní význam možného důsledku takového rozhodnutí. Jelikož zde hrozí zásah do osobní svobody jednotlivce, musí mu být zaručena – mj. naplněním zásady ústnosti a bezprostřednosti řízení – možnost se efektivně hájit proti skutkovým zjištěním a právním názorům učiněným v neprospěch odsouzeného. Z uvedeného již výše citovaná judikatura Ústavního soudu (sp. zn. I. ÚS 2669/09) vyvozovala, že jestliže se soud prvního stupně rozhodl ponechat podmíněné odsouzení v platnosti, a teprve stížnostní soud hodlal zasáhnout do svobody odsouzeného přeměnou podmínky na trest nepodmíněný, mělo by být ve stížnostním řízení provedeno veřejné zasedání.

17. Uvedený právní názor je v aktuální judikatuře poněkud posunut [srov. nález sp. zn. I. ÚS 2595/20 ze dne 8. 12. 2020 (N 226/103 SbNU 309)], kdy zdůrazněna je materiální možnost odsouzeného reagovat na argumenty ve stížnosti státního zástupce. Toho lze kromě zmíněného konání veřejného zasedání před stížnostním soudem dosáhnout alternativně také tím, že je stížnost státního zástupce zaslána odsouzenému k vyjádření a dán mu prostor na stížnost v přiměřené lhůtě písemně reagovat. Pokud ale není naplněna ani jedna z těchto variant, dochází k porušení základních práv odsouzeného, jak bylo shora podrobně vysvětleno.

18. V nyní projednávaném případě stěžovatel nedostal žádný prostor, aby se svou argumentací pokusil ovlivnit rozhodování stížnostního soudu. Z vyžádaného soudního spisu vyplývá, že stížnost státní zástupkyně proti usnesení soudu prvního stupně sice tento soud stěžovateli zaslal, ale ta byla na poště připravena k vyzvednutí až 22. 7. 2020, reálně ji stěžovatel převzal až 29. 7. 2020 (č. l. 324). Jelikož stížnostní soud rozhodoval dne 21. 7. 2020, nemohl se logicky stěžovatel ke stížnosti včas vyjádřit. O stížnosti bylo rozhodováno v neveřejném zasedání, a tudíž stěžovatel nedostal příležitost se hájit ani přímo při jednání.

19. Dopad rozhodnutí stížnostního soudu byl pro stěžovatele zásadní, neboť rozhodl opačně než soud prvního stupně a výsledkem napadeného usnesení by bylo omezení jeho osobní svobody. Z odůvodnění usnesení stížnostního soudu je přitom zřejmé, že změna rozhodnutí vycházela především z argumentace státní zástupkyně ve stížnosti (viz naraci výše). Obsažená tvrzení přitom při veřejném zasedání před soudem prvního stupně nebyla vůbec zmíněna. Naopak tam přítomný státní zástupce uvedl, že je třeba dát stěžovateli ještě jednu šanci, že jeho odsouzení za maření výkonu úředního rozhodnutí nebylo tak závažné a nařízení výkonu trestu považoval státní zástupce za kontraproduktivní (srov. č. l. 315–316). Za těchto podmínek samozřejmě musela být stěžovateli dána příležitost se proti nové a pro něj jistě nepříznivě překvapující argumentaci ve stížnosti bránit a stížnostní soud měl jeho případnou obranu zvážit. Jestliže tak neučinil a z neznámého důvodu se svým rozhodnutím nepočkal na vyjádření stěžovatele nebo místo toho nenařídil veřejné zasedání, porušil výše zdůrazněná ustanovení Listiny.

20. Ústavní soud přistoupil ke kasaci napadeného usnesení z důvodu popsaného procesního pochybení stížnostního soudu. Reflektoval aplikační důsledky principu subsidiarity, jimiž je řízení o ústavní stížnosti ovládáno, a věcně se již nezabýval v ústavní stížnosti vznesenými námitkami, kterými stěžovatel reagoval na argumentaci státní zástupkyně ve stížnosti a i jinak brojil proti přeměně trestu. K jejich důkladnému posouzení bude dán prostor po vrácení věci stížnostnímu soudu, jenž před novým rozhodnutím musí dát stěžovateli možnost oponovat obsahu stížnosti státní zástupkyně. Ústavní soud považuje za vhodné zdůraznit, že

nijak nehodnotí důvody, na jejichž základě stížnostní soud dospěl k závěru o nutnosti proměnit stěžovateli trest, a samozřejmě tedy ani nijak nepředjímá budoucí vlastní rozhodnutí stížnostního soudu.

### **VII. Závěr**

21. Stížnostní soud vyhověl stížnosti státní zástupkyně a změnil původní rozhodnutí soudu prvního stupně a stěžovateli proměnil podmíněný trest na trest nepodmíněný. Tím, že stěžovateli nedal možnost se ke stížnosti vyjádřit nebo nenařídil veřejné zasedání, mu neumožnil hájit účinně svá práva a porušil zásadu kontradiktornosti soudního řízení a rovnosti stran.

22. Ústavní soud s ohledem na výše uvedené ústavní stížnosti vyhověl podle § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu a napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil [§ 82 odst. 3 písm. a) téhož zákona].

**Č. 125****Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací jako umělá bariéra  
znemožňující přístup k informacím  
(sp. zn. III. ÚS 3339/20 ze dne 29. června 2021)**

**1. Povinný subjekt má být v řízení o poskytnutí informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno; je nepřípustné, aby odpovědnost za zdárné vyřízení žádosti přesouvaly povinné subjekty na žadatele a vytýkaly jim nedostatek aktivity tam, kde by měl být s ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů aktivní právě správní orgán. Povinný subjekt má hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti, a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit.**

**2. Z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 Listiny by mělo být dbáno na přezkoumatelnost odůvodnění stanovení úhrady za poskytnutí informací nejen co do její výše, ale i účelnosti a racionality.**

**Nález**

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy senátu Radovana Suchánka a soudců Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele Jana Cibulky, zastoupeného Mgr. et Mgr. Tomášem Němečkem, advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020 č. j. 3 As 46/2019-54, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019 č. j. 6 A 248/2016-73 a oznámení Policejního prezidia Policie České republiky ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140, za účasti Nejvyššího správního soudu, Městského soudu v Praze a Policejního prezidia České republiky jako účastníků řízení, takto:

**I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020 č. j. 3 As 46/2019-54 a rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2019 č. j. 6 A 248/2016-73 bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace podle čl. 17 odst. 1, 4 a 5 ve spojení s čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a s čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky.**

**II. Tato rozhodnutí se proto ruší.**

**III. Ve zbytku se ústavní stížnost odmítá.**

**Odůvodnění****I. Průběh předchozího řízení 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 stěžovatel domáhá zrušení shora uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze (dále též jen „městský



soud“) s tvrzením, že jimi bylo porušeno jeho ústavně zaručené právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Současně se stěžovatel domáhá toho, aby Ústavní soud pro případ, že k tomu shledá podmínky, „vyslovil, že oznámením Policejního prezidia ČR ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140 bylo zasaženo do stěžovatelova práva na informace zaručeného čl. 17 odst. 4 Listiny, a aby [...] zakázal vedlejšímu účastníkovi, aby v porušování práva pokračoval“.

2. Z ústavní stížnosti, obsahu správního spisu vedeného Policejním prezidiem Policie České republiky (dále také jen „žalovaný“ nebo „povinný subjekt“) a soudních spisů vedených městským soudem a Nejvyšším správním soudem, které si Ústavní soud za účelem posouzení důvodnosti ústavní stížnosti vyžádal, se podávají následující skutečnosti.

3. Žalovaný obdržel dne 16. 6. 2016 od stěžovatele žádost o informace podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále též jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), v níž požádal o seznam údajů o všech trestných činech evidovaných za posledních pět let předcházejících podání žádosti, a to v rozsahu: unikátní identifikátor trestného činu, čas spáchání trestného činu, čas přijetí oznámení o trestném činu, typ oznamovatele, typ trestného činu (například podle takticko-statistické klasifikace používané Policií České republiky), místo spáchání trestného činu (adresa, GPS souřadnice), způsobená škoda či jiný následek a informace o užití zbraně (a případně jaké).

4. Žalovaný vydal dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutí o odmítnutí žádosti, neboť by bylo nutné požadované informace nově vytvořit, což je však činnost, na kterou dle § 2 odst. 4 citovaného zákona dopadá výluka z informační povinnosti. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti Ministerstvo vnitra jako nadřízený orgán svým rozhodnutím o odvolání stěžovatele zrušilo a vrátilo věc žalovanému k novému projednání.

5. Žalovaný poté shledal, že vyřízení žádosti bude spojeno s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací, a proto na základě § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovil pomocí kvalifikovaného odhadu úhradu ve výši 25 827 649 Kč, kterou oznámil stěžovateli dne 6. 9. 2016 pod č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140 (toto oznámení je rovněž napadeno nyní posuzovanou ústavní stížností). V odůvodnění uvedl, že vyhledání každého jednotlivého údaje o každém evidovaném trestném činu a jeho oddělení od údajů, jejichž poskytnutí musí být stěžovateli s ohledem na ohrožení práv třetích osob či probíhající vyšetřování odepřeno, si vyžádá alespoň 30 sekund času, tj. celkem 4 minuty za všechny údaje u jednoho trestného činu, kterých je v předmětném období evidováno 1 543 485. To v konečném důsledku znamená celkovou dobu vyhledávání a shromažďování informací v délce 102 899 hodin, přičemž náklady na jednu hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání činí dle sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva vnitra 251 Kč. Proti stanovení úhrady se stěžovatel bránil stížností, ve které namítal, že výše úhrady není dostatečně odůvodněna, není zřejmé, jaké činnosti budou prováděny a proč si vyžádají 30 sekund paušálně u každého údaje, a že v případě strojového filtrování by byly náklady na vyhledání zlomkové. Rozhodnutím o stížnosti následně nadřízený orgán výši úhrady potvrdil.

6. Jelikož stěžovatel úhradu nezaplatil, žalovaný jeho žádost dne 6. 12. 2016 odložil. O této skutečnosti informoval stěžovatele dne 6. 12. 2016 sdělením č. j. PPR-17448-19/ČJ-2016-990140, které stěžovatel napadl správní žalobou u městského soudu.

7. Stěžovatel ve správní žalobě především namítal, že všechny požadované údaje (s výjimkou jednoho) může žalovaný relativně snadno strojově získat z Evidenčně statistického systému kriminality (ESSK) provozovaného Policií České republiky, což podle něj dokládá interní dokument pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140. Závěr žalovaného, že by poskytnutí některých informací vedlo k identifikaci osob zúčastněných na řízení či mohlo zmařit účel trestního řízení (což je důvod pro tvrzenou

nezbytnost hodnocení všech údajů z hlediska možnosti je poskytnout), pokládá z důvodu absence bližšího odůvodnění za nepřezkoumatelné a rovněž za neopodstatněné. Požadavek na úhradu částky ve výši 25 827 649 Kč proto považuje za účelový s cílem zabránit mu v přístupu k požadovaným informacím.

8. Městský soud správní žalobu rozsudkem napadeným nyní posuzovanou ústavní stížností zamítl jako nedůvodnou. Zdůraznil, že stěžovatel požadoval sdělení osmi určitých údajů o každém z 1 543 485 trestných činů za období pěti let (celkem tedy 12 347 880 údajů), přičemž množina údajů obsažená v systému ESSK se neshoduje s množinou údajů požadovaných stěžovatelem. „Byť je třeba přiznat, že první fáze, tj. vyhledání informací by více méně byla strojového charakteru a nevyžadovala by tedy zvýšené náklady, pak druhá fáze, kterou nelze od první fáze oddělit, tj. oddělení údajů, které nebylo možné žalobci poskytnout, naopak tento strojový postup s ohledem na znění a rozsah žalobcovy žádosti vylučuje, neboť je patrné, že nelze stanovit taková kritéria selekce, která by ve všech případech zaručovala, že zveřejněním některého požadovaného údaje nemůže dojít k ohrožení některých výše uvedených dalších zájmů. Proto se soud shoduje se žalovaným v tom, že takové posouzení může být provedeno pouze „ručně“, tj. jej mohou kvalifikovaně provést pouze ty policejní orgány, které se zabývají či zabývaly trestním řízením v jednotlivých věcech.“ Městský soud považoval uvedený čas na vyhledání a kontrolu informací, zda lze tyto poskytnout, ohledně jednoho trestného činu, za „naprosto přiměřený a dostačující“ a odůvodnění samotného stanovení úhrady i rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti za odpovídající požadavkům dle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. K uvedenému internímu dokumentu městský soud poznamenal, že na citovaná slova o přístupnosti údajů z informačního systému ESSK navazuje stěžovatelem nezmiňovaná pasáž, podle níž nelze údaje z tohoto systému považovat za statistické údaje, jelikož se vztahují v konkrétním čase ke konkrétnímu místu – a v některých případech umožňují identifikovat osoby zúčastněné na trestním řízení. V dalších případech by pak již samo zveřejnění skutečnosti, že se policejní orgány určitými případy zabývají, mohlo zmařit účel trestního řízení. Městský soud rovněž konstatoval, že nelze pominout skutečnost, že povinný subjekt má co do volby žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží. Pokud povinný subjekt tohoto svého správního uvážení využije, aniž by jej zneužil, a svůj postup odůvodní, nemá soud prostor pro změnu takové úvahy správního orgánu.

9. Proti rozsudku městského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž uvedl, že pouhým formálním přepočítáním kalkulace dospěl městský soud k nespravedlivému rozhodnutí. Stanovená výše úplaty za poskytnutí informací totiž vytváří ekonomickou bariéru, která představuje omezení práva na přístup k informacím. Dále namítl, že byť ze spisů vyplývá možnost mu relativně snadno vyhovět, žalovaný se „intenzivně zabýval pouze hledáním způsobu, jak žádost odmítnout v celém rozsahu, nikoliv jak jí alespoň zčásti vyhovět“. Městský soud se spokojil s obecným konstatováním povinného subjektu, že určité údaje a jejich kombinace mohou vést ke ztotožnění poškozených či k ohrožení vyšetřování, aniž by se ale touto otázkou blíže zabýval. Opakovaně poukázal na interní dokument povinného subjektu o údajném snadném strojovém získání požadovaných údajů. V kasační stížnosti také poukázal na faktor plynutí času a namítl, že trestné činy, o nichž požaduje údaje, jsou už zpravidla promlčeny, protože „s postupujícím plynutím času převládá právo veřejnosti na informace o nich nad zájmem na nerušeném průběhu prověřování“, které již mělo být skončeno.

10. Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Především, že obsah a kvalita žaloby a kasační stížnosti do značné míry předurčuje rozsah přezkumné činnosti soudu, jakož i obsah jeho rozsudku. Konstatoval, že stěžovatel v žalobě nepožadoval řešení otázky, jaké údaje by mohly ohrozit vyšetřování či vést k identifikaci poškozených, a proto se s ní městský soud nevypořádal. Nejvyšší správní soud stěžovateli vytkl, že v žalobě nebrojil proti konkrétním krokům způsobu výpočtů nákladů úhrady a omezil se jen na obecné konstatování o účelovosti takového postupu žalovaného, které mu mělo v přístupu k požadovaným údajům zabránit. Na

podporu tvrzené účelovosti postupu však stěžovatel nic neuvedl a nereagoval ani na argumentaci městského soudu, že s ohledem na pravidelné zveřejňování statistik o stavu a vývoji kriminality nelze stanovení úhrady považovat za účelové. Výše požadované úhrady se podle Nejvyššího správního soudu sice objektivně jeví jako vysoká, je však podložena racionální kalkulací a odpovídá jí také objemný rozsah požadovaných údajů.

11. Námitku stěžovatele o „možném snadném“ získání údajů z informačního systému, která vyplývá z interního dokumentu založeného ve správním spisu, shledal Nejvyšší správní soud nedůvodnou, neboť považuje za srozumitelnou a věcně správnou argumentaci městského soudu, že všechny požadované údaje by bylo nutné *ad hoc* hodnotit s ohledem na ohrožení práv třetích osob a rovněž že povinný subjekt má co do volby vyřízení žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží.

12. Nejvyšší správní soud přisvědčil městskému soudu, že postačovalo, když žalovaný ve svém rozhodnutí poukázal na obecné podmínky poskytování informací orgány činnými v trestním řízení o své činnosti vyplývající z § 8a odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů. Podle Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že „vedení času a místa spáchání trestného činu a ve spojení s dalšími individualizujícími okolnostmi (např. zda byl trestný čin spáchán se zbraní) může vést – zejména v menších obcích či v místech s jinak velmi nízkou hladinou kriminality – k identifikaci konkrétních osob zúčastněných na řízení. Některé z nich navíc mohou být mladší osmnácti let. K tomu již není nutné uvádět kazuistické příklady (jak požaduje stěžovatel) či konkrétní ‚kombinace údajů‘, které by ještě zřetelněji uvedený problém osvětlily“. Doplnil, že považuje za možné, ba velmi pravděpodobné, že z kombinace požadovaných údajů by byly některé osoby v případě některých konkrétních trestných činů určitelné, a žalovaný by tak předával stěžovateli osobní údaje bez souhlasu subjektů údajů. Žalovaný tedy oprávněně a řádně vyčíslil náklady na postup, v němž by tyto údaje prověřil a ze zpřístupnění by je případ od případu vyloučil.

13. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani kasační námitce stěžovatele, že bylo chybou povinného subjektu (a následně i městského soudu, pokud s jeho postupem souhlasil), jestliže se „nesnažil rozsah požadovaných položek údajů sám aktivně omezovat a vybrat tak, aby v souladu se zákonnými omezeními informace mohly být poskytnuty“. Nejvyšší správní soud zde poukázal na to, že „činnost povinného subjektu je vymezena rozsahem žádosti o poskytnutí informací a ten je obsahem žádosti v zásadě vázán (§ 4 a 4a zákona o svobodném přístupu k informacím). Není jeho úlohou, aby za žadatele domýšlel, jaké informace – jiné, než výslovně požadované v žádosti, avšak v určité míře podobné těm požadovaným – lze poskytnout tak, aby určitý záměr žadatele byl splněn“. K námitce „faktorů plynutí času“ Nejvyšší správní soud poznamenal, že tato „nemá ani v hrubých obrysech předobraz ve správní žalobě“, pročež jde o námitku nepřipustnou podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

14. Nejvyšší správní soud své závěry podpořil rovněž svým dřívějším rozsudkem ze dne 31. 7. 2014 č. j. 5 As 76/2014-23, jehož závěry lze na řešenou věc analogicky použít: „Je zřejmé, že přítomnost takových údajů nelze v žádném ze soudních rozhodnutí předem vyloučit, je tedy v každém případě třeba tato rozhodnutí důkladně projít (pročíst) a identifikovat tyto případné údaje, které poskytnuty být nemohou, a které tedy mají být v poskytnutých kopiích anonymizovány, resp. znečitelněny. Tuto činnost, která může být v případech delších soudních rozhodnutí čítajících desítky stran značně časově náročná, tedy musí pracovníci povinného subjektu vykonat v každém případě, i tehdy, pokud nakonec po této kontrole požadovaných soudních rozhodnutí vyjde najevo, že žádné takové údaje, které by měly být znečitelněny, neobsahují.“ Dle soudu je evidentní, že žalovaný by i v posuzovaném případě musel v obrovském množství údajů, které stěžovatel požadoval, nejprve vyhledat ty, které ze zákona poskytnout nemůže, a teprve poté by mohl informace v určité podobě předat stěžovateli. Má za

to, že popsaná vyhledávací fáze by musela proběhnout tak jako tak a byla by spojena s nepřiměřenou zátěží pro žalovaného. Ten proto postupoval racionálně, jestliže vypočetl, jaké náklady by mu tato vyhledávací činnost přinesla, a předepsal jejich úhradu stěžovateli.

15. Závěrem kasační soud uvedl, že nezpochybňuje veřejný zájem na poskytování informací o trestné činnosti. Stěžovatel však opomíjí, že žalovaný mu neodmítl poskytnout požadované informace, pouze mu osvětlil, že před jejich poskytnutím je musí odpovědné osoby vyhledat, utřídit a prověřit, což by pro žalovaného znamenalo nadměrnou časovou zátěž, která se vymyká jeho běžné agendě, respektive není součástí jeho obvyklé agendy související s poskytováním informací veřejnosti. Proto bylo namístě, aby žalovaný požadoval za splnění tohoto úkolu úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. V tomto směru soud uzavřel, že primárním úkolem Policie České republiky je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí právními předpisy (srovnej § 2 větu druhou zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky).

## II. Argumentace stěžovatele

16. Stěžovatel namítá porušení svého práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Tvrdí, že může-li povinný subjekt „volit mezi vícero rovnocennými možnostmi vyřízení žádosti o informace, ústavně konformní je takový postup, který umožní informace – alespoň zčásti – poskytnout“; jen takový postup je v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinný subjekt tak nemůže volit, zda informaci poskytne částečně, anebo vůbec. S odkazem na § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím připomíná, že nelze-li některou informaci poskytnout, je třeba ji vyloučit, avšak ostatní informace by měly být poskytnuty.

17. Požadavek žalovaného na úhradu nákladů za poskytnutí informace ve stanovené výši, byť by byl „aritmeticky správně vypočítán“, však podle stěžovatele představuje zásadní ekonomickou bariéru a v tomto smyslu je „v rozporu s principy právního státu, neboť se rovná odepření základního práva na informace“. Soudy pochybily, když nerozpoznaly excesivnost tohoto požadavku odporujícího ústavnímu pořádku. Zásah do základního práva na informace spočívá v postupu žalovaného, který namísto částečného poskytnutí informací paušálně informace v celém rozsahu (včetně těch snadno dostupných) stanovením nepřiměřeně vysoké úhrady odepřel. Stěžovatel nesouhlasí s názorem kasačního soudu a je přesvědčen, že žalovaný měl v souladu s § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím rozsah požadovaných položek sám aktivně omezovat a vybrat tak, aby mu v souladu se zákonnými omezeními informace mohly být alespoň částečně poskytnuty.

18. Stěžovatel zpochybňuje rovněž tvrzenou možnost identifikace obětí trestných činů a namítá, že pokud by mu byly poskytnuty informace právě jen v rozsahu, ve kterém jsou evidovány v informačním systému (místo činu označené jen služebním obvodem), bylo by současně vyloučeno riziko identifikace třetích osob.

19. Zásah do práva na spravedlivý proces pak stěžovatel shledává v postupu správních orgánů i soudů, které neprovedly posouzení dvou proti sobě stojících práv – práva obětí na ochranu soukromí a práva stěžovatele na informace. Závěrem dodává, že i Policie České republiky je povinna skládat účty a vysvětlovat, proč se jí například nedaří eliminovat určité druhy trestné činnosti v konkrétní lokalitě apod. Stěžovatel přitom ve veřejné diskusi k těmto otázkám spatřuje naplňování práva obětí trestné činnosti na účinné vyšetřování. Takovou diskusi však nelze vést bez podrobných podkladů, které má povinný subjekt k dispozici. Absenci této úvahy stěžovatel vytýká rovněž Nejvyššímu správnímu soudu.

### III. Vyjádření k ústavní stížnosti a replika stěžovatele

20. Ústavní soud vyzval účastníky řízení, aby se vyjádřili k ústavní stížnosti.

21. Nejvyšší správní soud považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Zdůraznil, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou, pročež obsah a kvalita kasační stížnosti do značné míry předurčila rozhodnutí ve věci. Argumentace stěžovatele proti závěrům městského soudu byla velmi stručná a obecná; stěžovatel v ní blíže nerozvinul ani námitku o porušení svých ústavně zaručených práv. Nejvyšší správní soud tak nemohl rozsudek městského soudu přezkoumávat podrobněji, než jak meze tohoto přezkumu vymezil sám stěžovatel uplatněnými kasačními důvody, které byly odpovídajícím způsobem vypořádány v napadeném rozhodnutí. V té souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že „by stěžovatel neměl dohánět svoji argumentační nedostatečnost v řízení před správními soudy tím, že v ústavní stížnosti předloží nové důvody (resp. tyto důvody značně rozhojní), pro něž shledává [...] rozhodnutí správních soudů nezákonnými, případně neústavními“. Nejvyšší správní soud si je vědom, že ve sporu jde o střet práva na informace s právem na soukromí osob zúčastněných na trestním řízení a zájmem na řádném prošetření trestné činnosti, přitom on sám se přiklonil k druhému, což v napadeném rozsudku odůvodnil. Poukázal, že stěžovatel ani v ústavní stížnosti nereaguje na argumentaci Nejvyššího správního soudu judikaturou Soudního dvora Evropské unie vztahující se k ochraně osobních údajů a nijak nepolemizuje ani s dalšími argumenty a citovanými rozhodnutími. Zprístupněním stěžovatelem požadovaných údajů bez jejich individuálního prověření, za které vyčíslil žalovaný úhradu nákladů, by proto mohlo dojít k zásahu do soukromého života poškozených.

22. Městský soud ve svém vyjádření pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

23. Policejní prezidium uvedlo, že bylo vázáno obsahem žádosti stěžovatele, a proto bylo povinno požadované informace buď poskytnout, nebo jejich poskytnutí ze zákonných důvodů odmítnout. Povinností povinného subjektu je vyhledat v množině informací ty, jež mohou být zveřejněny, a oddělit je od těch, které ze zákonných důvodů být zveřejněny nemohou. Poskytnutí některých z nich, ať už jednotlivě, či v jejich vzájemné souvislosti, by mohlo vést k identifikaci osob zúčastněných na trestním řízení, a tudíž zapříčinit ohrožení či poškození jejich práv nebo zmaření samotného účelu trestního řízení. Vzhledem k mimořádnému rozsahu požadovaných informací je zřejmé, že vyřízení předmětné žádosti o informace nelze považovat za nezátěžující součást obvyklé agendy. Policejní orgány by musely v souvislosti s vyřizováním této žádosti na delší dobu přerušit či odložit plnění svých úkolů spočívajících v odhalování trestné činnosti a usvědčování jejich pachatelů. Žalovaný dále uvedl, že „s ohledem na nekonečnou variabilitu okolností jednotlivých případů trestné činnosti a s ohledem na rozdílný stav a vývoj trestního řízení v těchto případech nebylo možné definovat všechny myslitelné kombinace údajů, jejichž zveřejnění by mohlo mít výše charakterizované nežádoucí důsledky, a z tohoto důvodu nešlo nezbytnou selekci těchto údajů provést strojově“. Stěžovatelovo tvrzení, že nevěděl, které z požadovaných informací Policie České republiky má a které nemá, neboť to nevyplývalo z obsahu spisu, a že se to dozvěděl až v průběhu řízení před soudem, je prý nepravdivé. Žalovaný zdůraznil, že neodpíral a neodpírá veřejnosti právo na informace o kriminalitě na území státu, naopak sám soustavně zveřejňoval a zveřejňuje tyto údaje v rozsahu, který v jednotlivých případech nepředstavuje riziko ohrožení či poškození práv osob zúčastněných na trestním řízení ani riziko ohrožení či zmaření účelu trestního řízení. Pokud se stěžovatel domáhá dalších údajů nad tento rozsah, povinnému subjektu nezbyvá než požadované údaje posoudit a v kontextu s již zveřejněnými údaji zjistit, zda jejich zveřejnění je způsobitelné ohrozit či poškodit práva osob zúčastněných na trestním řízení nebo ohrozit či zmařit účel trestního řízení či nikoliv. Žalovaný trvá na názoru, že zveřejnění informací o každém jednotlivém evidovaném trestném činu v žadatelem požadované podobě, tj. včetně adresy nebo

GPS souřadnic místa trestného činu, je v jednotlivých případech způsobilé ohrozit či poškodit práva nejen obětí trestného činu, ale i práva dalších osob na trestním řízení zúčastněných.

24. Ústavní soud zaslal stěžovateli výše uvedená vyjádření účastníků řízení na vědomí a k případné replice. Stěžovatel v replice uvedl, že polemika vedená s účastníky řízení by v návaznosti na jejich vyjádření nemohla přinést cokoliv nového. Považuje však za nutné Ústavní soud upozornit na to, že Policie České republiky přistoupila dne 1. 12. 2020 ke zveřejnění velké části požadovaných informací v „mapě kriminality“ dostupné na jejich webových stránkách. To také dokazuje, že se správní soudy spokojily pouze s tvrzením povinného subjektu, aniž si samy zjišťovaly skutečný stav věci.

25. Dne 12. 1. 2021 bylo Ústavnímu soudu z datové schránky právního zástupce stěžovatele doručeno podání označené jako „stanovisko doc. Mgr. Libora Duška, Ph.D., k projednávané věci (*amicus curiae brief*)“. Jeho úvodem doc. Dušek uvádí, že „stanovisko obsahuje nové informace podstatné pro posouzení stížnosti, které v době řízení u Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu nebyly stěžovateli ani příslušným soudům známy“. Touto informací má být, že již v roce 2014 doc. Dušek jako vědecký pracovník požádal Policejní prezidium „o seznam všech trestných činů za delší časové období (1996–2013) a s podstatně větším rozsahem údajů, než v roce 2016 žádal stěžovatel. Policejní prezidium údaje v plném rozsahu poskytlo, a to bezplatně“. Rozsah poskytnutých údajů byl užší pouze v údajích o místu spáchání trestného činu (nebyla poskytnuta GPS souřadnice, ale pouze identifikace obvodního oddělení Policie České republiky) a v údajích o čase oznámení trestného činu (byl poskytnut datum zahájení trestního řízení). Podle doc. Duška proto mohlo Policejní prezidium stěžovateli nabídnout tyto údaje a ponechat na něm, zda by je pro své potřeby shledal postačujícími.

#### **IV. Splnění podmínek řízení před Ústavním soudem**

26. Ústavní soud posuzoval splnění procesních podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl účastníkem řízení, v nichž byla vydána napadená rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je rovněž 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.

#### **V. Změna soudce zpravodaje**

27. Ústavní stížnost byla dle rozvrhu práce přidělena soudci Radovanu Suchánkovi jako soudci zpravodaji. Jeho návrh rozhodnutí však při posouzení věci dne 25. 5. 2021 nebyl přijat. Proto byl předsedou senátu postupem podle ustanovení § 55 zákona o Ústavním soudu jako nový soudce zpravodaj určen soudce Vojtěch Šimíček.

#### **VI. Vlastní hodnocení Ústavního soudu**

##### **VI. 1. Obecná východiska**

28. Dle čl. 17 Listiny platí: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“ (odstavec 1). „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“ (odstavec 2). „Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“ (odstavec 4). „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.“ (odstavec 5).

29. Ústavní soud již dříve uvedl, že „svoboda projevu – včetně v ní dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy obsažené svobody přijímat informace – představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti; jsou proto její záruky zvláště důležité. Nelze nevidět, že právo na informace jako sběr informací je zásadním přípravným krokem (mj.) v první řadě v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku. Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a na profesionální žurnalisty. V tom kterém případě vytváří prostor pro veřejnou diskusi kupř. ve vztahu k nevládním organizacím, ale i k jednotlivcům. Účel dané činnosti, tj. sbírat informace, lze tudíž považovat za jeden ze zásadních prvků informované společnosti. Důležitou roli hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách. [...] Jejich cílem může být takové informace sdělit veřejnosti, a tím přispět k veřejné diskusi, jež je v demokratickém právním státě nejen legitimní, nýbrž i nezbytná. [...] Překážky vytvořené za účelem zabránit přístupu k informacím veřejného zájmu mohou odradit i ty, kdo pracují v médiích a obdobných oblastech, od jejich vyhledávání. V důsledku toho by nebyli schopni nadále plnit svou roli veřejné kontroly a jejich schopnost poskytovat přesné a spolehlivé informace by byla nepříznivě ovlivněna. Řečeno poněkud konkrétněji, například ve vztahu k trestnímu řízení Výbor ministrů Rady Evropy přijal doporučení Rec(2003)13 o poskytování informací vztahujících se k trestnímu řízení prostřednictvím médií, ve kterém správně připomíná, že s ohledem na právo veřejnosti přijímat informace mají média právo veřejnost informovat, a zdůrazňuje význam reportáží o trestních řízeních, které média připravují za účelem informování veřejnosti, a umožnění veřejnosti realizovat její právo na dohled nad fungováním trestního soudnictví. Ostatně v příloze k doporučení je uvedeno mj. právo veřejnosti přijímat informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení prostřednictvím médií, které v sobě zahrnuje právo novinářů na svobodné podávání zpráv o fungování trestního soudnictví. Není důvodu se nedomnívat, že lze tyto argumenty *mutatis mutandis* vztáhnout nejen na tisk, ale i na možnost přístupu občanské společnosti k informacím veřejného zájmu“ [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 2/10 (N 68/56 SbNU 761; 123/2010 Sb.); veškerá judikatura zdejšího soudu je dostupná na <http://nalus.usoud.cz>].

## **VI. 2. Požadavek úhrady za „mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací“**

30. Předmětem nyní rozhodované věci bylo v první řadě posouzení toho, zda stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání bylo omezeno základní právo stěžovatele na informace, resp. zda povinným subjektem požadovaná výše úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací a následné odložení žádosti stěžovatele byly zákonné či nikoliv. Posouzení této otázky je přitom úlohou správních soudů, do jejichž činnosti může Ústavní soud zasáhnout jen tehdy, poruší-li některé z ústavně zaručených práv stěžovatele. Ústavní soud tedy není povolán k další následné kontrole zákonnosti postupu správních soudů, nýbrž k hodnocení toho, zda tyto soudy svými rozhodnutími nezasáhnou do ústavních práv účastníků řízení.

31. Ačkoliv je poskytování informací zásadně bezplatné, jsou povinné subjekty v některých případech oprávněny požadovat úhradu skutečných nákladů vynaložených na poskytnutí informací a rovněž úhradu spojenou s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Podmínkou, kterou musí pod sankcí ztráty nároku na úhradu povinný subjekt splnit, je písemné oznámení o stanovené úhradě žadateli (odstavec 3 právě citovaného zákonného ustanovení), a to ve lhůtě stanovené pro vyřízení žádosti [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. I. ÚS 1083/16 (N 82/94 SbNU 114)]. Oznámení musí mimo jiné obsahovat výši stanovené úhrady a odůvodnění, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli včasnou oznamovací povinnost, ztrácí na úhradu nákladů nárok (odstavec 4). Poskytnutí informace je následně podmíněno právě zaplacením požadované úhrady. Proti takovému postupu povinného subjektu může žadatel

podat stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, o které rozhodne nadřízený orgán. Podmínkou oprávněnosti stanovení úhrady je rovněž vydání sazebníku úhrad a jeho zveřejnění.

32. Jde-li o obranu žadatelů proti stanovení úhrady, dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 9. 2010 č. j. 2 As 34/2008-90 (veškerá judikatura tohoto soudu je dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)) k závěru, že „výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace, včetně sdělení výše této úhrady (§ 17 odst. 3 informačního zákona), ani rozhodnutí o stížnosti žadatele proti takové výzvě (§ 16a odst. 7 téhož zákona) nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 informačního zákona); protože důvodem odložení žádosti je v takovém případě nezaplacení požadované úhrady, přezkoumává věcně správní soud také otázku oprávněnosti tohoto požadavku a v rámci toho také výši požadované částky“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2020 č. j. 2 As 183/2019-23).

33. Právě oprávněnost stanovené úhrady a výše požadované částky byla nyní předmětem řízení před správními soudy. Tak jako jiné aspekty poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, i otázky úhrady nákladů jsou rozvíjeny v četné judikatuře, a to zejména Nejvyššího správního soudu. Již v minulosti vymezily správní soudy pro stanovení úhrady pravidla, která svým způsobem „odrazují“ povinné subjekty od nadužívání či zneužívání možnosti poskytování informací zpoplatnit, což je zárukou, že i tato forma omezení přístupu k informacím bude uplatňována restriktivně. Na povinné subjekty jsou tak kladeny poměrně vysoké nároky na odůvodnění stanovení úhrady, včetně důkladného a věrohodného popisu jednotlivých úkonů, které s poskytnutím informací či jejich vyhledáváním souvisí. Z hlediska požadavků čl. 4 odst. 4 Listiny by proto mělo být dbáno na přezkoumatelnost odůvodnění stanovení úhrady za poskytnutí informací nejen co do její výše, ale i účelnosti a racionality.

34. Zatímco prokázání skutečných nákladů vynaložených na poskytnutí informací (jako je pořízení kopií dokumentů, poštovné a podobně) je poměrně snadné, daleko obtížnější se v praxi může jevit stanovení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. „Pojem ‚mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací‘ je neurčitým právním pojmem. V tomto ohledu je na správním orgánu jako povinném subjektu, aby v kontextu konkrétních skutkových okolností posoudil, zda skutkový stav lze podřadit pod obsah neurčitého právního pojmu či nikoli, a to v souladu s účelem § 17 informačního zákona. Správní soud poté musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout, a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017 č. j. 6 As 326/2016-32).

35. Povinný subjekt je proto povinen zvážit, zda jsou po něm požadovány informace rozsáhlé nejen co do jejich množství (neboť to ještě není samo o sobě důvodem k mimořádně rozsáhlému vyhledávání), ale zejména, zda úsilí vynaložené k jejich získání z jemu dostupných zdrojů lze považovat za vymykající se běžnému standardu jeho činnosti. Za rozhodující kritérium je přitom obecně považován faktor času, který je pro vyhledání informací pověřenými zaměstnanci potřebný, zejména „jestliže shromáždění informací bude pro daný subjekt představovat v jeho konkrétních podmínkách časově náročnou činnost, která se objektivně vzato vymyká běžnému poskytování informací tímto povinným subjektem, tedy jestliže vyhledávání informací již v daném případě nelze s ohledem na pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti považovat za běžnou, povinný subjekt nijak nezatěžující součást obvyklé agendy“ (srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 2016. Praha: C. H. Beck, str. 1020). Naopak za mimořádně rozsáhlé



vyhledávání informací nelze považovat vyhledání sice velkého množství údajů, avšak bez jakékoliv časové zátěže pověřených zaměstnanců. Na druhou stranu je možné pod „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“ podřadit nejen písemné zpracování vyhledaných informací, ale i čas strávený vyhledáváním těch informací, které musí být z poskytnutí vyloučeny. V praxi se jedná převážně o čas potřebný k anonymizaci osobních údajů dotčených osob. I tyto náklady pak mohou být součástí stanovené úhrady.

36. Dospěje-li proto povinný subjekt k názoru, že bude nutné takové rozsáhlé vyhledávání provést, přikročí buď k samotnému vyhledání a zpracování informace, anebo – umožňuje-li to povaha vyhledávaných informací – využije tzv. kvalifikovaného odhadu, tedy vyhledání pouze z jakéhosi reprezentativního vzorku vybraných podkladů (např. 5 spisů z 500, 10 dokumentů z 250 apod.). V něm budou požadované informace dohledány a eventuálně i zpracovány do podoby, v jaké je možné je poskytnout. Ústavní soud již v minulosti takový postup povinných subjektů aproboval, když konstatoval, že „zákon totiž nijak nevyklučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání (i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. novelizujícímu § 17 zákona č. 106/1999 Sb. opakovaně hovoří o ‚předpokládané výši úhrady‘). Stanovení úhrady kvalifikovaným odhadem jako podmínky pro poskytnutí informace nijak nekoliduje se zárukou přístupu k informacím, resp. s požadavkem na vymezení podmínek a provedení zákonem podle čl. 17 odst. 5 věty druhé Listiny, protože tím nejsou dotčeny podstata a smysl tohoto práva (čl. 4 odst. 4 Listiny)“ (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019 sp. zn. I. ÚS 1083/16).

37. Základem pro kvalifikovaný odhad je však vždy reálná skutečnost, tedy skutečný čas vynaložený na popsané činnosti, který dalším přepočtem na jednotky a následným převodem na celý rozsah podkladů může posloužit jako akceptovatelný kvalifikovaný odhad. Aby bylo i takto stanovené vyúčtování úhrady věrohodné a zejména přezkoumatelné, je nezbytné postup povinného subjektu náležitě popsat a doložit například formou úředního záznamu z mimořádně rozsáhlého vyhledávání do spisu (obdobně viz FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 2016. Praha: C. H. Beck, str. 1022). Jeho obsahem by měl být dle povahy vyhledávaných informací například postup při vyhledávání, proč byl zvolen právě popisovaný způsob vyhledávání, jaký vzorek podkladů byl použit a jak byl určen, zda bylo využito informačního systému či listinných podkladů, jaké úkony musely být vykonány a jak dlouho trvaly; je-li do úhrady započítána i doba na písemné zpracování, je vhodné přiložit již i zpracovaný soubor informací, který je v případě potřeby možné vyloučit z nahlížení. Označena by měla být rovněž osoba, která vyhledávání prováděla. Ze samotného odůvodnění stanovení úhrady by pak mělo vyplynout, jaké jednotlivé úkony je pro vyhledání informace nutné provést a kolik času na vyhledávání informace bude potřeba, a to v takovém rozsahu, aby bylo přezkoumatelné co do důvodnosti, účelnosti a přiměřenosti vyčíslení úhrady.

38. I v nyní rozhodované věci přistoupil povinný subjekt ke stanovení úhrady právě pomocí kvalifikovaného odhadu, a to zejména s ohledem na okolnost, že se stěžovatel po povinném subjektu domáhal poskytnutí osmi typů údajů o každém z 1 543 485 trestných činů spáchaných v určitém časovém období; celkově šlo tedy o více než 12 milionů údajů. Povinný subjekt naznal, že bude zapotřebí vyhledat každý ze stěžovatelem požadovaných údajů o každém evidovaném trestném činu a bude nutné u každého z nich zvážit, zda jeho poskytnutím nemohou být ohrožena práva třetích osob či zmařen účel vyšetřování. Čas, který bude k těmto úkonům zapotřebí, a rovněž čas potřebný k oddělení údajů, které stěžovateli poskytnuty být nemohou, již naplňují kritéria mimořádně rozsáhlého vyhledávání, a proto stěžovateli dne 6. 9. 2016 oznámil stanovení úhrady ve výši 25 827 649 Kč.

39. Je třeba uvést, že se správní soudy nemusely zabývat otázkou, zda by měl povinný subjekt požadované informace mít ve svém vnitřním informačním systému evidovány či zda se

to mívá s jeho potřebami ve vztahu k výkonu jeho působnosti – až v takovém případě by totiž byla úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, pro jejichž získání by nebylo možné využít stávajících informačních systémů, důvodná. Jak uvedl ve svém rozsudku Nejvyšší správní soud ze dne 14. 11. 2019 sp. zn. 8 As 244/2018, teprve v případě „neumožňuje-li vnitřní informační systém povinného subjektu vyhledat na základě konkrétního kritéria požadované informace (rozhodnutí) [...] je vyhledávání takových informací (rozhodnutí) v jednotlivých spisech povinného subjektu mimořádně rozsáhlým ve smyslu § 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“.

40. Dostupnost většiny požadovaných informací vyplývá jak z obsahu správního spisu, tak i ze správních a následně i soudních rozhodnutí. Například v rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti ze dne 7. 7. 2016 č. j. PPR-17448-5/ČJ-2016-990140, které bylo později nadřízeným orgánem zrušeno, se podává, že „Policie České republiky provozuje evidenčně statistický systém kriminality [...] Uvedený informační systém obsahuje všechny žadatelem požadované údaje o každém evidovaném případě trestného činu s výjimkou údaje o času přijetí oznámení“. V interní informaci pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140 její zpracovatel uvedl, že „všechny žadatelem vymáhané údaje (s výjimkou jednoho) lze relativně snadno strojově získat z informačního systému ESSK provozovaného Policií České republiky“.

41. Zpracovatel však dále doplnil, že tyto informace mají vazbu na určité místo a konkrétní čas, a tak by v některých případech mohlo dojít k identifikaci osoby zúčastněné na trestním řízení anebo ke zmaření účelu trestního řízení. V tomto dokumentu pak rovněž zaznělo, že zveřejnitelnost jednotlivých údajů ke každému evidovanému případu je nutno posuzovat v kontextu s ostatními údaji a dalšími okolnostmi každého případu, a proto selekci údajů není možné provést strojově. Tentýž zpracovatel dále, aniž by rozvedl či doložil, z jakých skutečností vychází, uvedl: „Pokud bychom odhadli dobu minimálně nutnou k vyhledání všech osmi žadatelem vymáhaných údajů ke každému z evidovaných případů trestných činů a posouzení jejich zveřejnitelnosti na 4 minuty k jednomu případu (30 sekund k jednomu údaji), celkový čas minimálně potřebný k takovému mimořádně rozsáhlému vyhledání [...] by představoval [...] 102 899 hodin.“

42. Tento časový odhad včetně z něj odvozeného výpočtu nákladů následně převzal do oznámení o stanovení úhrady ze dne 6. 9. 2016 č. j. PPR-17448-12/ČJ-2016-990140 povinný subjekt, který uvedl, že znovu posoudil žádost o informace a kvalifikovaným odhadem dospěl k závěru, že vyhledání každého jednotlivého požadovaného údaje o každém jednotlivém evidovaném trestném činu a jeho oddělení od údajů, jejichž poskytnutí žadateli musí být v souladu se zákonem odepřeno, si vyžádá minimálně 30 sekund času, což činí celkově 10 899 hodin. Při sazbě stanovené za každou celou hodinu v sazebníku úhrad za poskytování informací Ministerstva vnitra ve výši 251 Kč tak stanovil úhradu na 25 827 649 Kč.

43. Z uvedeného tak podle přesvědčení Ústavního soudu vyplývá, že kvalifikovaný odhad potřebného času, provedený povinným subjektem, nemá žádný reálný základ a k jeho stanovení došlo patrně pouze „pro ilustraci“ zpracovatelem interního materiálu. Ve správním spisu totiž není založen např. úřední záznam z provedení vyhledávání a ani jiným způsobem není doloženo, které údaje byly vyhledány – zda z elektronického informačního systému či z listinných spisů, zda skutečně musely a byly prověřovány všechny typy informací, jakým způsobem a kolik času k tomu bylo potřeba. Tento nedostatek nezhojil později ani nadřízený orgán, když rozhodoval o stížnosti, kterou stěžovatel stanovení úhrady napadl.

44. Z judikatury Nejvyššího správního soudu se přitom podává, že „byť výzva k zaplacení úhrady za poskytnutí informace ani rozhodnutí o stížnosti proti takové výzvě nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., tvoří tyto správní akty z procesního hlediska jeden navzájem se doplňující celek; nepřezkoumatelnost odůvodnění výše požadované úhrady je proto třeba posuzovat v jejich vzájemné souvislosti“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 10. 6. 2020 sp. zn. 2 As 183/2019-23). Z obou těchto správních aktů by tedy mělo vyplynout, na základě jakých skutečností byla výše úhrady vyčíslena, a i když v odůvodnění rozhodnutí o stížnosti zaznělo, že „jde o čas potřebný k vyhledání jednoho údaje k jednomu trestnému činu ať už z analogových, nebo elektronických spisů, jejichž rozsah se pohybuje od spisů s pouhými několika listy po spisy čítající několik set tisíc stran [...] nelze se omezit na projití stávajících elektronických systémů“, ani toto vyjádření nelze považovat za doplnění podkladových materiálů tak, aby bylo možné oprávněnost stanovení úhrady přezkoumat.

45. Největší pochybnosti přitom vyvolává rozsah zpoplatněných informací. Ačkoliv v odůvodnění rozhodnutí, vyjádřeních správních orgánů i soudů opakovaně zaznělo, že selekci údajů není možné provést strojově, že veškeré požadované informace je nutné individuálně podrobit zkoumání v kontextu s ostatními údaji a dalšími okolnostmi každého případu a až následně je možné je oddělit od údajů, jejichž poskytnutí žadateli musí být v souladu se zákonem odepřeno, tyto závěry nemají žádnou oporu ve spisech a nelze z nich dovodit opodstatněnost stanovené úhrady. Pokud pak správní soudy takový postup povinného subjektu i přes naznačené deficity a citovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu aprobovaly, dopustily se ve svých důsledcích porušení základního práva stěžovatele podle čl. 17 Listiny, jelikož popsané pochybení žalovaného nenapravily (čl. 4 Ústavy).

46. K tomuto závěru Ústavní soud dále dodává, že správní orgány zvolily neodůvodněně zřejmě ten nejkomplikovanější možný způsob, jak se s žádostí vypořádat, a jejich postup při stanovení úhrady proto shledává nejen nepřezkoumatelným, ale rovněž značně iracionálním.

47. Z vyjádření samotného povinného subjektu je totiž zřejmé, že disponuje informačním systémem, ze kterého lze jednoduchým postupem získat sestavu 7 z 8 požadovaných údajů. S výjimkou času přijetí oznámení o trestném činu se jedná o unikátní identifikátor trestného činu, čas spáchání trestného činu, typ oznamovatele, typ trestného činu (například podle takticko-statistické klasifikace používané Policií České republiky), způsobená škoda či jiný následek, informace o užití zbraně a rovněž místo spáchání trestného činu (avšak vymezené dle obvodu). Ústavní soud považuje za zjevné, že některé z takto snadno a rychle dohledatelných typů požadovaných údajů nemají minimálně samy o sobě žádný potenciál mařit účinné vyšetřování či ohrozit práva třetích osob. U těchto údajů a později i u vzájemné kombinace jednotlivých typů tak postačí poměrně jednoduchá a rychlá úvaha, zda je jejich poskytnutím možné zasáhnout do jiného konkurujícího ústavně garantovaného základního práva či veřejného zájmu. Toto je však běžný úkon povinného subjektu, který nelze považovat za součást mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací. Pokud by proto povinný subjekt pracoval postupně s jednotlivými typy informací, došlo by k velice rychlému a snadnému oddělení informací, resp. skupin informací, které mohl bez dalšího stěžovateli poskytnout.

48. Například u poskytnutí unikátního identifikátoru trestného činu je toto označení v informačních systémech součástí základního zobrazení evidovaných údajů, a je tedy jednoduše dostupné i bez vynaloženého nadstandardního úsilí povinného subjektu. Přesto byla za poskytnutí tohoto údaje stěžovateli stanovena úhrada. Správní orgány a později i soudy totiž dospěly k závěru, že je nezbytné zabývat se zvlášť každým jedním z celkového počtu 1 543 485 číselných označení, přičemž povinnému subjektu bude u každého z nich trvat 30 sekund, než posoudí, zda by poskytnutím právě tohoto jednoho číselného označení nemohlo dojít k identifikaci třetích osob či ke zmaření vyšetřování. Povinný subjekt by tedy k prověření jen této skupiny údajů potřeboval přibližně 12 862 hodin a stěžovatel by měl pouze za tuto informaci zaplatit 3 228 456 Kč.

49. Stejný postup bylo možné využít i u další skupiny informací snadno vygenerovatelných v informačním systému; například u typu oznamovatele trestného činu. I v tomto případě by postačovala jednoduchá úvaha o tom, zda je důvod je jak samy o sobě, tak v kombinaci s předchozím údajem (identifikátorem trestného činu) chránit. Ústavní soud je přesvědčen, že nikoliv – na rozdíl od povinného subjektu, který považoval za nezbytné

i u každého z 1 543 485 údajů o typu oznamovatele 30 sekund zkoumat, zda je možné jej poskytnout a i za tento typ údajů měl stěžovatel zaplatit dalších 3 228 456 Kč.

50. Popsaným způsobem měl povinný subjekt postupně oddělit informace, jejichž neposkytnutí či zpoplatnění zákon – pro jejich snadnou dostupnost a absenci důvodu pro neposkytnutí – nepředpokládá a tyto měl stěžovateli bez dalšího poskytnout. Z výše popsaného je však zjevné, že povinný subjekt paušálně bránil stěžovateli v přístupu ke všem požadovaným informacím, aniž k tomu minimálně u některých z uvedených typů měl jakýkoliv racionální důvod. Pomocí další úvahy, a to i ve spolupráci se stěžovatelem a dle jeho preferencí, přitom povinný subjekt mohl sestavit optimální „bezpečnou“ kombinaci údajů, které měl bez dalšího omezení stěžovateli poskytnout.

51. Povinný subjekt mohl samozřejmě přikročit k vyčlenění informací i jiným způsobem. Pokud již v rozhodnutí o odmítnutí žádosti ze dne 7. 7. 2016 č. j. PPR-17448-5/ČJ-2016-990140 připustil, že „u některých druhů trestných činů (například krádež věci, kterou má jiný na sobě nebo při sobě) by zřejmě bylo možno ve většině případů bez ohledu na stav trestního řízení zařadit do žadatelem vymezeného souboru všechny požadované údaje, aniž by hrozil některý z výše uvedených negativních důsledků poskytnutí, tj. zveřejnění této informace“, pak měl s touto možností dále pracovat a využít ji k alespoň částečnému vyhovění žádosti.

52. Jiným kritériem pro vyhledání informací může být fáze řízení. Pravděpodobně by nemohlo dojít k ohrožení účelu vyšetřování u věcí již skončených, u kterých by pak postačilo buď zcela oddělit údaj o místě spáchání trestného činu (a s tímto údajem pak pracovat zvlášť), eventuálně uvést pouze obvod příslušného oddělení, ve kterém byl spáchán. Je tak nepochybné, že bylo možné několika různými způsoby vymezit poměrně značnou část informací, které mohly být stěžovateli bez dalšího poskytnuty, a z toho důvodu nebyl požadavek jejich zpoplatnění povinným subjektem opodstatněný.

53. Ústavní soud se tak neztotožňuje s názorem, že je nutné posuzovat každý jednotlivý údaj, navíc v kontextu těch ostatních, a ani se závěrem kasačního soudu, že „žalovaný by musel v obrovském množství údajů, které stěžovatel požadoval, nejprve vyhledat ty, které ze zákona poskytnout nemůže, a teprve poté by mohl informace v určité podobě předat stěžovateli. [...] popsaná vyhledávací fáze by musela proběhnout tak jako tak a byla by spojena s nepřiměřenou zátěží pro žalovaného. Ten proto postupoval racionálně, jestliže vypočetl, jaké náklady by mu tato vyhledávací činnost přinesla, a předepsal jejich úhradu stěžovateli“. Není příhodný ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014 č. j. 5 As 76/2014-23, neboť v dané věci se jednalo o vyhledávání údajů, které bylo nutné anonymizovat, v textech požadovaných rozhodnutí. V těchto případech je totiž skutečně nezbytné prověřit téměř celý obsah rozhodnutí, neboť informace zde jsou neoddělitelně spojeny (snad jen s výjimkou poučení, ve kterém údaje, které by měly být anonymizovány, obsaženy nebudou). V nyní rozhodované věci však bylo možné výše popsaným způsobem oddělit právě a jen ty údaje, které fakticky prověřovány být nemusely a které mohly být bez dalšího poskytnuty, od těch, které hypoteticky mohly ve spojení s ostatními být způsobilé zasáhnout do jiných chráněných zájmů. Setrvání na tvrzení o jejich neoddělitelnosti však ve svém výsledku způsobilo, že stěžovateli nebylo ani částečně vyhověno.

54. Ústavní soud je přesvědčen, že popsanou situaci zcela vystihuje právní závěr obsažený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017 č. j. 6 As 326/2016-32, podle něhož „pokud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informaci. Jinými slovy, náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací musí být zároveň náklady účelně vynaloženými. Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace“. U stanovení úhrady tak nelze za dostačující považovat pouze formální existenci odůvodnění, nýbrž je nezbytné, aby

kasační soud zkoumal rovněž jeho racionalitu. Pokud na tyto požadavky Nejvyšší správní soud rezignoval a akceptoval postup správních orgánů i městského soudu, postupoval v rozporu s čl. 17 Listiny.

55. Ústavní soud tak činí dílčí závěr, že poukazem na část informací, u jejichž poskytnutí by ve spojení s ostatními informacemi mohl hypoteticky existovat důvod, že by mohly být ohroženy jiné zájmy, povinný subjekt stěžovateli reálně zabránil v přístupu ke všem požadovaným údajům, aniž by pro to existoval ústavně akceptovatelný důvod. Tento postup proto představuje odepření práva na informace, neboť ve spojení s výší, v jaké byla úhrada stanovena, fakticky představuje umělou bariéru, která stěžovateli znemožnila přístup i k těm informacím, jejichž poskytnutí ve skutečnosti nic nebránilo. V tomto smyslu se lze ztotožnit se závěrem vysloveným v nedávném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že „náklady vzniklé v souvislosti s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací musí být vždy reálné (byť ne zcela přesné) a nesmí sloužit k odrazování skutečných i potencionálních žadatelů vyžadovat informace od povinného subjektu“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021 č. j. 1 As 281/2020-42).

56. Ústavní soud pro úplnost dodává, že jiná situace by nastala u těch údajů, které nejsou v informačním systému povinného subjektu evidovány nebo které by mohly být způsobilé ve spojení s ostatními odhalit identitu třetích osob a tím zasáhnout do jejich práv a zájmů nebo které by mohly ohrozit účinné vyšetřování. Zde by bylo zcela jistě namístě vyhledání v listinných podkladech či anonymizace těchto informací. Takové úkony lze podřadit pod mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací a je možné za ně odpovídajícím a přezkoumatelným způsobem stanovit úhradu. I zde by však měl povinný subjekt přesvědčivě odůvodnit, jak by bylo jen na základě požadovaných údajů možné, bez předchozí znalosti jejich poměru ke skutku, dovést identitu třetích osob.

### **VI. 3. Vázanost povinného subjektu rozsahem žádosti o poskytnutí informací**

57. Nejvyšší správní soud se rovněž mylí, když akceptoval argumentaci městského soudu a v napadeném rozsudku uvádí, že „činnost povinného subjektu je vymezena rozsahem žádosti o poskytnutí informací a ten je obsahem žádosti v zásadě vázán (§ 4 a 4a informačního zákona)“. Je totiž pravda, že povinný subjekt je obsahem a rozsahem žádosti vázán pouze v tom smyslu, že je povinen požadavky žadatele vyřídit bezzbytku. Není ale povinen je všechny vyřídit stejným způsobem. Jak se podává již ze shora uvedeného, v nyní posuzované věci měla být část informací bezodkladně a bez požadavku na úhradu vynaložených nákladů poskytnuta, část mohl povinný subjekt zpoplatnit a poskytnutí některých informací mohl odmítnout. Právě takový postup ostatně přímo vyplývá i z § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.

58. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu není zcela konzistentní ani se svou vlastní judikaturou, když tvrdí, že není úlohou povinného subjektu „aby za žadatele domýšlel, jaké informace – jiné než výslovně požadované v žádosti, avšak v určité míře podobné těm požadovaným – lze poskytnout tak, aby určitý záměr žadatele byl splněn“ (odst. 39 napadeného rozsudku). V jiných rozhodnutích (byť samozřejmě vydaných za poněkud odlišných skutkových okolností) totiž Nejvyšší správní soud uvedl, že „žádost o informaci nemá být hrou na slepou bábu mezi žadatelem a povinným subjektem. Je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné těm, které žadatel požaduje, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat“ (rozsudek ze dne 14. 11. 2019 č. j. 8 As 244/2018-82 nebo rozsudek ze dne 28. 11. 2018 č. j. 9 As 257/2017-46).

59. Tímto způsobem mohl a měl povinný subjekt postupovat například co do informací o místu spáchání trestného činu. Pokud byla totiž v informačním systému zanesena informace pouze v podobě policejního obvodu, nic povinnému subjektu nebránilo, aby o této skutečnosti stěžovatele ve smyslu § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, informoval a sdělil

mu, že informace o přesném místě spáchání jednotlivých skutků není elektronicky evidována, a že by proto bylo nutné ji vyhledat v jednotlivých spisech. Mohl stěžovatele současně upozornit i na nutnost v každém jednotlivém případě zvážit, zda je možné takovou informaci ve spojení s ostatními, z důvodu ochrany práv třetích osob či zachování účelu vyšetřování, poskytnout, a že by při takovém množství údajů byla stanovena úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. O to spíše k tomu měl povinný subjekt přikročit, když sám stěžovatel již v žádosti možnost vyloučení některých informací avizoval.

60. Pokud tak ale povinný subjekt neučinil a nadto po celou dobu řízení, a to i přes opakované pokusy stěžovatele získat alespoň část informací, trval na nemožnosti změny původních požadavků, lze pochybovat o jeho skutečné ochotě stěžovateli jakkoliv vyhovět. Je-li později stěžovateli naopak vytýkáno, že měl sám aktivně činit kroky vůči povinnému subjektu a žádost modifikovat ve smyslu částečného zpětvzetí žádosti o informace, je takový požadavek nepřiměřený a v kontextu neochoty správních orgánů (a později i správních soudů) vyslyšet výslovné návrhy stěžovatele na poskytnutí alespoň těch informací, které jsou snadno dostupné z informačního systému, a jejich nekompromisního setrvávání na argumentaci, že jsou vázány předmětem a obsahem žádosti, je možné jej označit až za šikanózní. Je totiž otázkou, s jakým postupem ze strany žadatele by se správní orgány za daných okolností vlastně spokojily.

61. Obecně řečeno, nelze po laické veřejnosti, tzn. žadatelích o informace spravedlivě požadovat, aby předjímalí, zda se povinné subjekty dokáží s jejich požadavky vypořádat či nikoliv, proces poskytování informací průběžně monitorovali a pouze na základě vlastní úvahy do něj aktivně zasahovali případnou modifikací svých žádostí. Povinný subjekt má být profesionálem znalým práva, který má žadatele procesem poskytování informací provést tak, aby jim bylo v maximální míře vyhověno; je nepřípustné, aby odpovědnost za zdárné vyřízení žádosti přesouvaly povinné subjekty na žadatele a vytýkaly jim nedostatek aktivity tam, kde má být aktivní právě správní orgán. Lapidárně vyjádřeno: povinný subjekt má hledat způsoby maximálního vyhovění podané žádosti, a nikoliv důvody, jak jejímu vyhovění zabránit.

62. Je úlohou povinných subjektů, kterým bylo informování veřejnosti v co nejširší možné míře zákonem svěřeno, aby k tomuto účelu dokázaly využít všech procesních nástrojů, které jsou jim k dispozici. Povinné subjekty by měly primárně hledat způsob, jak žadatelům vyhovět, nikoliv jak jim v přístupu k informacím bránit. Ačkoliv je při vyřizování žádostí o informace použití správního řádu převážně vyloučeno, neplatí to pro základní zásady činnosti správních orgánů. S odkazem na ně a s využitím principu neformálnosti, který je právě pro proces poskytování informací charakteristický, tak lze s žadatelem velice efektivně kooperovat, a je-li třeba, nahradit tak například institut seznámení se s podklady shromážděnými ve spisu, který není možné v této fázi dle § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím využít. Povinný subjekt měl postupovat v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu: „Správní orgán s dostatečným předstihem uvedomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu [...] Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“ Se stěžovatelem měl neformálně komunikovat a informovat jej o povaze nutných úkonů, upozornit na rozsah i dostupnost požadovaných informací a zjistit, zda jeho zájem a o jaké informace trvá. Tímto způsobem bylo možné vzájemně dospět k modifikaci původní žádosti tak, aby bylo možné stěžovateli alespoň částečně vyhovět. V tomto hledisku lze přisvědčit Nejvyššímu správnímu soudu, který nedávno uvedl, že „žadatel by se tedy od povinných subjektů měl dozvědět i to, že pokud by žádal pouze určité informace (týká-li se jeho žádost poskytnutí více informací), budou mu poskytnuty bezúplatně“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2021 č. j. 1 As 281/2020-42).

63. Ani po poučení žadatelů přitom nelze samozřejmě vyloučit, že zůstanou nečinní a setrvávají na svých původních požadavcích. To jim však nemůže být přičítáno k tíži. V nyní rozhodované věci by v takové situaci měly povinné subjekty žádosti částečně vyhovět, částečně

mohly stanovit úhradu za vyhledání informací u těch typů údajů, u kterých by byl skutečně dán důvod posuzovat možné omezení jejich poskytnutí (zde místo spáchání trestného činu), a částečně by mohla být žádost odmítnuta právě u těch informací, u kterých by povinný subjekt dospěl k názoru, že je nutné je z poskytnutí vyloučit.

64. Jakýkoliv jiný postup správních orgánů odporuje základnímu pojetí veřejné správy jako služby. Je s podivem, že informace, které jsou veřejným statkem vytvářeným za pomoci veřejných prostředků, bývají – ačkoli k tomu není racionální ani zákonný důvod – veřejnosti některými povinnými subjekty stále odpírány. Přitom je v daném případě evidentní, že měly sloužit veřejnému zájmu. Namísto toho byl stěžovatel dlouhodobě od realizace svého základního práva odrazován, a to způsobem, jehož nesprávnost a nezákonnost je právě v kontextu celkové tendence judikatury zjevná. Absurdnost uplatněných obstrukčních praktik navíc nabývá na rozměru nejen ve vztahu k opakovanému prohlášení žalovaného o jeho vlastním zveřejňování (částečně totožných) informací o své činnosti a stavu kriminality. Minimálně některými z požadovaných informací totiž evidentně disponuje, ačkoliv jejich vyhledání pro stěžovatele považoval za tak časově náročné, že by údajně musel na delší dobu přerušit svoji běžnou činnost, navíc je však zřejmé, že ani tyto informace se stěžovatelem nebyl ochoten sdílet.

65. Celou situaci pak již jen dokresluje vyjádření *amici curiae*, ze kterého vyplynula naprosto odlišná praxe ve vztahu k jiným osobám žadatelů. Z vyjádření doc. Duška se totiž podává, že mu již v roce 2014 (tzn. o dva roky dříve než v případě žádosti stěžovatele) byly žalovaným bezplatně poskytnuty a v letech 2015–2017 i aktualizovány informace o trestných činech a jednotlivých pachatelích od roku 1996 v rozsahu: údaje o trestném činu (datum a vymezení obvodního oddělení spáchání, okolnosti trestného činu), typ trestného činu, všechny právní kvalifikace trestného činu, základní údaje o pachateli (pohlaví, vzdělání, věk, státní občanství, rodinný stav, zaměstnání, výchovné prostředí, použití zbraně, počet předchozích odsouzení atd.), údaje o trestním řízení u Policie České republiky (datum zahájení trestního řízení a trestního stíhání, způsob a výsledek řízení), charakteristiky obětí atd.

66. Nezbyvá proto než apelovat na dodržování základních zásad činnosti správních orgánů tak, jak jsou zakotveny ve správním řádu, zejména na povinnost chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříci či jen projevit ochotu pomoci. Maximální možná míra partnerství a spolupráce, které je možné využít zejména při vyřizování informační agendy vyznačující se velkou mírou neformálnosti oproti klasickým řízením před správními orgány, může vést k maximálnímu naplnění práva na informace při minimalizaci zátěže povinných subjektů, které mohou ze vzájemné komunikace (i krátkou cestou) rovněž profitovat. Nelze samozřejmě vyloučit, že se povinné subjekty nevyhnou jisté míře kverulantství či šikanózního výkonu práva ze strany některých žadatelů. Je ovšem především na zdatnosti a profesionalitě každého z nich, jak se s danou situací v mezích zákona dokáží vypořádat, vyloučeny přitom nejsou ani prostředky obrany proti zneužití práva, zejména využití tohoto faktického důvodu pro odmítnutí žádosti o informace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020 č. j. 5 As 193/2018-48). V nyní řešeném případě se však o takové jednání ze strany stěžovatele ani zdánlivě nejednalo. Frustrace žadatelů o informace, jsou-li vystaveni nezákonným a ve svém důsledku až protiústavním praktikám veřejné správy, aniž by pak dosáhli nápravy alespoň ve správním soudnictví, se následně stává zdrojem nedůvěry a zbytečného napětí ve společnosti vůči ní.

67. Legalitu postupu správních orgánů odvodily správní soudy i od jimi prezentovaného názoru, že povinný subjekt má co do volby vyřízení žádosti určitou volnost danou zákonnými mantinely, jak s žádostí naloží. Nejvyšší správní soud takovou argumentaci označil za srozumitelnou a věcně správnou a vytýká stěžovateli, že na ni v kasační stížnosti nereaguje. Nejvyšší správní soud tímto způsobem aproboval možnost povinných subjektů volit mezi bezúplatným poskytnutím informací lehce získaných z informačního systému a mezi

stanovením úhrady ve výši cca 25 mil. Kč (resp. přes 3 mil. Kč za 1 údaj). Tento závěr Ústavní soud odmítá, neboť jednak není zřejmé, jakým způsobem takovou možnost povinných subjektů soudy dovodily, nadto takové pojetí odporuje zásadám, které jsou uplatňovány při realizaci práva na informace – odporuje principu, že informace jsou poskytovány aktivně, bezplatně a až jako poslední možností je poskytnutí informací za přiměřenou úplatu (viz opět i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 281/2020-42 ze dne 5. 2. 2021). Takové pojetí je v rozporu i s ústavním omezením práva na informace, neboť poskytnutí informací lze odepřít jen v případech, je-li to nezbytné (čl. 17 odst. 4 Listiny). V neposlední řadě je pak takový postup v rozporu se základními zásadami činnosti správních orgánů, zejména se zásadou právní jistoty, rovnosti stran, rychlosti a hospodárnosti a služby veřejnosti.

68. Konečně je nutno uvést, že vytýká-li Nejvyšší správní soud stěžovateli, že žalobu i kasační stížnost formuloval příliš obecně a opomenul napadnout způsob výpočtu stanovené úhrady, nelze ani tyto výhrady považovat za opodstatněné. Stěžovatel totiž napadal samotnou legitimitu a odůvodněnost stanovené úhrady, zejména u těch údajů, jejichž vyhledávání nemůže mít povahu mimořádně rozsáhlého, a proto nemůže vůbec podléhat zpoplatnění. Nelogičnost požadavku soudu lze přirovnat k situaci, kdy by například u vyměření daně z nemovitostí nebyla soudem za dostačující obranu považována sama skutečnost, že dotčená osoba vůbec nemovitost nevlastní, a není tedy ani plátcem daně, ale bylo jí přičítáno k tíži, že nerozporovala způsob výpočtu vyměření daně. Je proto evidentní, že zde nelze námitku stěžovatele vůči stanovení úhrady považovat za obecnou, ale naopak za přílehavou a dostačující.

69. Ústavní soud pro úplnost dodává, že v tomto řízení pouze zkoumá, zda v souvislosti se stanovením výše úhrady za poskytnutí informací nedošlo k zásahu do tvrzených základních práv stěžovatele, a předmětem jeho přezkumu proto nebylo meritorní vyřízení žádosti ve smyslu poskytnutí či odmítnutí žádosti o informace z důvodu ohrožení práva obětí trestných činů na ochranu soukromí, neboť o tom nebylo dosud správními orgány rozhodnuto.

#### **VI. 4. Oznámení Policejního prezidia České republiky ze dne 6. 9. 2016**

70. Jde-li o sdělení (oznámení) žalovaného, vůči němuž se stěžovatel v petitu ústavní stížnosti (bod 33) dožaduje prohlášení porušení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny a rovněž toho, aby Ústavní soud zakázal žalovanému v pokračování porušování práv stěžovatele, dospěl zdejší soud k závěru, že toto nemůže představovat zásah orgánu veřejné moci podle § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu. V tomto případě jde totiž o pouhou reakci povinného subjektu na žádost stěžovatele ve formě komunikace, přičemž samotným sdělením výše úhrady stěžovateli ještě nemohlo být odepřeno ani odňato právo na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Tímto zásahem do práv stěžovatele mohlo být teprve následné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

71. Ústavní soud podotýká, že ke shodnému závěru dospěl rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve shora odkazovaném usnesení ze dne 21. 9. 2010 č. j. 2 As 34/2008-90, a tomu ostatně nasvědčuje i zvolený postup soudní obrany stěžovatele, který směřoval až proti správnímu aktu povinného subjektu, jehož předmětem bylo odložení žádosti o informace.

72. V této části proto Ústavní soud shledal ústavní stížnost (zásahový petit) jako zjevně neopodstatněnou.

#### **VII. Závěr**

73. Ústavní soud shrnuje, že Nejvyšší správní soud a Městský soud v Praze uplatnily státní moc v rozporu s čl. 17 odst. 1, 4 a 5 Listiny a čl. 4 odst. 4 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a svými rozhodnutími zasáhly do stěžovatelova základního práva na informace. Proto napadená rozhodnutí zrušil a vytvořil tím procesní situaci, kdy se věc vrací



do stadia rozhodování o správní žalobě podané u Městského soudu v Praze, o které bude muset tento soud rozhodovat znovu, vázán právním názorem obsaženým v tomto nálezu.

#### Odlišná stanoviska

##### *Odlišné stanovisko soudce Radovana Suchánka*

Podle § 22 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zaujímám toto odlišné stanovisko k I. a II. výroku nálezu a jejich odůvodnění:

1. Ztotožňuji se s odmítnutím ústavní stížnosti v části směřující proti oznámení Policejního prezidia České republiky ze dne 6. 9. 2016 (III. výrok), neboť samotným sdělením (oznámením) výše úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací nemohlo být stěžovateli odepřeno právo na informace podle čl. 17 odst. 1, 4 a 5 Listiny. Zásahem do práv stěžovatele mohlo být až následné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, které však stěžovatel v petitu ústavní stížnosti nenapadl. Na rozdíl od senátní většiny mám však za to, že ústavní stížnost měla být odmítnuta jako zjevně neopodstatněná v celém svém rozsahu, a to z dále uvedených důvodů.

2. Napadená soudní rozhodnutí nelze posuzovat izolovaně od správní žaloby a kasační stížnosti stěžovatele. Z vyžádaného soudního spisu Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) je patrné, že argumentace stěžovatele obsažená ve správní žalobě byla značně nekonkrétní, přičemž k požadavku na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací se stěžovatel v zásadě omezil na obecné konstatování o „účelovosti“ postupu povinného subjektu. Správní soud přezkoumává správní rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Čím obecnější byl přitom žalobní bod stěžovatele, tím obecněji se s ním mohl městský soud vypořádat [viz náleze ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. III. ÚS 709/19 (N 90/100 SbNU 87), bod 56 *a contrario*, přiměřeně též srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005 č. j. 2 Azs 92/2005-58 (č. 835/2006 Sb. NSS)]. V ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí přitom městský soud řádně uvedl (s přihlédnutím k obecnosti námitek), z jakých důvodů nepovažuje postup povinného subjektu za účelový. Proti způsobu výpočtu úhrady stěžovatel ve správní žalobě nic bližšího neuvedl. Přirovnání senátní většiny obsažené v bodu 68 nálezu je zcela nepatřičné. To platí tím spíše, když náleze opírá neústavnost postupu povinného subjektu o to, že ve správním spisu není založen úřední záznam z provedeného vyhledávání (body 37 a 43 odůvodnění), pročež kvalifikovaný odhad povinného subjektu nemá prý žádný reálný základ. Absenci předmětného úředního záznamu či jiného „podkladu“ pro výpočet výše úhrady přitom stěžovatel ve správní žalobě nenamítal. Správní soudy tak s ohledem na § 75 odst. 2 a § 104 odst. 4 s. ř. s. neměly vůbec možnost se k tomuto vyjádřit.

3. Obdobně přistupoval stěžovatel rovněž ke kasační stížnosti, v níž opět uváděl pouze obecné argumenty, a to spolu s další kasační námitkou, která však neměla ani v hrubých obrysech předobraz ve správní žalobě, a byla tak podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná. Lze tedy plně souhlasit s Nejvyšším správním soudem, který ve svém vyjádření uvedl, že nemohl rozsudek městského soudu přezkoumávat podrobněji, než jak meze tohoto přezkumu vymezil sám stěžovatel uplatněnými kasačními důvody. Senátní většina vzdor tomu tímto nálezem fakticky přistoupila na to, aby stěžovatel prostřednictvím ústavní stížnosti „doháněl“ svou argumentační nedostatečnost z předcházejících řízení před správními soudy. V převážné části náleze navíc nehodnotí napadená soudní rozhodnutí, ale rozhodnutí správního orgánu, které stěžovatel – jak bylo výše uvedeno – v petitu ústavní stížnosti vůbec nenapadl, a to způsobem fakticky přezkoumávajícím prostou zákonnost správního rozhodnutí.

4. Nepravdivé je tvrzení stěžovatele, že se o rozsahu údajů obsažených v databázi ESSK dozvěděl až v průběhu řízení před městským soudem. Již v dokumentu č. j. PPR-17448-5/ČJ-

-2016-990140 ze dne 7. 7. 2016, který byl stěžovateli doručen do datové schránky dne 11. 7. 2016, seznámil povinný subjekt stěžovatele s rozsahem údajů v systému ESSK a výslovně ho upozornil též na to, že údaj o času přijetí oznámení o trestném činu by bylo nutné ke každému jednotlivému případu trestného činu vyhledat v příslušném trestním spisu (č. 1. 10 správního spisu). Vyhovující nálezu proto nelze vůbec postavit na tom, že povinný subjekt měl podle § 4 odst. 3 a 4 správního řádu informovat stěžovatele o tom, že určitá informace není součástí systému ESSK (bod 59). Stěžovatel totiž prokazatelně disponoval detailní informací o tom, které údaje a v jaké podobě jsou v systému ESSK obsaženy, což kromě výše zmíněného dokumentu ze dne 7. 7. 2016 dokládá především „interní dokument pro policejního prezidenta ze dne 30. 8. 2016 č. j. PPR-17448-11/ČJ-2016-990140“, o který se stěžovatel již ve správní žalobě značně opíral (viz č. 1. 2 spisu městského soudu), a byl tak s jeho obsahem seznámen. Bylo proto na stěžovateli, aby s vědomím těchto informací zvážil částečné zpětvzetí své žádosti o informace, a netrval tak například na poskytnutí údaje o čase přijetí trestného činu nebo GPS souřadnicích místa spáchání trestného činu. S ohledem na dispoziční zásadu a vázanost povinného subjektu žádostí stěžovatele tak nemohl učinit sám správní orgán. Naprostým popřením dispoziční zásady a vázanosti správního orgánu žádostí je pak tvrzení obsažené v bodu 61 odůvodnění nálezu, podle něhož měl povinný subjekt do procesu poskytování informací „pouze na základě vlastní úvahy“ (sic!) aktivně zasahovat případnou modifikací žádosti stěžovatele. Ve světle výše uvedeného nemohu souhlasit se senátní většinou, podle níž je požadavek toho, aby stěžovatel sám aktivně činil kroky vůči povinnému subjektu a žádost modifikoval, nepřiměřený či dokonce „šikanózní“ (bod 60). Ničím nepodložené je rovněž tvrzení, podle něhož povinný subjekt „trval na nemožnosti změny původních požadavků“ (tamtéž). Stěžovatel žádný úkon směřující ke změně žádosti o informace neprovedl, těžko tak mohl povinný subjekt nepřipustit jakoukoliv změnu „požadavků“.

5. Souhlasím s tím, že i při vyřizování žádosti o informace se uplatní základní zásady činnosti správních orgánů. Stěží lze však zrušení napadených soudních rozhodnutí podepřít tím, že povinný subjekt porušil základní zásadu činnosti správních orgánů „chovat se k dotčeným osobám zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc [...]“, resp. zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti (body 64 a 66). Ani případné porušení zásady veřejné správy jako služby veřejnosti spočívající v nezdvořilém chování úředních osob (k němuž podle mého názoru nedošlo) však v drtivé většině případů neodůvodňuje zrušení správního rozhodnutí ani pro prostou nezákonnost (blíže srov. GRYGAR, T. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. Správní právo procesní. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 38), tím méně pak může být jedním z důvodů pro zrušení (dokonce) soudních rozhodnutí (!) pro jejich neústavnost.

6. Je třeba též zdůraznit, že různé kombinace stěžovatelem požadovaných údajů (např. GPS souřadnice místa spáchání trestného činu, identifikátor trestného činu, datum a čas přijetí oznámení a další) mohou v některých případech vést k identifikaci poškozených osob, popř. též ke zmaření účelu trestního řízení, v jiných případech však nikoliv. Není přitom myslitelné, aby došlo bez bližší úvahy nad konkrétním případem (!) k neposkytnutí určité skupiny údajů *en bloc*, popř. dokonce k neposkytnutí údaje jen proto, že není obsažen v databázi ESSK. Proto povinný subjekt stěžovatele správně informoval o nutnosti vyhledání údaje neobsaženého v systému ESSK v příslušném trestním spise. Jestliže stěžovatel ani v návaznosti na to svou žádost o informace neupravil, těžko lze povinnému subjektu vytýkat, že požadoval úhradu dle § 17 odst. 1 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím i za vyhledání takové informace.

7. Na shora uvedeném nic nemění ani stanovisko doc. Libora Duška, zaslané Ústavnímu soudu advokátem stěžovatele, o něž se argumentačně opírá bod 65 nálezu (zde se ostatně nepatřičně od stěžovatele přebírá označení doc. Duška jako *amicum curiae*, ačkoli jeho vyjádření Ústavnímu soudu předložil právě stěžovatel!). V něm uváděné skutečnosti měl

stěžovatel uplatnit v řízení o správní žalobě. V předloženém stanovisku se sice uvádí, že jde o skutečnosti stěžovateli dříve neznámé, jde však o blíže nekonkretizované tvrzení třetí osoby, která není účastníkem řízení. Nelze rovněž přehlédnout, že zaslání stanoviska v konečném důsledku fakticky směřuje k požadavku na obnovu řízení, kterou však soudní řád správní ve vztahu k řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a rozhodnutí o kasační stížnosti nepřipouští (viz § 114 s. ř. s.). Stejně tak lze poukázat i na § 109 odst. 5 s. ř. s., podle něhož nelze přihlížet ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil až poté, co bylo vydáno kasační stížností napadené rozhodnutí. Tím méně lze pak žádat, aby se této úlohy ujal Ústavní soud – je přece proti logice takového omezení, když se věcný přezkum zákonnosti rozhodnutí pouze „automaticky“ přesouvá do roviny ústavního soudnictví. Za zásadní navíc považují i tu skutečnost, že již ze samotného stanoviska vyplývá, že obsah žádosti doc. Libora Duška o informace a rozsah poskytnutých informací byl v porovnání s nyní posuzovaným případem stěžovatele odlišný již v tom, že doc. Duškovi nebyl poskytnut např. údaj o místě spáchání trestného činu konkretizovaný GPS současnici či adresou, v řadě případů umožňující (zejména v kombinaci s jinými údaji) identifikaci obětí trestných činů, jak i s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora Evropské unie uvedl Nejvyšší správní soud v bodu 38 odůvodnění svého rozsudku.

# III

II. Usnesení

**Usn. č. 10**  
**Zproštění obžaloby a trestněprávní ochrana**  
**vlastnického práva poškozených**  
**(sp. zn. II. ÚS 2972/20 ze dne 18. května 2021)**

Byla-li jednáním, pro které byla podána obžaloba, způsobena poškozeným škoda, pak případné nesprávné posouzení otázky, zda jim tato škoda skutečně vznikla, ze strany obecných soudů s navazujícím zproštěním obžalovaného obžaloby samo o sobě zásadně nemá za následek porušení práva poškozených vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, respektive pokojně jej užívat podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Je tomu tak z toho důvodu, že poškození mají bez ohledu na výsledek trestního řízení možnost domáhat se náhrady škody proti tomu, kdo za ni odpovídá, v občanském soudním řízení. Současně to ale neznamená kategorický závěr, že by k takovému porušení nemohlo nikdy dojít. Nelze totiž vyloučit, že konkrétní okolnosti věci budou opodstatňovat závěr, že samotné občanské soudní řízení s ohledem na závažnost zásahu do vlastnického práva poškozených, jakož i závažnost případných souvisejících dopadů do různých sfér jejich života nebude bez realizace účinného vyšetřování poskytovat účinnou ochranu tomuto jejich právu.

**Usnesení**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Ludvíka Davida, soudce zpravodaje Pavla Rychetského a soudce Davida Uhlíře o ústavní stížnosti a) E. V., b) V. S., c) J. S. a d) D. K., všech zastoupených Mgr. Pavlem Černým, advokátem, sídlem Údolní 567/33, Brno, proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 18. června 2020 č. j. 11 To 91/2020-3835, rozsudku Okresního soudu Praha-západ ze dne 30. prosince 2019 č. j. 9 T 68/2018-3737 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. listopadu 2019 č. j. 7 Tdo 1104/2019-3512, za účasti Nejvyššího soudu, Krajského soudu v Praze a Okresního soudu Praha-západ jako účastníků řízení a 1) J. F., 2) K. S., 3) O. S., 4) V. S., 5) J. V., 6) E. N., 7) R. S., 8) I. K., 9) obchodní společnosti AŠENBRENNERS, s. r. o., sídlem Víta Nejedlého 445/17, Praha 3 – Žižkov, 10) obce Chýně, sídlem Hlavní 200, Chýně, 11) obce Chrástany, sídlem Plzeňská 28, Chrástany, 12) obchodní společnosti Development Chýně, s. r. o., sídlem Kodaňská 558/25, Praha 10 – Vršovice, a 13) Metropolitní kapituly u sv. Víta v Praze, sídlem Hrad, III. nádvoří 48/2, Praha 1 – Hradčany, jako vedlejších účastníků řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

## Odůvodnění

### I. Vymezení věci

1. Ústavní stížností, jež byla Ústavnímu soudu doručena dne 19. 10. 2020, navrhli stěžovatelé zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí z důvodu tvrzeného porušení jejich základních práv podle čl. 11 a 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

### II. Shrnutí rozhodnutí soudů v trestní věci vedlejšího účastníka

2. V trestní věci vedené před Okresním soudem Praha-západ (dále jen „okresní soud“) pod sp. zn. 9 T 68/2018 bylo rozhodováno o obžalobě proti vedlejšímu účastníkovi 1, která ho vinila ze spáchání zločinu poškození cizí věci podle § 228 odst. 1 a 4 trestního zákoníku. Trestného jednání se měl vedlejší účastník 1 dopustit, stručně řečeno, tím, že v době od 1. 7. 2016 do 28. 4. 2017 v rámci svého podnikání spočívajícího v údajné rekultivaci pozemků, ve skutečnosti však v provozu skládky, v úmyslu sebe obohatit pokračoval v této činnosti a dále inkasoval od svých klientů finanční prostředky za možnost uložení *de facto* odpadového materiálu v území nazývaném jako „skládky Chýně–Chrášťany“ na pozemcích poškozených, mezi které patří stěžovatelé i vedlejší účastníci 2 až 13, ačkoli si byl vědom, že již nedisponuje žádným právním titulem opravňujícím k této činnosti a že vlastníci pozemků s prováděním navážky zeminy-odpadu dlouhodobě nesouhlasí, přičemž v uvedené době takto způsobil poškození dotčených cizích pozemků uložením nejméně 597 334,1 tun odpadů, k jejichž odstranění a uvedení pozemků v předešlý stav bude nezbytné vynaložit celkové náklady ve výši minimálně 36 064 647 Kč.

3. Rozsudkem okresního soudu ze dne 14. 11. 2018 č. j. 9 T 68/2018-3333 byl vedlejší účastník 1 uznán vinným uvedeným zločinem a byl mu uložen trest odnětí svobody v trvání tři roků, jehož výkon byl podmíněně odložen na zkušební dobu v trvání čtyř roků, a peněžitý trest ve výměře 350 denních sazeb po 12 000 Kč, tedy celkem 4 200 000 Kč, pro případ jehož nevykonání mu byl uložen náhradní trest odnětí svobody v trvání dvanácti měsíců. Poškození, včetně stěžovatelů, byli podle § 229 odst. 2 trestního řádu se svými nároky odkázáni na řízení ve věcech občanskoprávních. Odvolání vedlejšího účastníka 1, státního zástupce a poškozených proti tomuto rozsudku byla usnesením Krajského soudu v Praze (dále jen „krajský soud“) ze dne 4. 4. 2019 č. j. 11 To 89/2019-3422 zamítnuta. Obě tato rozhodnutí byla nicméně zrušena usnesením Nejvyššího soudu ze dne 13. 11. 2019 č. j. 7 Tdo 1104/2019-3512.

4. Z napadených rozhodnutí se podávají podrobná zjištění ohledně využití pozemků, na nichž počínaje rokem 1988, kdy bylo Městským národním výborem Hostivice rozhodnuto o využití území pro terénní úpravy a o jeho následné rekultivaci, až do poloviny roku 2016, kdy bylo povolení k provádění terénních úprav zrušeno, docházelo k navážení materiálu, a tím ke vzniku předmětné skládky. Navážení materiálu pokračovalo – dokonce ve zvýšené intenzitě – i v následném období, v němž se měl vedlejší účastník 1 dopustit trestného jednání. Nejvyšší soud shledal dovolání obviněného neopodstatněným v části, ve které namítal absenci protiprávnosti vytýkaného jednání a nedostatek úmyslu jednat v rozporu s právem. Za jednoznačné ale nepovažoval závěry krajského soudu a okresního soudu ohledně naplnění znaku způsobení škody na věci.

5. Podle Nejvyššího soudu bylo třeba daný případ posuzovat v širších souvislostech. Předmětné pozemky byly za minulého režimu značně znečištěny, takže hrozila kontaminace spodních vod a ohrožení vodního zdroje. Rekultivace byla proto nezbytná. Patrně však pokračovalo navážení odpadu, na což bylo po roce 1989 oprávněně reagováno protesty občanů a rekultivace po dobu několika let neprobíhala. Ve vztahu k otázce trestnosti jednání vedlejšího účastníka 1 bylo podstatné, že tento podle zjištění okresního soudu při rekultivaci nevybočil ze schválené projektové dokumentace a započal již také s ozeleňováním prostoru. Zároveň se po delší dobu nacházel v situaci, kdy mu správní orgány něco – za souhlasu orgánů samosprávy –

přikazovaly, zatímco soudy v občanském soudním řízení mu totéž zakazovaly, aniž by bylo zjištěno, že by některý z těchto orgánů byl v podstatných věcech uveden v omyl. Za takovou diskrepanci nemůže být primárně odpovědný občan, což je významné z hlediska úmyslu působit škodu. Vedlejšímu účastníkovi 1 nelze přičítat dřívější průběh rekultivace, o níž bylo zpětně vysloveno, že probíhala na základě nezákonných rozhodnutí státních orgánů, a to právě z toho důvodu, že mohl jednat v dobré víře.

6. Rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje, od jehož doručení je vymezeno páčání skutku, řeší pouze otázku formální správnosti prodloužení v mezidobí zrušeného rozhodnutí stavebního úřadu. Žádné z rozhodnutí soudů neřeší otázky, zda pozemky, u nichž byla nařízena rekultivace, byly vlastníkům vydány v souladu s právem a zda bylo možno uložit novým vlastníkům jako právním nástupcům pokračovat v rekultivaci, ani otázky, co vyplývá ze statutu veřejně prospěšné stavby, zda a v jakém rozsahu – co do výšky vytvořené vrstvy zeminy a co do plošného rozsahu dotčených pozemků – byla rekultivace nutná. Nejvyšší soud uvedl, že bez vyřešení těchto otázek nelze zjistit, zda byla rekultivace kontaminovaných pozemků objektivně prospěšným činem (včetně navezení silné vrstvy zeminy nad úroveň terénu), anebo způsobením škody na pozemcích, případně do jakého okamžiku byla prospěšná a od kdy již byla poškozujícím jednáním.

7. Dalším problémem bylo, zda vůbec lze řešit otázku vzniku škody způsobem, který zvolily soudy nižšího stupně. I kdyby bylo zjištěno, že pozemky byly rekultivační činností poškozovány už před rokem 2016, nabízela by se otázka, zda takto nebyly již dříve poškozovány či „zničeny“ natolik, že další navážkou zeminy po 1. 7. 2016 již nemohla další škoda vzniknout. Odhlédne-li se od toho, že podle obsahu spisu měly být pozemky určeny k zalesnění a vytvoření členitosti terénu s rekreačním a sportovním využitím (podle vedlejšího účastníka 1 v době koupě pozdější vlastníci pozemků věděli, že jsou vyňaty ze zemědělského půdního fondu a že na nich probíhá rekultivace), je zřejmé, že k uvedenému datu bylo v podstatě bez rozumných pochybností vyloučeno, aby pozemky byly využívány dřívějším způsobem jako orná půda. Uvedení pozemků do původního stavu, tj. jako využitelných pro zemědělskou výrobu, by byl absurdní postup. Představoval by totiž odstranění již vysázených trvalých porostů, odvoz veškeré zeminy zakrývající původní skládku obsahující kontaminační materiály a její deponace na jinou skládku zeminy, likvidaci kontaminačních materiálů, další skrývku pod původní terén a konečně závoz zeminou vhodnou pro zemědělskou výrobu. Nadto nelze uvažovat o tom, že by majitelům pozemků vznikla škoda na věci ve smyslu § 228 trestního zákoníku samotným vyvíjením činnosti vedleším účastníkem 1 na pozemcích (jakýmsi jejich „okupováním“, které by znamenalo například ušlý zisk z nájmu).

8. Právní otázku, zda vznikla škoda a jakým způsobem má být vyčíslena (§ 137 trestního zákoníku), soudy řešily formalisticky a mechanicky. Příbraná znalkyně na základě tohoto zadání pouze spočetla, jaké náklady by si vyžádalo vymístění poslední vrstvy navážky vzniklé po 1. 7. 2016. Neřešila však, zda touto poslední vrstvou byl pozemek poškozován a zda by odvezení uvažovaného materiálu bylo uvedením v předešlý stav ve smyslu obnovení funkčnosti věci. Prakticky jediným důkazem, který se kvalifikovaněji vyjadřuje k otázce škody navážkou po uvedeném datu, je znalecký posudek Pražské znalecké kanceláře, s. r. o., podle něhož žádná škoda nevznikla. Znalecký posudek uvádí, že v posuzovaném období nedošlo ke snížení hodnoty předmětných pozemků. Naopak lze uvažovat o zvýšení hodnoty vysázením trvalých porostů. Závěr o vzniku škody ve smyslu § 228 trestního zákoníku v důsledku stíhaného jednání je tak podle Nejvyššího soudu přinejmenším předčasný a neodůvodněný.

9. Závěrem Nejvyšší soud uvedl, že i v případě naplnění znaků trestného činu by věc bylo třeba posoudit z hlediska zásady subsidiarity trestní represe ve smyslu § 12 odst. 2 trestního zákoníku. Souběžně s trestním řízením probíhají občanskoprávní sporná řízení mezi vlastníky pozemků a vedleším účastníkem 1, respektive jím ovládanou obchodní společností, a soudy měly v trestním řízení zvažovat, zda nepostačí uplatnění odpovědnosti podle jiných než

trestních předpisů. Vyloučit nelze ani odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Za dlouhé uplynulé období se vlivem více faktorů vytvořila značně právně složitá situace, tím spíše složitá z trestněprávního hlediska. Pokud by byla věc jasná, došlo by k zahájení trestního stíhání už v roce 1995, kdy byly znovuzahájeny rekultivační práce. Případné mnohaleté selhání státu lze ovšem nyní jen stěží dohnat trestním stíháním vedlejšího účastníka 1.

10. Vzhledem ke zrušení původně vydaných soudních rozhodnutí ve věci obžaloby znovu rozhodoval okresní soud, který rozsudkem ze dne 30. 12. 2019 č. j. 9 T 68/2018-3737 podle § 226 písm. b) trestního řádu zprostil vedlejšího účastníka 1 obžaloby, neboť v žalobním návrhu označený skutek nebyl trestným činem, a odkázal poškozené, včetně stěžovatelů, na řízení ve věcech občanskoprávních. Okresní soud vyšel z premis stanovených Nejvyšším soudem a učinil závěr, že ke dni 1. 7. 2016 byly předmětné pozemky citelně zasaženy navázkou probíhající v předchozích téměř třiceti letech, a tudíž navezením poslední vrstvy zeminy se jejich povaha již nemohla změnit. Ani odvozem zeminy navezené po tomto datu by nedošlo k uvedení pozemků v předešlý stav ve smyslu obnovení jejich funkčnosti jako orné půdy. Otázkami, od jakého okamžiku bylo jednání vedlejšího účastníka 1 jednáním poškozujícím a zda byla rekultivace nutná a v jakém rozsahu, se okresní soud nezabýval. Vedlejší účastník 1 byl toliko adresátem rozhodnutí příslušných orgánů státní správy, které určovaly rozsah rekultivace. Jestliže nebylo prokázáno, že vedlejší účastník 1 a jednotliví zaměstnanci příslušných orgánů, kteří vydávali dotčená rozhodnutí, jednali ve vzájemné shodě vedeni úmyslem se naddimenzovanou rekultivací pozemků obohatit, pak nelze dovodit, že by vedlejší účastník 1 jednal úmyslně, a byla tak naplněna subjektivní stránka žalovaného trestného činu. Nic takového v dané věci nebylo obžalobou tvrzeno a takový závěr neplyne ani z žádného důkazu. Uvedené úvahy Nejvyššího soudu o nutném rozsahu rekultivačních prací tak mohou dopadat na případná další řízení s touto věcí související, nemohou mít ale bezprostřední dopad na ni samotnou. Přestože tedy vedlejší účastník 1 v rámci své podnikatelské činnosti spočívající v rekultivaci pozemků ve vlastnictví třetích osob navezl na tyto pozemky bez souhlasu či proti vůli vlastníků 597 334,1 tun materiálu, aniž by disponoval jakýmkoli právním titulem opravňujícím k této činnosti, nebylo prokázáno, že by tímto jednáním vznikla poškozeným škoda, která je jedním ze znaků skutkové podstaty trestného činu poškození cizí věci podle § 228 trestního zákoníku.

11. Odvolání státního zástupce a poškozených, včetně stěžovatelů, bylo usnesením krajského soudu ze dne 18. 6. 2020 č. j. 11 To 91/2020-3835 zamítnuto. Krajský soud upozornil na to, že je vázán názorem Nejvyššího soudu vysloveným k otázkám výkladu a použití norem hmotného i procesního práva. Odvolatelé sice na podporu svých námitek předložili řadu přesvědčivých a věcně relevantních argumentů, s ohledem na výše uvedenou vázanost právním názorem Nejvyššího soudu jim však nebylo možné přiznat důvodnost. Řešení otázky, zda prokázaným jednáním vedlejšího účastníka 1 byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty žalovaného trestného činu, případně jiného činu uvedeného v trestním zákoníku, totiž spadá do právního posouzení podstaty projednávaného trestného činu, a proto, pokud byl v tomto směru Nejvyšším soudem vysloven právní názor, je povinností soudů nižšího stupně ho plně bez jakýchkoli výhrad respektovat, byť by se s ním neztotožňovaly.

### III. Argumentace stěžovatelů

12. Stěžovatelé spatřují porušení jejich ústavně zaručeného práva na efektivní trestní řízení na obranu jejich práva, a tím i jejich práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny, ve způsobu, jakým se obecné soudy po zrušení jejich původních rozhodnutí Nejvyšším soudem vypořádaly s otázkou vzniku škody. To, že takováto škoda vznikla i v období od 1. 7. 2016 do 28. 4. 2017, považovali stěžovatelé za prokázané již na základě provedených důkazů. Nejvyšší soud ve svém usnesení ve vztahu k vzniku škody (ani jejímu vyčíslení) žádný závazný právní



názor nevyslovil a ani nemohl, neboť otázka vzniku škody není otázkou právní, ale skutkovou. Měl-li pochybnosti o jejím vyčíslení, aniž by uvedl, jakým způsobem měla být vyčíslena, nemohlo jít o závazný právní názor. Obecné soudy proto neměly rezignovat na další dokazování a právní posouzení věci a bez dalšího reálného projednání věci zprostit vedlejšího účastníka 1 obžaloby. Místo toho měly po případném doplnění dokazování věc znovu posoudit, a dostát tak své povinnosti poskytnout náležitou ochranu právům osob, které byly poškozeny trestnou činností, tuto činnost náležitě prošetřit a závěry takového šetření založit na řádném posouzení věci odpovídajícím příslušné právní úpravě. Závěr Nejvyššího soudu, že v důsledku navážek nemohla vzniknout škoda ve smyslu nemožnosti využití pozemků jako orné půdy, nevylučuje vznik škody v jiném smyslu, například s ohledem na náklady na stabilizaci návozu nebo náklady související s jeho odstraněním, což stěžovatelé podrobně rozvádí. Upozorňují také na nesprávnost závěru o výši škody a další vady napadených rozhodnutí.

13. Zproštění obžaloby fakticky brání stěžovatelům v uplatňování jejich nároků prostřednictvím soukromoprávních žalob, které podali jako žaloby incidenční v rámci probíhajícího insolvenčního řízení vedeného proti vedlejšímu účastníku 1. Je zřejmé, že v důsledku těchto vadných rozhodnutí se stěžovatelé nebudou moci opřít o řádné závěry trestních soudů ohledně jednání vedlejšího účastníka 1, ačkoli by jim to umožnilo, aby se po odkázání do občanskoprávního řízení zaměřili jen na otázku přesné výše škody. Místo toho budou v řízení o svých žalobách konfrontováni se závěry, že žádná škoda nevznikla, což je bude zásadním způsobem poškozovat. Tím mělo být porušeno také vlastnické právo stěžovatelů podle čl. 11 Listiny.

14. Závěrem stěžovatelé připomínají, že se domáhají ochrany proti poškozování jejich pozemků (navíc poškozování zcela mimořádným způsobem vybudováním hory stavebního odpadu) již 30 let a již 30 let je jim tato ochrana v důsledku naprostého selhání státních orgánů upírána. Definitivní zproštění obžaloby vedlejšího účastníka 1 by tak bylo vyvrcholením tohoto celkového kolapsu státních orgánů, které nejdříve jeho činnost umožnily a následně by ho na základě vadných konstruktů o absenci vzniku škody i vyvinily. Vzhledem k tomu, že většinu majetku získaného na úkor stěžovatelů vedlejší účastník 1 v mezichase zřejmě již úspěšně převedl na jiné osoby, nepředstavuje pro něho v zásadě ani případný úspěch občanskoprávních žalob žádná nebezpečí. I výsledek těchto řízení, byť by vedl pouze k uložení povinnosti k náhradě škody, která stejně nebude uhrazena, je vadnými závěry napadených rozhodnutí ohrožen, protože na ně bude vedlejší účastník 1 odkazovat, což již činí, a tyto závěry zohledňují i jiné státní orgány. Bez zásahu Ústavního soudu by tak vedlejší účastník 1 zůstal zcela bez postihu. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že mimořádnost jejich případu odůvodňuje, aby Ústavní soud za účelem poskytnutí ochrany jejich práv zprošťující rozsudek zrušil.

#### **IV. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem**

15. Ústavní soud konstatuje, že rozsudek, jímž byl vedlejší účastník 1 zproštěn obžaloby, není vyloučen z přezkumu v řízení o ústavních stížnostech. Nelze dovodit, že by takovýto rozsudek nebyl rozhodnutím nebo jiným zásahem veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) ani že by jeho přezkum byl vyloučen z povahy věci pro absenci relevantního ústavněprávního kritéria přezkumu, tedy pro nezpůsobilost zasáhnout do základních práv a svobod. Tento závěr platí i pro tu část napadených rozhodnutí, ve které byli stěžovatelé se svými nároky podle § 229 odst. 3 trestního řádu odkázáni na řízení ve věcech občanskoprávních, tj. proti výsledku adhezního řízení. Tím je dána příslušnost Ústavního soudu k projednání a rozhodnutí věci.

16. Ústavní stížnost byla rovněž podána osobami k tomu oprávněnými, jimiž jsou poškození, k tomu je však nutno dodat, že napadenými rozsudky nebylo v části, v níž bylo rozhodnuto o zproštění obžaloby, přímo rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatelů. Toto rozhodnutí se jejich práv dotýká nepřímo v tom smyslu, že jde o součást trestního řízení,

jehož účinným vedením ze strany orgánů činných v trestním řízení má být zajištěna i ochrana jejich ústavně zaručených práv. Zproštění obžaloby, jež by bylo výsledkem porušení povinnosti ze strany těchto orgánů, tak představuje i ve vztahu k poškozeným zásah veřejné moci [srov. náleze ze dne 12. 8. 2014 sp. zn. I. ÚS 3196/12 (N 152/74 SbNU 301), jakož i náleze ze dne 6. 10. 2020 sp. zn. III. ÚS 1412/20 (N 195/102 SbNU 226), v němž bylo upřesněno, že poškození mohou proti takovému rozhodnutí brojit jen jako proti jinému zásahu veřejné moci, čímž jsou předurčeny i možné výrokové varianty případného vyhovujícího nálezu; všechna rozhodnutí, na která odkazuje toto usnesení, jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Zjevně oprávnění byli stěžovatelé k podání ústavní stížnosti proti té části napadených rozhodnutí, kterou byli se svými nároky podle § 229 odst. 3 trestního řádu odkázáni na řízení ve věcech občanskoprávních, protože v této části bylo rozhodováno přímo o jejich právech a povinnostech [náleze ze dne 15. 12. 2015 sp. zn. I. ÚS 1587/15 (N 214/79 SbNU 443), body 13–16]. Tento závěr se ale uplatní jen pro jimi uplatňované nároky, a nikoli pro nároky ostatních poškozených, kteří ústavní stížnost nepodali a v tomto řízení mají postavení vedlejších účastníků. Ohledně nich byla ústavní stížnost podána neoprávněnými navrhovateli.

17. Přípustnost ústavní stížnosti proti rozsudku okresního soudu a usnesení krajského soudu vyplývá z toho, že zákon neumožňoval stěžovatelům jako poškozeným podat proti napadeným rozhodnutím, případně některé jeho části, jiný procesní prostředek k ochraně jejich práva. V části, ve které ústavní stížnost směřuje proti usnesení Nejvyššího soudu, je ovšem ústavní stížnost nepřipustná podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), neboť nejde o konečné rozhodnutí, nýbrž o rozhodnutí kasační, kterým byla zrušena dřívější rozhodnutí soudů nižšího stupně o vině a trestu stěžovatele a okresnímu soudu bylo přikázáno, aby věc v potřebném rozsahu znovu projednal a rozhodl.

18. Nakonec je třeba uvést, že ústavní stížnost byla podána včas a splňuje i všechny zákonem stanovené náležitosti, včetně povinného zastoupení advokátem (§ 29 až 31 zákona o Ústavním soudu).

## V. Vlastní posouzení

19. Poté, co se Ústavní soud seznámil s argumentací stěžovatelů a napadenými rozhodnutími, dospěl k závěru, že ústavní stížnost je v části, ve které byla podána oprávněným navrhovatelem a shledána přípustnou, zjevně neopodstatněná.

20. V řízení o ústavních stížnostech [čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, § 72 a násl. zákona o Ústavním soudu] Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) přezkoumává rozhodnutí či postup orgánů veřejné moci jen z toho hlediska, zda jimi nedošlo k porušení ústavně zaručených základních práv a svobod.

21. Jak bylo podrobně shrnuto výše, stěžovatelé, kteří měli v trestním řízení vedeném proti vedlejšímu účastníkovi 1 jako obžalovanému ze spáchání zločinu poškození cizí věci podle § 228 odst. 1 a 4 trestního zákoníku postavení poškozených, v ústavní stížnosti namítají porušení svých základních práv podle čl. 11 a 36 Listiny. Toto porušení spatřují, stručně řečeno, v tom, že vedlejší účastník 1 byl zproštěn viny na základě podle jejich názoru nesprávného posouzení otázky, zda jeho jednáním vznikla stěžovatelům (a dalším poškozeným) škoda.

22. Ústavní soud se na základě těchto námitek předně zabýval otázkou, zda a za jakých podmínek může zproštění obžaloby vést k porušení základních práv a svobod osob, jež měly být jednáním, pro které byla podána obžaloba, poškozeny. Vyšel přitom ze své dosavadní rozhodovací praxe, která se v minulosti podrobně a obsáhle zabývala významem trestního řízení pro ochranu základních práv a svobod poškozených nebo obětí trestného činu.

23. Mezi nezbytné prvky konstrukce moderního státu, založeného na hodnotovém východisku systému lidských práv a základních svobod, patří na úseku trestního práva také funkce ochrany, represe, prevence, hodnocení, kompenzace či regulace chování, která zahrnuje

i právem upravený postih osob. Stát se formulací ústavních ustanovení o právu na život, právu na osobní svobodu, právu na ochranu majetku atd. nezavazuje jen k tomu, že je svou činností sám nebude porušovat (tzv. negativní status) a že do této chráněné oblasti bude zasahovat jen v ústavních a zákonných mezích (zejména čl. 1, čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 4 Listiny, čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy), ale také, že s ohledem na mocenský monopol a zákaz svémoci bude poskytovat ochranu (tzv. pozitivní status jednotlivce) těmto právům, svobodám a hodnotám, a to i jsou-li narušeny jednáním někoho jiného, než je nositel veřejné moci (čl. 4, 83, 90 Ústavy, čl. 36 až 40 Listiny). Takovým porušením se bude snažit předcházet v rámci jednotlivých právních odvětví, zejména správního práva či trestního práva. Tím se do tradičního vztahu stát–pachatel dostává rovněž osoba poškozeného či oběti trestného činu nejen jako pasivní přihlížející, nýbrž s odpovídajícím procesním postavením [srov. náleze ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 1716/16 (N 151/82 SbNU 385), body 24–25].

24. Mocenský monopol a s ním spojené *ius puniendi* státu se v Ústavě a Listině projevují v podobě závazků státu, z nichž pro jednotlivce v rámci právního řádu vyplývají práva, kterých se mohou v různých formách dovolávat vůči orgánům činným v trestním řízení. To se týká povinnosti státu chránit určité hodnoty jak formou právní úpravy (objektivní právo), tak poskytnutím prostředků k jejich ochraně dotčeným osobám (subjektivní právo). Ústavní pořádek České republiky – na rozdíl od některých jiných ústav – sice výslovně neuvádí pojmy „poškozeného“ a „oběti trestného činu“, z povahy veřejné moci však vyplývá závazek ochrany i pro tyto subjekty, který je současně i závazkem mezinárodním (srov. čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy ve spojení s čl. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, popř. jinými mezinárodními lidskoprávními úmluvami). Trestní zákonodárství České republiky, opět na rozdíl od jiných států, ostatně nezná institut soukromé (čl. 80 Ústavy *a contrario*), subsidiární či akcesorické žaloby těchto subjektů pro případ, že je veřejná moc, která je k takové ochraně povinná, zklame či je nečinná. Uvedený závazek přesto nelze vykládat jako otevírání prostoru pro poškozené tam, kde to zákon neumožňuje, ale jako přísné měřítko hodnocení monopolu veřejné žaloby (čl. 80 Ústavy) a jeho efektivního naplnění, a to s přihlédnutím k nové obecné zásadě trestního řízení podle § 2 odst. 15 trestního řádu o povinnosti umožnit poškozeným plné uplatnění jejich práv v každém období trestního řízení [srov. náleze sp. zn. III. ÚS 1716/16, body 26–27; viz též náleze ze dne 19. 2. 2015 sp. zn. I. ÚS 1397/14 (N 38/76 SbNU 515)].

25. Ústavní soud musí při svém rozhodování respektovat odlišné dopady tohoto vícestanného a vícerozměrného působení ustanovení Listiny v oblasti trestání a trestního řízení. Musí vycházet z toho, že zde vzájemně působí jednak plnění funkcí státu trestním zákonodárcem a orgány činnými v trestním řízení, jednak proti sobě stojící nároky plynoucí z odlišných ústavních lidskoprávních pozic obviněného, obžalovaného, poškozeného, oběti trestného činu či zúčastněné osoby. Je třeba mít na zřeteli, že se zde mohou v rámci uplatnění principu proporcionality [srov. např. náleze ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.) nebo náleze ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.)] střetávat kautely nadměrného zásahu do základních práv a svobod, či naopak jim nedostatečně poskytované ochrany. To platí na úrovni obecné právní úpravy i v konkrétních řízeních, v nichž soudy musí obezřetně dbát své povinnosti ochrany všech základních práv (čl. 4 Ústavy). Zvláště v případech soudní ochrany základních lidských práv ani zákonodárci nemůže zakotvením zvláštních procesních prostředků zvýhodnit jednu ze stran řízení, aniž by se taková úprava opírala o přiměřený hmotněprávní důvod (pouze obviněnému může být uložena trestní sankce, jen on má právo na obhajobu a řadu dalších procesních oprávnění), a vyvažovala tak omezení ochrany ústavních práv ostatních účastníků. Právní jistotě posilované jinak žádoucími jednoduchými, stručnými a zpravidla bezvýjimečnými procesními předpisy nelze obětovat možnost účinnější ochrany tak důležitých hodnot, jako jsou například lidský život či důstojnost člověka, tedy hodnot chráněných základními lidskými právy a svobodami (srov. náleze sp. zn.

III. ÚS 1716/16, body 25 a 29). V tomto směru je třeba zdůraznit zvláštní ochranu práv a svobod plynoucích z čl. 2, 3, 4, čl. 5 odst. 1 a čl. 8 Úmluvy, jak to činí Rada Evropy ve směrniciích Výboru ministrů ze dne 30. 3. 2011 (viz směrnici Eradicating impunity for serious human rights violations, část II bod 3 – dostupnou na <https://www.coe.int>).

26. Nejdůležitějším odrazem uvedených povinností státu je právo poškozených na účinné vyšetřování, které je vhodné, důkladné, nestranné a nezávislé, bez zbytečných průtahů a pod veřejnou kontrolou [podrobně k tomuto právu, jeho ústavnímu základu a vývoji v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva viz zejména nálezy ze dne 2. 3. 2015 sp. zn. I. ÚS 1565/14 (N 51/76 SbNU 691) a nálezy ze dne 3. 9. 2019 sp. zn. III. ÚS 2012/18 (N 153/96 SbNU 14)]. Právo na účinné vyšetřování zavazuje především orgány moci výkonné. Povinnosti státu přitom není učiněno za dost, nebude-li výsledků takového vyšetřování využito v rámci trestního řízení podle ústavních pravidel (čl. 80 Ústavy a čl. 39 Listiny – podání žaloby v případech a v mezích stanovených zákonem, čl. 40 odst. 1 Listiny – postavení před nezávislým a nestranným soudem, čl. 38 odst. 1 Listiny – rozhodování zákonným soudcem atd.). Účinné vyšetřování nicméně nezaručuje žádný konkrétní výsledek trestního řízení, ale jen řádnost postupu uvedených orgánů (např. usnesení ze dne 29. 10. 2013 sp. zn. I. ÚS 2886/13, bod 20). V určitých případech je nutno dovodit, že povinnost objasnit okolnosti protiprávního jednání má v rámci svého postavení (čl. 81 až 82 Ústavy, čl. 36 odst. 1 Listiny – nezávislost, nestrannost) i soudní moc, a to ve všech druzích řízení (kupř. prováděním výslechu svědků či znalců). Objasnění případů, v nichž jde o důležité hodnoty jako lidský život a důstojnost člověka, před soudem je důležité rovněž s ohledem na zásady nezávislosti soudního rozhodování a veřejnosti všech soudních jednání (čl. 96 odst. 2 Ústavy). Tam, kde se předmět soudního řízení věcně dotýká otázek spojených s takovým objasněním, jsou soudy povinny se jím zabývat, nebrání-li jim v tom ústavně konformní právní překážka (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1716/16, body 31–32).

27. Z uvedeného Ústavní soud dovozuje, že každý jednotlivec, který se dovolává ochrany nároků vyplývajících ze základních lidských práv a svobod, má právo na přezkoumatelné vyjádření příslušného státního orgánu (policejního, soudního atd.) ohledně toho, jaké skutkové okolnosti byly v jeho věci zjištěny, popř. z jakého důvodu nebyly zjištěny další, a jaký mocenský postup lze při znalosti uvedeného souhrnu okolností dále uplatnit. V žádném období trestního řízení (§ 2 odst. 15 trestního řádu) nemůže žádný orgán státní moci klást důkladnému prošetření všech důležitých okolností a ústavně konformnímu právnímu posouzení zjištěných okolností procesní překážky, pokud jimi chráněný právní účel nedosahuje svojí vahou hodnoty základních práv poškozených. Na uvedené právo pak navazuje povinnost logického a ústavně konformního promítnutí zjištěných skutkových okolností do individuálních právních aktů státní moci (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 1716/16, body 34–35).

28. Je třeba zdůraznit, že Ústavní soud není jedním z orgánů činných v trestním řízení a do jejich činnosti smí zasahovat jen v mezích svých pravomocí k ochraně základních práv a svobod. Má-li takovýto zásah sloužit ochraně základních lidských práv a svobod poškozených nebo obětí trestného činu, vždy je třeba zvažovat, zda jim právní řád neumožňuje účinně se domoci této ochrany i jiným způsobem, a to i procesními prostředky mimo trestní řízení. V neposlední řadě se zásah Ústavního soudu nemůže nepřiměřeným způsobem dotýkat základních práv a svobod osoby, proti níž je trestní řízení vedeno, a nesmí vést k popření těch jejích práv, která jsou výrazem ústavních záruk spravedlivého procesu v rámci trestního řízení (právo na obhajobu, zásada presumpce nevinny apod.).

29. Tato východiska zohledňuje Ústavní soud ve své ustálené rozhodovací praxi, v jejímž rámci připustil možnost zásahu do trestního řízení k ochraně práv poškozených či obětí trestného činu. Ať už však předmětem jeho přezkumu byl postup orgánů činných v trestním řízení z hlediska práva na účinné vyšetřování či samotné posouzení viny a trestu obžalovaného ze strany obecných soudů, možnost zásahu se vždy týkala jen nejzávažnějších trestných činů

[nález ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3436/14 (N 8/80 SbNU 91), bod 23, nález sp. zn. III. ÚS 2012/18, bod 34], u nichž trestné jednání poškozovalo nebo ohrožovalo hodnoty chráněné základními lidskými právy a svobodami.

30. Dosavadní rozhodovací činnost Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva takovýto zásah připustila za splnění dalších podmínek, například k ochraně práva na život podle čl. 6 Listiny a čl. 2 Úmluvy [nález sp. zn. I. ÚS 1565/14, nález sp. zn. III. ÚS 1716/16, nález ze dne 8. 9. 2020 sp. zn. III. ÚS 1477/20 (N 180/102 SbNU 77)]; dále např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 9. 1995 ve věci stížnosti č. 18984/91 *McCann a ostatní proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 24. 2. 2005 ve věci stížnosti č. 57947/00 *Isayeva, Yusupova a Bazayeva proti Rusku*, rozsudek ze dne 16. 2. 2012 ve věci stížnosti č. 23944/04 *Eremiášová a Pechová proti České republice* či rozhodnutí tohoto soudu citovaná v uvedených nálezech], práva nebýt vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení podle čl. 7 odst. 2 Listiny a čl. 3 Úmluvy [nález ze dne 27. 10. 2015 sp. zn. I. ÚS 860/15 (N 191/79 SbNU 161), nález ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. I. ÚS 1042/15 (N 91/81 SbNU 485), 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)]; dále např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. 9. 2015 ve věci stížnosti č. 23380/09 *Bouyid proti Belgii* či rozhodnutí tohoto soudu citovaná v uvedených nálezech], práva na osobní svobodu a osobní bezpečnost, práva nebýt držen v otroctví nebo nevolnictví, práva nebýt podroben nuceným pracím nebo službám a práva na zachování lidské důstojnosti podle čl. 8 odst. 1, čl. 9 a čl. 10 odst. 1 Listiny a čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 5 odst. 1 Úmluvy [nález ze dne 16. 12. 2015 sp. zn. II. ÚS 3626/13 (N 216/79 SbNU 475), nález sp. zn. II. ÚS 3436/14] nebo práva na rodinný nebo soukromý život podle čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy (nález sp. zn. I. ÚS 3196/12; dále např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 12. 2003 ve věci stížnosti č. 39272/98 *M. C. proti Bulharsku* nebo rozsudek velkého senátu ze dne 12. 11. 2013 ve věci stížnosti č. 5786/08 *Söderman proti Švédsku*). Jakýkoli zásah Ústavního soudu do trestního řízení k ochraně uvedených základních lidských práv a svobod poškozeného nebo oběti trestného činu musí být podmíněn tím, že mimo rámec trestního řízení nelze jejich účinnou ochranu poskytnout. U méně závažných trestných činů přichází takovýto zásah v úvahu jen ve zcela extrémních případech flagrantního pochybení orgánů činných v trestním řízení s intenzivními přetrvávajícími následky pro poškozeného (srov. nález sp. zn. I. ÚS 3196/12, bod 19).

31. Nyní posuzovaná věc se od dosavadní náleзовé judikatury Ústavního soudu odlišuje tím, že stěžovatelé se domáhají ochrany práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Jde o základní lidské právo, které svým obsahem dopadá na široké množství právních vztahů. Význam dopadů porušení či ohrožení vlastnického práva do poměrů jednotlivce se proto může v závislosti na konkrétních okolnostech podstatně lišit, přičemž stejně tak se bude podstatně lišit i potřeba trestněprávní ochrany tohoto práva. Pro posouzení ústavní stížnosti je nicméně podstatné, že orgány činné v trestním řízení se jednáním vedlejšího účastníka 1 zasahujícím do vlastnického práva stěžovatelů zabývaly, předmětem vyšetřování učinily otázku, zda tímto jednáním byla stěžovatelům (či jiným poškozeným) způsobena škoda, a na základě vyhodnocení zjištěných skutečností byla podána obžaloba, o níž bylo pravomocně rozhodnuto obecnými soudy. Vedlejší účastník 1 byl sice obžaloby zproštěn, stalo se tak ale po zhodnocení provedených důkazů ze strany obecných soudů, do jejichž pravomoci náleží rozhodování o vině a trestu. Tím není řečeno, že obecné soudy rozhodly správně, nebo že se nemohly dopustit pochybení ve prospěch obžalovaného. Ústavní soud v tomto ohledu nezaujímá žádné stanovisko, neboť to z hlediska ochrany vlastnického práva stěžovatelů, jak bude uvedeno dále, není nezbytné.

32. Byla-li jednáním, pro které byla podána obžaloba, způsobena poškozeným škoda, pak případné nesprávné posouzení otázky, zda jim tato škoda skutečně vznikla, ze strany

obecných soudů a navazujícím zproštěním obžalovaného obžaloby, samo o sobě zásadně nemá za následek porušení práva poškozených vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, respektive pokojně jej užívat podle čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě. Je tomu tak z toho důvodu, že poškození mají bez ohledu na výsledek trestního řízení možnost domáhat se náhrady škody proti tomu, kdo za ni odpovídá, v občanském soudním řízení. Současně to ale neznamená kategorický závěr, že by k takovému porušení nemohlo nikdy dojít. Nelze totiž vyloučit, že konkrétní okolnosti věci budou opodstatňovat závěr, že samotné občanské soudní řízení s ohledem na závažnost zásahu do vlastnického práva poškozených, jakož i závažnost případných souvisejících dopadů do různých sfér jejich života (například dojde-li následkem škody ke ztrátě obydlí, nemožnosti či významnému ztížení výkonu zaměstnání či podnikání nebo k hmotné nouzi), nebude bez realizace účinného vyšetřování poskytovat účinnou ochranu tomuto jejich právu (možnost takového zásahu připustil i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 14. 10. 2008 ve věci stížnosti č. 70930/01 *Blumberga proti Lotyšsku*, jestliže vyřešení sporu v občanském soudním řízení o náhradu škody znemožňují zásadní vady ve vyšetřování či vedení trestního stíhání). Takovéto okolnosti však Ústavní soud ve věci stěžovatelů nespaturuje. Napadená rozhodnutí nebrání řádnému posouzení nároku na náhradu škody v občanském soudním řízení, v jehož rámci mohou být předmětem hodnocení také důkazy provedené v rámci trestního řízení.

33. Závěrem je nutno podotknout, že napadená rozhodnutí, jimiž byl vedlejší účastník 1 zproštěn obžaloby, nezavazují obecné soudy, aby v občanském soudním řízení učinily stejný závěr ohledně toho, zda stěžovatelům vznikla jednáním vedlejšího účastníka 1 škoda. Nelze přehlédnout, že těmito rozhodnutími bylo rozhodováno o tom, zda se vedlejší účastník 1 dopustil trestného činu, což s sebou nese i jiný standard hodnocení provedených důkazů (např. zásada *in dubio pro reo*). Obecné soudy v občanském soudním řízení tudíž nemohou bez dalšího přebírat závěry trestního rozsudku o tom, že poškozeným nebyla způsobena škoda. Tyto ovšem mohou zohlednit v rámci vlastního rozhodování, v němž se musí ústavně konformním způsobem vypořádat s důkazními návrhy všech účastníků řízení.

34. Lze tedy shrnout, že napadenými rozhodnutími v částech, jež se týkaly zproštění obžaloby vedlejšího účastníka 1, nebyla porušena základní práva stěžovatelů podle čl. 11 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny. Za situace, kdy došlo ke zproštění obžaloby, zároveň nemohlo být jinak rozhodnuto ani o nároku stěžovatelů, kteří byli podle § 229 odst. 3 trestního řádu se svými nároky odkázáni do občanského soudního řízení, což tito v ústavní stížnosti ani nijak nerozporují.

35. Ze všech těchto důvodů Ústavní soud mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl ústavní stížnost stěžovatelů, a to zčásti podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu jako zjevně neopodstatněnou, zčásti podle § 43 odst. 1 písm. e) zákona o Ústavním soudu jako nepřipustnou a zčásti podle § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu jako podanou někým zjevně neoprávněným.

**Usn. č. 11**  
**Aktivní legitimace k podání ústavní stížnosti;**  
**dotčení základních práv stěžovatele**  
**(sp. zn. IV. ÚS 1102/21 ze dne 29. června 2021)**

**Domáhá-li se stěžovatel zrušení výroku rozsudku odvolacího soudu, jímž byl potvrzen výrok rozsudku nalézacího soudu, kterým byla žaloba vedlejšího účastníka směřující proti stěžovateli jako žalovanému pro předčasnost zamítnuta, je ústavní stížnost tzv. subjektivně nepřipustná, neboť tímto výrokem napadeného rozsudku vrchního soudu nemohl být stěžovatel na svých právech žádným způsobem dotčen, a proto jde v tomto rozsahu o ústavní stížnost podanou osobou zjevně neoprávněnou. Na uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že odvolací soud v napadeném rozsudku konstatoval, že i nadále „nebylo zřejmé, jaký nárok vedlejší účastník v insolvenčním řízení uplatňuje“, v důsledku čehož byla pojatá identifikace skutku popsaného v přihlášce pohledávky bez dalšího přihláškou vadnou, a tudíž i nezpůsobitou řádného přezkumu (s čímž stěžovatel nesouhlasí), přičemž nalézací soud správně dovodil, že o podané žalobě nelze pro její předčasnost rozhodnout.**

**Usnesení**

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Pavla Šámala (soudce zpravodaj) a soudců Josefa Fialy a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatele Mgr. Tomáše Zahumenského, insolvenčního správce, sídlem Josefa Václava Sládka 35, Frýdek-Místek, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. března 2021 sp. zn. KSBR 33 INS 10077/2018, 71 ICm 887/2019, 29 ICdo 18/2021-106 a rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 2. září 2020 č. j. 71 ICm 887/2019, 18 VSOL 177/2020-88, KSBR 33 INS 10077/2018, za účasti Nejvyššího soudu a Vrchního soudu v Olomouci jako účastníků řízení a Richarda Šuly jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

**Ústavní stížnost se odmítá.**

**Odůvodnění**

**I. Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí**

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky se stěžovatel domáhá zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí, přičemž tvrdí, že jimi bylo porušeno právo na soudní ochranu zakotvené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Z ústavní stížnosti a z napadeného rozhodnutí se podává, že žalobou podanou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“) dne 4. 4. 2019 se vedlejší účastník domáhal vůči stěžovateli (insolvenčnímu správci dlužníka Michala Wagnera, dále též „insolvenční správce“) určení, že jeho „vykonatelná pohledávka č. 1 ve výši 51 841 Kč“, přihlášená do insolvenčního řízení vedeného na majetek dlužníka Michala Wagnera, je po právu. Žalobu

odůvodnil tím, že „zásadně nesouhlasí“ s popřením pohledávky ve výši 30 678,30 Kč insolvenčním správcem. Svůj nárok považoval za oprávněný a nepromlčený.

3. Krajský soud rozsudkem ze dne 25. 2. 2020 č. j. 71 ICM 887/2019-60 (KSBR 33 INS 10077/2018) žalobu zamítl pro předčasnost (výrok I) a dále rozhodl, že stěžovatel je povinen zaplatit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení ve výši 5 000 Kč (výrok II). V odůvodnění krajský soud uvedl, že vedlejší účastník přihlásil do insolvenčního řízení dlužníka svoji vykonatelnou pohledávku na základě pravomocného směnečného rozkazu ve výši 25 839 Kč včetně příslušenství, tedy pohledávku v celkové výši 51 841 Kč. K přihlášce doložil směnečný platební rozkaz, vyznění o zahájení exekuce, originál směnky a smlouvu o úvěru a jeho administraci. Na základě výzvy insolvenčního správce vedlejší účastník přihlášku doplnil. Přihláška pak byla insolvenčním soudem co do částky 5 167,80 Kč odmítnuta. Podle přezkumného listu posoudil insolvenční správce „doplněnou přihlášku tak, že jde o závazek vzniklý na základě smlouvy o úvěru a jeho administraci“. Protože pohledávka ze smlouvy byla splatná v roce 2013, považoval insolvenční správce celý nárok uplatněný jako jistinu za promlčený, a to včetně příslušenství v podobě úroků ve výši 8 707,39 Kč. Uznal pouze nárok v podobě nákladů řízení, nákladů odvolacího řízení a směnečné odměny, celkem ve výši 11 900,90 Kč. Podle soudu však vedlejší účastník řádně přihlásil vykonatelnou směnečnou pohledávku, kterou řádně doložil listinami. Byla-li tato přihláška řádná, neměl správce důvod vyzývat vedlejšího účastníka k doplnění přihlášky podle § 188 odst. 2 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon). Insolvenční správce totiž podle soudu přehlédl, že věřitel jako majitel směnky má právo přihlásit vedle sebe jak pohledávku zajišťovanou směnkou, tak i pohledávku ze směnky. Rovněž přehlédl, že s ohledem na povahu směnky se nevyžaduje, aby přihláška pohledávky obsahovala důvod vydání směnky, a věřitele nezatěžuje ani břemeno tvrzení, ani břemeno důkazní o skutečnostech doprovázejících vydání směnky. Za této situace bylo namísto vedlejším účastníkem řádně přihlášenou směnečnou pohledávku bez dalšího (tedy nadbytečné výzvy k doplnění přihlášky) přezkoumat v podobě, jak byla přihláška podána u soudu dne 7. 11. 2018 v přezkumném jednání. K tomuto však v důsledku nesprávného postupu insolvenčního správce nedošlo, a nebyla tak řádně přezkoumána řádná přihláška vedlejšího účastníka. Bez výsledku řádného přezkumného jednání však není možné vést incidenční spor o pravost, výši či pořadí pohledávky. Proto soud žalobu, aniž se věcí meritorně zabýval, jako předčasnou zamítl. Výrok o náhradě nákladů řízení odůvodnil odkazem na § 202 odst. 2 insolvenčního zákona, neboť tento spor byl vyvolán nesprávným postupem insolvenčního správce, a proto krajský soud přiznal vedlejšímu účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení.

4. K odvolání stěžovatele Vrchní soud v Olomouci (dále jen „vrchní soud“) napadeným rozsudkem rozsudek krajského soudu potvrdil (výrok I) a rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů odvolacího řízení (výrok II). Vrchní soud dovodil, že přiložil-li vedlejší účastník k přihlášce jak směnku, tak i smlouvu o úvěru, je opodstatněný závěr o tom, že důvod vzniku pohledávky nebyl dostatečně individualizován. Za této situace postupoval insolvenční správce správně, vyzval-li věřitele k opravě přihlášky pohledávky podle § 188 odst. 2 insolvenčního zákona a náležitě ho poučil. Jde-li o doplnění a opravu přihlášené pohledávky, je podle vrchního soudu nepochybné, že vedlejší účastník upravil výši přihlášené pohledávky tím, že ji snížil. Podle vrchního soudu však nebyly odstraněny pochybnosti stran důvodu vzniku pohledávky a její určitosti. Vedlejší účastník sice uvedl, že pohledávka vznikla na základě smlouvy o úvěru, ale i nadále dokládal k přihlášce jak předmětnou smlouvu o úvěru, tak i směnku a výši jistiny odvozenou ze směnečného platebního rozkazu jen částečně konkretizoval závazkem dlužníka ze smlouvy o úvěru ve výši 15 312 Kč. Vrchní soud považoval z hlediska vymezení právního důvodu vzniku pohledávky přihlášku pohledávky za vadnou, neboť nebylo i nadále zřejmé, jaký nárok vedlejší účastník v insolvenčním řízení uplatňuje. Na jedné straně doložení směnky a poukaz na vydaný směnečný platební rozkaz



(včetně uplatnění úroku ze směnečné sumy a směnečné odměny) by mohlo nasvědčovat tomu, že vedlejší účastník přihlásil pohledávku ze směnky, oproti tomu však podle vrchního soudu nelze přehlédnout současně tvrzený důvod vzniku pohledávky ze smlouvy o úvěru, včetně uplatnění smluvní pokuty (a doložení smlouvy o úvěru), což by nasvědčovalo tomu, že byla přihlášená pohledávka, jejímž důvodem vzniku směnka není. Nejasnosti měl vrchní soud také o identifikaci jistiny na jedné straně směnečným platebním rozkazem (25 839 Kč), na druhé straně závazkem ze smlouvy o úvěru tvořícím jen část požadované jistiny (15 312 Kč) a neurčenou jednorázovou smluvní pokutou. Vrchní soud proto uzavřel, že takto pojatá identifikace skutku popsaného v přihlášce pohledávky činí bez dalšího přihlášku vadnou, a tudíž i nezpůsobilou řádného přezkumu. Za tohoto stavu krajský soud podle vrchního soudu správně dovedl, že o podané žalobě nelze pro její předčasnost rozhodnout.

5. Proti rozsudku vrchního soudu podal stěžovatel dovolání a současně i ústavní stížnost, která byla usnesením ze dne 24. 11. 2020 sp. zn. II. ÚS 3208/20 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>) odmítnuta pro nepřipustnost. Ústavní soud poukázal na to, že stěžovatel podal ústavní stížnost toliko z procesní opatrnosti, paralelně vedle dovolání, a dodal, že postupem zvoleným v tomto odmítavém usnesení Ústavního soudu není dotčeno právo stěžovatele brojit v budoucnu proti eventuálnímu nepříznivému rozhodnutí Nejvyššího soudu. Ústavní soud uvedl, že v takovém případě nebude oprávněn odmítnout stěžovatelovu novou ústavní stížnost proti rozhodnutím soudů nižšího stupně pro opožděnost (odmítl-li by Nejvyšší soud dovolání pro nedostatky dovolacího důvodu), neboť to by zakládalo odepření spravedlnosti. Deklaruje-li totiž Ústavní soud, že ústavní stížnost je předčasná, není oprávněn posléze říci, že pozdější ústavní stížnost je zase opožděná.

6. Dovolání stěžovatele proti rozsudku vrchního soudu Nejvyšší soud napadeným usnesením podle § 238 odst. 1 písm. c) a odst. 3 a § 243c odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, jako objektivně nepřipustné odmítl, neboť předmětem řízení o určení výše pohledávky byla pohledávka vedlejšího účastníka nepřesahující částku 50 000 Kč.

7. Byť stěžovatel výslovně petitum ústavní stížnosti nenavrhuje zrušení usnesení Nejvyššího soudu, z obsahu ústavní stížnosti je zřejmé, že napadá jak rozsudek vrchního soudu, tak i toto navazující usnesení Nejvyššího soudu. Uvedené usnesení Nejvyššího soudu přitom stěžovatel označil způsobem, který Ústavnímu soudu umožňuje, aby je vzal v úvahu a přezkoumal, aniž by bylo nutné stěžovatele vyzývat k upřesnění petitu (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 8. 2008 sp. zn. II. ÚS 256/08 a ze dne 7. 12. 2004 sp. zn. IV. ÚS 406/04, dále viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Bulena proti České republice* ze dne 20. 4. 2004 č. 57567/00).

## II. Argumentace stěžovatele

8. V ústavní stížnosti stěžovatel uvádí, že napadené rozhodnutí vrchního soudu pro něj bylo překvapivé a nemohl se proti němu bránit. Vrchní soud stěžovatele nevyrozuměl o učiněném právním závěru před vydáním napadeného rozhodnutí, a stěžovatel tak nemohl na vrchním soudem vyslovený právní názor reagovat. Tento právní názor je pro stěžovatele překvapivý, neboť stěžovatel ho nemohl očekávat. Uvedeným postupem soudů byla porušena zásada dvojinstančnosti řízení, a z hlediska ústavněprávního tak bylo stěžovateli odepřeno právo vyjádřit se k takovému rozhodnutí, případně předložit nové důkazy, čímž došlo k porušení práva stěžovatele na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny.

9. Stěžovatel poukazuje na to, že právní názor vyslovený vrchním soudem v napadeném rozhodnutí je ve zjevném rozporu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu a současně je ve zjevném rozporu se skutkovým stavem, který byl zjištěn v předmětném řízení. Za takového stavu je nutno hodnotit napadené rozhodnutí jako projev svévole vrchního soudu. Právní závěry

prezentované vrchním soudem v napadeném rozhodnutí jsou v extrémním rozporu s principy spravedlnosti.

10. Stěžovatel uvádí, že stěžejní otázkou řešenou v řízení před obecnými soudy byla přezkoumatelnost pohledávky přihlášené vedlejším účastníkem do insolvenčního řízení dlužníka. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem vrchního soudu, že přihláška pohledávky byla i po doplnění vedlejším účastníkem nepřezkoumatelná a považuje názor vrchního soudu za nesprávný, vnitřně rozporný a současně jako projev přepjatého formalismu. Věřitel přihlásil svou pohledávku přihláškou, z které nebylo patrné, co je důvodem vzniku, neboť věřitel připojil smlouvu i směnku a právní důvod jasně nevymezil. Stěžovatel proto vyzval věřitele, aby důvod vzniku upřesnil. Věřitel přihlášku doplnil, a stěžovatel tak neměl pochybnosti o tom, co je důvodem vzniku věřitelem uplatněné pohledávky (v úvahu přicházelo pouze posouzení pohledávky z titulu smlouvy nebo z titulu směnky). Vrchní soud v napadeném rozhodnutí dospěl k závěru, který je ve zjevném rozporu se zjištěným skutkovým stavem. Přicházelo-li v úvahu posouzení pohledávky věřitele jako právního nároku z titulu směnky nebo z titulu úvěru a věřitel výslovně uvedl, že nárokuje svou pohledávku z titulu úvěru, nemohlo být následně sporné, z jakého titulu je věřitelem uplatněná pohledávka nárokována. Výklad zaujatý vrchním soudem v napadeném rozhodnutí proto stěžovatel považuje za prvek svévole, neboť přijatý závěr nemá oporu v provedeném dokazování.

11. Stěžovatel dále namítá, že vrchní soud potvrdil rozhodnutí o zamítnutí žaloby pro předčasnost, aniž se zabýval tím, zda není pohledávka alespoň částečně přezkoumatelná, a není tedy namístě žalobu alespoň částečně meritorně projednat. V této souvislosti stěžovatel poukazuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 1. 2019 sp. zn. 29 ICdo 50/2017. Stěžovatel dovozuje, že i kdyby byl nárok na jistinu nepřezkoumatelný, nemá to vliv na přezkoumatelnost nároku na náhradu nákladů řízení, které byly přiznány soudním rozhodnutím. Z uvedeného je patrné, že minimálně nárok na náhradu nákladů řízení je nepochybně přezkoumatelný. Podle stěžovatele je napadené rozhodnutí v rozporu se závěrem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2020 sp. zn. 29 NSČR 118/2019.

12. Stěžovatel dovozuje, že na základě výše uvedeného nesprávného postupu vrchního soudu mu bylo odepřeno právo na soudní ochranu, neboť nedošlo k věcnému přezkumu řízení. Krajský soud i vrchní soud dospěly k závěru o předčasnosti žaloby (každý ze soudů přitom z jiného důvodu), a stěžovateli tak bylo upřeno právo na to, aby soud přistoupil k rozhodování o tom, zda je podaný návrh důvodný či nikoli.

### III. Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost proti usnesení Nejvyššího soudu, proti I. výroku rozsudku vrchního soudu v části, ve které byl potvrzen výrok II rozsudku krajského soudu, a proti II. výroku rozsudku vrchního soudu byla podána včas oprávněným stěžovatelem, jenž byl účastníkem řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí, a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel nemusí být právně zastoupen v souladu s § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), neboť podle stanoviska pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 42/15 ze dne 8. 10. 2015 (ST 42/79 SbNU 637; 290/2015 Sb.) je-li účastníkem nebo vedlejším účastníkem řízení před Ústavním soudem advokát, nemusí být podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zastoupen jiným advokátem. Ústavní stížnost je přípustná (§ 75 odst. 1 téhož zákona *a contrario*), neboť stěžovatel vyčerpал všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (viz bod 5 tohoto usnesení).

14. Domáhá-li se stěžovatel zrušení výroku I rozsudku vrchního soudu v části, ve které byl potvrzen výrok I rozsudku krajského soudu, je ústavní stížnost tzv. subjektivně nepřípustná, neboť tímto výrokem napadeného rozsudku vrchního soudu nemohl být stěžovatel na svých právech žádným způsobem dotčen, neboť jím byla žaloba vedlejšího účastníka směřující proti

stěžovateli jako žalovanému pro předčasnost zamítnuta. Na uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že vrchní soud v napadeném rozsudku konstatoval, že i nadále „nebylo zřejmé, jaký nárok vedlejší účastník v insolvenčním řízení uplatňuje“, a v důsledku čehož pojatá identifikace skutku popsaného v přihlášce pohledávky byla bez dalšího přihláškou vadnou, a tudíž i nezpůsobilou řádného přezkumu (s čímž stěžovatel nesouhlasí), a proto krajský soud podle vrchního soudu správně dovodil, že o podané žalobě nelze pro její předčasnost rozhodnout. Z tohoto důvodu Ústavní soud považoval ústavní stížnost v uvedeném rozsahu za podanou osobou zjevně neoprávněnou.

#### IV. Posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti

15. 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 věcí 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.

16. Proces interpretace a aplikace podústavního práva pak bývá stížen takovouto kvalifikovanou vadou zpravidla tehdy, nezohlední-li obecné soudy správně (či vůbec) dopad některého ústavně zaručeného základního práva (svobody) na posuzovanou věc, nebo se dopustí – z hlediska řádně vedeného soudního řízení – neakceptovatelné „libovůle“ spočívající buď v nerespektování jednoznačně znějící kogentní normy, nebo ve zjevném a neodůvodněném vybočení ze standardů výkladu, jenž je v soudní praxi respektován, resp. který odpovídá všeobecně akceptovanému (doktrinárnímu) chápání dotčených právních institutů [náleze ze dne 25. 9. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 85/06 (N 148/46 SbNU 471)].

17. Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně konstatoval, že rozhodování o nákladech řízení před obecnými soudy je zásadně doménou těchto soudů; zobrazují se zde aspekty nezávislého soudního rozhodování. Ústavní soud není tudíž oprávněn v detailech přezkoumávat jednotlivá rozhodnutí těchto soudů o nákladech řízení (srov. např. usnesení ze dne 24. 11. 2005 sp. zn. I. ÚS 457/05). Náhrada nákladů řízení by mohla nabýt ústavněprávní dimenzi toliko v případě extrémního vykročení 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 jen výjimečné [např. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17), ze dne 4. 7. 2001 sp. zn. II. ÚS 598/2000 (N 100/23 SbNU 23), 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) nebo usnesení ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. I. ÚS 633/05 a další]. Jinými slovy, problematika náhrady nákladů řízení může dosáhnout ústavněprávního významu pouze ve výjimečných případech (což platí o to více, jde-li o bagatelní náklady řízení), a to především v případech, kdy úvaha soudu je důsledkem naprosté libovůle nebo kdy je nákladový výrok soudu nedostatečně odůvodněn. To však není případ posuzované věci.

18. V předmětné věci stěžovatel vůči nákladovým výrokům rozsudku vrchního soudu žádné námitky neuplatňuje a ani Ústavní soud v postupu vrchního soudu při rozhodování o nákladech řízení žádné pochybení neshledal.

19. Ústavní soud nemohl přehlédnout navíc ani skutečnost, že v prvostupňovém řízení byla stěžovateli uložena povinnost zaplatit vedlejšímu účastníkovi náklady řízení v bagatelní výši 5 000 Kč, vrchní soud pak nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů odvolacího řízení. Řízení vedená o tzv. bagatelních částkách mohou nabýt ústavněprávní dimenzi pouze v případě extrémního vybočení z pravidel upravujících toto řízení, což se v tomto případě nestalo.

20. Ústavní soud v posuzované věci neshledal žádné kvalifikované pochybení, jež by bylo způsobilé zapříčinit tvrzené porušení práv stěžovatele. Ústavní soud konstatuje, že vrchní soud se předmětnou věcí ohledně I. výroku rozsudku vrchního soudu v části, ve které byl potvrzen výrok II rozsudku krajského soudu, a ohledně II. výroku rozsudku vrchního soudu řádně zabýval a své rozhodnutí dostatečným způsobem odůvodnil. Při rozhodování na věc aplikoval relevantní právní předpisy, jakož i relevantní judikaturu vztahující se k předmětné oblasti. V závěrech vrchního soudu týkajících se nákladových výroků Ústavní soud proto nezjistil ani znaky libovůle, překvapivosti nebo nepředvídatelnosti či přílišný formalistický postup. Ústavní soud proto neshledal žádný důvod pro svůj případný kasační zásah.

21. Jde-li o napadené usnesení Nejvyššího soudu, jímž bylo dovolání stěžovatele odmítnuto, Ústavní soud konstatuje, že Nejvyšší soud posoudil dovolání stěžovatele v souladu s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu a jeho závěru, že dovolání není objektivně přípustné, nelze z hlediska ústavnosti nic vytknout.

22. Ústavní soud uzavírá, že přezkoumal ústavní stížnost z hlediska kompetencí daných mu Ústavou, tj. z pozice soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), a dospěl k závěru, že jde zčásti o návrh podaný osobou zjevně neoprávněnou (viz sub 14) a zčásti o návrh zjevně neopodstatněný, protože ze shora uvedených důvodů (viz sub 16 až 19) neshledal namítané porušení základních práv či svobod stěžovatele (viz sub 1). Z uvedených důvodů Ústavní soud ústavní stížnost mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků odmítl jednak podle § 43 odst. 1 písm. c) a jednak podle § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu.