



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 54

Rozeslána dne 17. května 2012

Cena Kč 53,-

O B S A H:

- 145. Sdělení Ministerstva financí o vydání výměru MF č. 02/2012, kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami
 - 146. Sdělení Ministerstva vnitra o vyhlášení nových voleb do zastupitelstva obce
 - 147. Nález Ústavního soudu ze dne 21. února 2012 sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ve věci návrhu na zrušení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
-

145**SDĚLENÍ****Ministerstva financí**

ze dne 25. dubna 2012

**o vydání výměru MF č. 02/2012,
kterým se vydává seznam zboží s regulovanými cenami**

Ministerstvo financí podle ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, sděluje, že dne 19. dubna 2012 vydalo výměr MF č. 02/2012, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami. Výměr je publikován v Cenovém věstníku částka 5/2012 ze dne 26. dubna 2012 a nabývá účinnosti dne 1. května 2012.

Ministr:

Ing. **Kalousek** v. r.

146**SDĚLENÍ****Ministerstva vnitra**

ze dne 27. dubna 2012

o vyhlášení nových voleb do zastupitelstva obce

Ministr vnitra podle § 58 odst. 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, vyhláší na den 13. října 2012 nové volby do zastupitelstva obce:

obec	okres	kraj
Újezd u Černé Hory	Blansko	Jihomoravský

Ministr:

Kubice v. r.

147**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 29/11 dne 21. února 2012 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická o návrhu II. senátu Ústavního soudu na zrušení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení,

takto:

Ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, se ruší uplynutím dne 31. 12. 2012.

Odůvodnění**I.****Vymezení věci a rekapitulace návrhu**

1. Ústavní stížností vedenou pod sp. zn. II. ÚS 2371/11 se stěžovatelka VY.PO. 2010, s. r. o., domáhala mj. zrušení rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2009 sp. zn. 29 Cdo 101/2007, neboť má za to, že v důsledku tohoto rozhodnutí porušily obecné soudy její základní právo garantované čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a právo jednat v souladu se zásadou smluvní volnosti dle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky (dále též jen „Ústava“) a dle čl. 2 odst. 3 Listiny.

2. Usnesením ze dne 13. 9. 2011 sp. zn. II. ÚS 2371/11 přerušil druhý senát řízení o zmíněné ústavní stížnosti a navrhl plénu dle § 64 odst. 1 písm. c) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) zrušit § 237 odst. 1 písm. c) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „o. s. ř.“) pro jeho rozpor s ústavním pořádkem.

3. K naznačenému postupu vedlo II. senát Ústavního soudu zjištění, že v napadeném rozhodnutí Nejvyššího soudu zcela absentovalo odůvodnění přípustnosti dovolání ve smyslu výkladu úvah, které Nejvyšší soud vedly k závěru o zásadním významu jím řešených otázek, a to za situace, kdy bylo zjevné, že výklad sporného ustanovení „podmínek“, který učinily obecné soudy, byl otázkou jedinečnou, která *prima facie* nemá a z povahy věci ani nemůže mít žádný přesah, který by zejména ovlivňoval následnou judikaturu ve smyslu jejího sjednocování. Jinými slovy, z předmětného rozhodnutí Nejvyššího soudu nebylo patrné, která z alternativ uvedená v § 237 odst. 3 o. s. ř. odůvodnila v dané věci úsudek o tom, že přezkoumávané rozhodnutí odvolacího soudu mělo po právní stránce zásadní význam.

4. II. senát Ústavního soudu nepovažoval za ústavně konformní, ponechává-li napadené ustanovení o. s. ř. Nejvyššímu soudu prostor pro nepředvídatelnou úvahu o tom, zda otázku, kterou mu dovolatel předestřel ve svém podání, posoudí jako otázku zásadního právního významu. Demonstrativní výčet charakteristik rozhodnutí odvolacího soudu (§ 237 odst. 3 o. s. ř.), které z nich činí rozhodnutí, jež mají mít zásadní právní význam, je judikaturou Nejvyššího soudu tu nepředvídatelně rozšiřován, jinde nepředvídatelně zužován.

5. Vágnost napadeného ustanovení, která umožňuje Nejvyššímu soudu nepředvídatelné rozhodování o přípustnosti dovolání, odporuje dle názoru II. senátu Ústavního soudu nárokům, které na zákon klade normativní princip právního státu (čl. 1 Ústavy), a nesplňuje ani požadavky na kvalitu zákona omezujícího základní práva (čl. 4 odst. 2 Listiny), neboť napadené ustanovení je třeba považovat za formální zákon, který limituje základní právo na přístup k soudu (čl. 36 odst. 1 Listiny). Má-li ovšem jít o řádný zákon v materiálním smyslu, musí být pro účastníka řízení (po odborné poradě s advokátem, jehož přítomnost je v dovolacím řízení obligatorní) seznatelné, že zákonné pravidlo dopadá i na jeho případ. Naopak, za zákon v materiálním smyslu nelze považovat takovou úpravu, která pro svou vágnost a neurčitost neumožňuje účastníkovi řízení přizpůsobit své chování (rozhodnout o podání či nepodání dovolání) zákonu, neboť jeho obsah není seznatelný.

II.

Vyjádření účastníků řízení a dalších osob

6. Ústavní soud podle § 42 odst. 4 a § 69 zákona o Ústavním soudu zaslal předmětný návrh na zrušení napadených ustanovení Poslanecké sněmovně a Senátu Parlamentu České republiky.

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, ústy své předsedkyně Miroslavy Němcové, ve svém vyjádření rekapitulovala proces, v němž byl přijímán návrh zákona č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, který obsahoval i napadené ustanovení. Poukázala na to, že důvodová zpráva výslovně uváděla, že návrh zákona je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Zdůraznila, že Poslanecká sněmovna jednala v přesvědčení, že i napadené ustanovení je v souladu s ústavním pořádkem, a jeho posouzení ponechala na rozhodnutí Ústavního soudu. Zároveň předsedkyně Poslanecké sněmovny sdělila, že dle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu souhlasí s upuštěním od ústního jednání.

8. Senát Parlamentu České republiky, ústy svého předsedy Milana Štěcha, ve svém vyjádření uvedl, že napadené ustanovení bylo do o. s. ř. vřazeno jeho tzv. velkou novelou, kterou obsahoval bod 315 zákona č. 30/2000 Sb. S účinností od 1. 1. 2001 působí v právním řádu v nezměněné podobě dodnes. Dále zrekapituloval proces přijímání návrhu zákona v Senátu a učinil závěr, že Senát „postupoval v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem“. Poté, co ocitoval slova tehdejšího předsedy ústavně-právního výboru Senátu J. Vyvadila, který tzv. velkou novelu o. s. ř. označil za „nejzásadnější změnu od původu existence o. s. ř.“, a slova tehdejšího ministra spravedlnosti O. Motejla, který předkládanou novelu o. s. ř. označil za „systémovou změnu civilního procesu“, resp. za první legislativní krok k projektu reformy soudnictví, jakož i vyjádření senátora Z. Klausnera, dle kterého „novela byla velmi pečlivě připravována, 10 let diskutována“, uzavřel, že v případě materiálu, který představuje revizi civilního procesu, Senát jej neposuzuje do všech detailů, nýbrž svou pozornost soustředí jen na otázky koncepční/systémové, popř. problematické či kontroverzní. V plenární rozpravě nebyl zaznamenán výraznější nesouhlas s obsahovou stránkou posuzovaného návrhu zákona. Ve vztahu k institutu dovolání, dle vyjádření, v rozpravě z úst tehdejšího místopředsedy Senátu J. Musiala zaznělo: „V této souvislosti musím ocenit zavedení institutu dovolání, který je velkým přínosem novely a je podle mého názoru zpracován na úrovni.“ Dále vyjádření předsedy Senátu upozorňuje na souvislost napadeného ustanovení s § 237 odst. 3 a § 239 odst. 1 a nepřímou též s § 238a odst. 2 a § 239 odst. 3 poslední větou o. s. ř. Na závěr předseda Senátu uvedl: „Toto vyjádření zasílám s vědomím, že je zcela na Ústavním soudu, aby ve smyslu Ústavy a zákona o Ústavním soudu posoudil ústavnost § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.“

9. Dne 14. 11. 2011 bylo Ústavnímu soudu doručeno nevyžádané vyjádření Nejvyššího soudu, jednajícího JUDr. Zdeňkem Krémářem, předsedou senátu 29 Cdo, který požádal o jeho připojení do spisu sp. zn. Pl. ÚS 29/11 a jeho předání všem soudcům Ústavního soudu. V tomto vyjádření Nejvyšší soud obsáhle argumentuje k ústavní stížnosti vedené pod sp. zn. II. ÚS 2371/11, resp. k její nepřipustnosti, vyjadřuje své výhrady k procesnímu postupu II. senátu Ústavního soudu a jeho složení. Vzhledem k tomu, že Nejvyšší soud, resp. jeho senát 29 Cdo, není podle § 69 zákona o Ústavním soudu účastníkem řízení dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu, a vzhledem k tomu, že předseda senátu 29 Cdo nevnesl ve vztahu k řízení sp. zn. Pl. ÚS 29/11 relevantní argumentaci, není dle názoru Ústavního soudu třeba jeho podání v rámci odůvodnění tohoto rozhodnutí rekapitulovat a blíže se s touto argumentací bude zabývat v rámci řízení sp. zn. II. ÚS 2371/11, jehož je Nejvyšší soud, zastoupený předsedou senátu 29 Cdo (viz § 28 odst. 4 ve spojení s § 30 odst. 4 zákona o Ústavním soudu), účastníkem a které je v současné době přerušeno (viz bod 2). Toto podání bylo soudcům Ústavního soudu k dispozici v elektronické verzi a je součástí spisu.

10. Ústavní soud vyzval Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) k indikaci rozhodnutí ESLP, v nichž je pozitivně hodnocena nebo alespoň připuštěna konstrukce opravného prostředku v soustavě obecných soudů typu *a certiorari*. Kancelář vládního zmocněnce, po rozboru několika rozhodnutí ESLP týkajících se dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (např. *Šroub proti České republice* ze dne 10. 5. 2005, stížnost č. 5424/03, *Holub proti České republice* ze dne 14. 12. 2010, stížnost č. 24880/05, a další), uvedla, že obecně platí, že pokud se stát rozhodne umožnit účastníkům řízení obrátit se na nejvyšší soudní instanci, požívá při stanovení podmínek přijatelnosti takového opravného prostředku a řízení o něm určitého prostoru pro vlastní uvážení. ESLP v duchu této zásady ustáleně judikuje, že jestliže vnitrostátní právo umožňuje odmítnout opravný prostředek z toho důvodu, že nevzbuzuje žádnou významnou právní otázku a že nemá dostatečnou naději na úspěch, může stačit, pokud se daný soud omezí na odkaz na ustanovení zákona, které mu takový postup umožňuje, aniž uvede podrobnější argumenty. ESLP proto zamítl jako zjevně neopodstatněnou námitku porušení práva na spravedlivý proces, k němuž mělo dojít tím, že český Nejvyšší soud odmítl dovolání stěžovatele bez odůvodnění, jak mu to v dané době umožňoval § 243c odst. 2 o. s. ř., který mezitím Ústavní soud zrušil jako protiústavní. ESLP samozřejmě právní názor Ústavního soudu nijak nezpochybňoval, vědom si toho, že ve smyslu čl. 53 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva“) mohou vnitrostátní orgány poskytnout vyšší standard ochrany, než jaký zajišťuje Úmluva (*Vokoun proti České republice*, částečné rozhodnutí ze dne 20. 3. 2007, stížnost č. 20728/05, *Simon proti Německu*, částečné rozhodnutí ze dne 6. 7. 1999, stížnost č. 33681/96, *Nersesyan proti Arménii* ze dne 19. 1. 2010, stížnost č. 15371/07). Dle Kanceláře vládního zmocněnce z uvedeného přehledu judikatury ESLP jednoznačně vyplývá, že konstrukce opravného prostředku k nejvyšší soudní instanci typu *a certiorari* není v zásadě v rozporu s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Takový závěr učinil ESLP jak ve vztahu k předmětnému § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., tak ve vztahu k předchozímu § 239 odst. 2 o. s. ř. Na druhou stranu by ovšem k porušení čl. 6 odst. 1 Úmluvy teoreticky mohlo dojít v případech (v judikatuře ESLP k čl. 6 obecně i v jiných souvislostech zcela výjimečných), kdy by se postup příslušného soudu vzhledem ke konkrétním okolnostem jevil jako svévolný (srov. výše rozhodnutí *Holub* a *Šroub*). ESLP sám by ale tuto svévoli zřejmě nedovodil z pouhé absence podrobnějšího odůvodnění (srov. výše rozhodnutí *Vokoun*). Konečně, jak vyplývá z jejího ustanovení čl. 53, Úmluva vnitrostátním orgánům nebrání zaručit vyšší standard ochrany, ať již prostřednictvím domácího právního řádu, nebo přístupem k jiným mezinárodním úmluvám.

11. Ústavní soud přípisem ze dne 1. 12. 2011 požádal Ministerstvo spravedlnosti o sdělení, zda disponuje statistickými údaji, popř. analýzou efektivnosti dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. V odpovědi ze dne 12. 12. 2011 sdělilo ministerstvo, že předmětné údaje nemá k dispozici, nicméně zaslalo Ústavnímu soudu „stručnou právní analýzu k institutu zásadního právního významu dovolání,“ která dospívá k závěru, že „vzhledem k tomu, že vnitrostátní právní dokumenty ústavní síly nezakotvují zásadu instančnosti v subjektivním slova smyslu, nelze omezení přístupu k soudu třetí instance v řízení o dovolání považovat za rozporné s ústavním pořádkem České republiky a základní právo na přístup k soudu není tímto způsobem limitováno. Zásadu instančnosti nezakládá ani systém

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z dokumentů Rady Evropy vyplývá, že je naopak žádoucí zavádět mechanismy, které přístup k soudu nejvyšší instance omezí tak, aby se tyto mohly zabývat pouze významnějšími záležitostmi. K tomu nepochybně přispívá i současné znění § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a lze jej považovat za zcela běžný institut v procesních úpravách demokratických právních států (nejen) středoevropského právního prostoru.“

12. Ústavní soud dne 28. 11. 2011 získal „Analýzu toku dovolání (Cdo a Odo) Nejvyšším soudem – změna podmínek přípustnosti dovolání dle o. s. ř.“ vypracovanou v roce 2010 Janem Petrovem pro Ministerstvo spravedlnosti, která pracuje s náhodně vybraným vzorkem 200 dovolání. Ústavní soud se dne 30. 11. 2011 dotázal předsdkyně Nejvyššího soudu, zda předmětná analýza byla vypracována Nejvyšším soudem. V odpovědi ze dne 6. 12. 2011 sdělila předsdkyně Nejvyššího soudu, že předmětná analýza není oficiálním dokumentem vypracovaným Nejvyšším soudem. Z tohoto důvodu vypracovalo analytické oddělení Ústavního soudu vlastní analýzu vycházející z 500 rozhodnutí Nejvyššího soudu vydaných v období od 1. 9. 2009 do 31. 8. 2010 a vybraných dle předem stanoveného algoritmu. Z celkového počtu 500 zkoumaných rozhodnutí jich bylo 278 rozhodnutími o tzv. nenárokovém dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. (55,6 % všech zkoumaných rozhodnutí), z toho bylo v 54 případech (19,42 % rozhodnutí o nenárokovém dovolání, 10,8 % všech zkoumaných rozhodnutí) shledáno dovolání přípustným (32 vyhovujících a 22 zamítavých rozhodnutí) a v 224 případech shledáno dovolání nepřípustným (80,58 % rozhodnutí o nenárokovém dovolání, 44,8 % všech zkoumaných rozhodnutí).

13. Dne 10. 1. 2012 požádal Ústavní soud předsdkyni Nejvyššího soudu a předsedu České advokátní komory o poskytnutí vyjádření k otázce předvídatelnosti právní úpravy obsažené v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., resp. o vyjádření k předvídatelnosti přípustnosti dovolání.

14. Dne 25. 1. 2012 obdržel Ústavní soud krátké vyjádření České advokátní komory, z něhož vyplývá, že tato považuje § 237 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 237 odst. 3 o. s. ř. za „dostatečnou zárukou pro předvídatelnost toho, zda dovolání bude posouzeno jako přípustné z důvodu, že napadené rozhodnutí má ve věci zásadní význam.“ Dále předseda České advokátní komory uvedl, že konstrukci přípustnosti dovolání nelze chápat jako prostor pro volné právní uvážení Nejvyššího soudu, a i kdyby bylo možné připustit jistou míru nepředvídatelnosti „rozhodnutí Nejvyššího soudu, bude to vyváženo výhodou spočívající v možnosti Nejvyššího soudu rychleji reagovat na vývoj společnosti a vytvářet odpovídající judikaturu.“

15. Dne 30. 1. 2012 obdržel Ústavní soud obsáhlé vyjádření předsdkyně Nejvyššího soudu JUDr. Ivy Brožové, přičemž Ústavní soud na tomto místě obsáhleji rekapituluje pouze odpovědi, na něž byl Nejvyšší soud jako *amici curiae* tázán, když Nejvyšší soud se dále obsáhlé vyjádřil i k dalším otázkám, zejm. k procesnímu postupu II. senátu Ústavního soudu a k podmínkám řízení, a to i přesto, že není účastníkem řízení. Nejvyšší soud na úvod svého vyjádření uvedl, že podle jeho přesvědčení úprava přípustnosti dovolání obsažená v § 237 odst. 1 o. s. ř. je předvídatelná (Nejvyššímu soudu není známa žádná relevantní argumentace, která by v literatuře nebo v judikatuře obecných soudů a Ústavního soudu tento závěr zpochybňovala), neboť a) transparentně odlišuje přípustnost dovolání podle uvedeného ustanovení od přípustnosti dovolání založené na rozdílnosti (nesouhlasnosti) rozsudku odvolacího soudu s rozsudkem soudu prvního stupně, ať již jde o rozdílnost (diformitu) zjevnou [§ 237 odst. 1 písm. a) o. s. ř.] nebo skrytou [§ 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř.], tím, že musí jít o rozhodnutí, „jímž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně“, aniž by šlo o dovolání přípustné dle § 237 odst. 1 písm. b) o. s. ř.; b) neponechává přípustnost dovolání na libovůli odvolacího soudu, nýbrž podmiňuje připuštění dovolání proti rozhodnutí odvolacího soudu kritériem, aby takové rozhodnutí mělo „po právní stránce zásadní význam“; c) transparentně podmiňuje připuštění dovolání tím, aby napadené rozhodnutí (odvolacího soudu) mělo po právní stránce zásadní význam „ve věci samé.“ Předvídatelnost úpravy přípustnosti dovolání obsažené v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. se tudíž projevuje tím, že k tomu, aby bylo možné založit přípustnost dovolání „závěrem odvolacího soudu“, požaduje, aby šlo o a) potvrzující rozhodnutí; b) rozhodnutí ve věci samé; c) rozhodnutí po právní stránce zásadního významu. Nejvyššímu soudu není známo, že by se takto pojatý výklad rozhodnutí, které má „po právní stránce zásadní význam“, protivil ústavnímu pořádku České republiky, a rozhodně popřel, že

by se jeho rozhodovací praxe při výkladu zkoumaného ustanovení, byť i jen navenek, jevila nepředvídatelně.

16. Dle Nejvyššího soudu dosavadní rozhodovací praxe samotného Ústavního soudu naopak dokládá, že ani na ústavní úrovni nevzbuzoval přezkum rozhodnutí Nejvyššího soudu vycházející z úpravy přípustnosti dovolání v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. žádných obtíží. Ústavní soud v minulosti opakovaně judikoval, že v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje různé interpretace, z nichž jedna je v souladu s ústavními zákony České republiky, kdežto jiné jsou s nimi v rozporu, je úkolem státního orgánu interpretovat dotyčné ustanovení ústavně konformním způsobem. Nejvyšší soud citací rozhodnutí Ústavního soudu dokládá, že tam, kde Ústavní soud naopak vyjadřoval pochybnosti o nepřípustně úzce pojatém výkladu přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., zejm. v otázce „judikatorního přesahu“, vyšla právní teorie i judikatura Nejvyššího soudu vstříc požadavkům Ústavního soudu a převzala výklad, jenž pokládal za ústavně konformní sám Ústavní soud [nálezy ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. II. ÚS 323/07 (N 210/51 SbNU 627), ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05 (N 100/37 SbNU 355), ze dne 20. 9. 2006 sp. zn. I. ÚS 202/06 (N 168/42 SbNU 433), ze dne 15. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 2117/09 (N 51/56 SbNU 553) a další, včetně desítek usnesení, z nichž některá byla přijata po dni vydání usnesení o přerušení řízení a část z nich i poté, co II. senát Ústavního soudu předložil věc plénu Ústavního soudu]. V této souvislosti odkázal Nejvyšší soud na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011 sp. zn. 29 NSČR 66/2011, které je navrženo k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek (a za tím účelem má být projednáno v občanskoprávním a obchodním kolegiu Nejvyššího soudu dne 8. 2. 2012) s právní větou v tomto znění: „Má-li právní otázka řešená v rozhodnutí odvolacího soudu význam pro rozhodnutí konkrétní věci (v jednotlivém případě), nelze odmítat přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. pouze na základě argumentu, že postrádá zásadní význam z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (pro jejich judikaturu), zejména proto, že její řešení je dáno neopakovatelnými a nezaměnitelnými skutkovými okolnostmi případu. I když rozhodování o dovolání je právním prostředkem zajišťujícím jednotnost rozhodování soudů, plní tento účel prostřednictvím rozhodování v konkrétních věcech (v jednotlivých případech), aniž by mohlo být jakkoliv významné, jaký má (může mít) taková konkrétní věc judikatorní přesah“.

17. Nejvyšší soud dále předložil podrobnou statistiku dovolání (srov. bod 12), z níž vyplývá, že 72,5 % rozhodnutí spadajících pod přípustnost dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. je odmítavých, 7,5 % zamítavých a 20 % je kasačních. Důvodem pro odmítnutí dovolání dle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. je v 20,9 % nemožnost dovození otázky zásadního právního významu, 36,7 % soulad napadeného rozhodnutí s judikaturou, 25,9 % řešení pouze skutkových otázek, 11,5 % namítání pouze vad bez zásadního právního významu, 1,4 % absence judikatorního přesahu a 3,6 % jiný důvod. V kontextu těchto čísel nelze dle Nejvyššího soudu hovořit o nepředvídatelnosti rozhodování Nejvyššího soudu o přípustnosti dovolání při aplikaci § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., neboť předvídatelně odmítaných dovolání je 83,5 % (20,9 % + 36,7 % + 25,9 %), tato čísla pak dle Nejvyššího soudu rovněž dokládají, že (pod přímým vlivem judikatury Ústavního soudu) byla v zásadě odstraněna judikatura podmiňující přípustnost dovolání tím, že napadené rozhodnutí musí mít tzv. judikatorní přesah. Nejvyšší soud uzavřel, že dle § 14 odst. 1 písm. a) 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, Nejvyšší soud jako vrcholný soudní orgán ve věcech patřících do pravomoci soudů v občanském soudním řízení a v trestním řízení zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o mimořádných opravných prostředcích v případech stanovených zákony o řízení před soudy. Ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. má při naplňování této role svou nezastupitelnou funkci.

18. Nad rámec tázaného, jak je shora uvedeno, konstatoval Nejvyšší soud, že II. senát Ústavního soudu shledává v usnesení o přerušení řízení neústavní úpravu obsaženou v § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. s tím, že nepovažuje za ústavně konformní, „je-li zcela ponecháno na nepředvídatelné úvaze Nejvyššího soudu, zda otázku, kterou předestřel dovolatel ve svém podání, posoudí jako otázku zásadního právního významu.“ Takto formulovaná výhrada se však ve skutečnosti neváže k ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., jež otázku, co se rozumí po právní stránce zásadním významem napade-

ného rozhodnutí ve věci samé, nevymezuje, nýbrž k § 237 odst. 3 o. s. ř., jenž zásadní právní význam napadeného rozhodnutí odvolacího soudu pojmenovává a poskytuje též spolehlivý návod pro posouzení, v čem takový význam naopak spatřovat nelze. Na základě argumentace obsažené v usnesení senátu Ústavního soudu by tedy bylo možné (pokud vůbec) poměřovat pouze ústavnost úpravy obsažené v § 237 odst. 3 o. s. ř. Přitom je zjevné, že ohlášenému záměru tříčlenného senátu Ústavního soudu by beze zbytku vyhovělo vypuštění slova „zejména“ z § 237 odst. 3 o. s. ř. [kdyby ovšem návrh na zrušení právního předpisu nepřiléhavě nesměřoval proti § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř.]. Dále pak Nejvyšší soud namítl, že ústavní stížnost v řízení ve věci vedené u Ústavního soudu pod sp. zn. II. ÚS 2371/11 směřovala jednak proti usnesení ze dne 31. 5. 2011 č. j. 29 Cdo 1113/2011-279, jímž Nejvyšší soud odmítl přípustné dovolání stěžovatele pro zjevnou bezdůvodnost, jednak proti zrušujícímu rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2009. V tomto rozsahu je ovšem ona ústavní stížnost zjevně nepřipustná, jelikož nesměruje proti konečnému rozhodnutí obecného soudu, a nenaplnňuje tak požadavek formulovaný v § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

III.

Upuštění od ústního jednání

19. Podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu může Ústavní soud se souhlasem účastníků upustit od ústního jednání, nelze-li od tohoto jednání očekávat další objasnění věci. Ústavní soud si proto v souladu s tímto ustanovením vyžádal od účastníků řízení vyjádření, zda souhlasí s upuštěním od ústního jednání. Účastníci souhlas poskytl, a od ústního jednání tak mohlo být v posuzované věci upuštěno.

IV.

Ústavní konformita legislativního procesu

20. Při řízení o kontrole norem dle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ve smyslu § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu musí Ústavní soud nejprve zkoumat, zda byl předmětný zákon přijat a vydán ústavně předepsaným způsobem [k algoritmu přezkumu v řízení o kontrole norem viz bod 61 nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)].

21. Napadené ustanovení bylo do o. s. ř. vloženo jeho novelou provedenou zákonem č. 30/2000 Sb. Návrh tohoto zákona byl do Poslanecké sněmovny předložen vládou 16. 6. 1999 a byl opatřen číslem sněmovního tisku 257. První čtení o něm proběhlo na 15. schůzi dne 30. 6. 1999. Tisk byl projednán v ústavně právním výboru Poslanecké sněmovny, který k němu přijal usnesení č. 70. Druhé čtení proběhlo na 19. schůzi Poslanecké sněmovny dne 3. 12. 1999. Pozměňovací návrhy se staly obsahem tisku 257/3. Na téže schůzi dne 9. 12. 1999 byl návrh zákona schválen, když ze 187 přítomných poslanců se pro návrh vyslovilo 164 poslanců a jeden hlas byl proti.

22. Do Senátu byl návrh zákona doručen dne 16. 12. 1999 a byl evidován ve druhém funkčním období jako tisk číslo 146. Poté, co byl projednán v ústavně-právním výboru Senátu, který byl i výborem garančním (usnesení č. 131 ze dne 5. 1. 2000), ve výboru pro zahraniční věci, obranu a bezpečnost (usnesení č. 105 ze dne 5. 1. 2000) a ve výboru pro evropskou integraci (usnesení č. 117 ze dne 5. 1. 2000) a byl všemi výbory doporučen ke schválení, byl návrh zákona schválen dne 12. 1. 2000, a to na 15. schůzi 2. funkčního období ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Z přítomných 72 senátorů se pro návrh vyslovilo 68 senátorů a žádný nehlasoval proti návrhu.

23. Prezident republiky zákon dne 8. 2. 2000 podepsal a nato byl tento vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 23. 2. 2000 jako zákon č. 30/2000 Sb.

24. Za shora popsané situace lze uzavřít, že zákon, který rovněž obsahoval napadené ustanovení, byl přijat v ústavně konformním legislativním procesu.

V.

Dikce napadeného ustanovení

25. Ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. zní:

„Dovolání je přípustné proti rozsudku odvolacího soudu a proti usnesení odvolacího soudu, jimiž bylo potvrzeno rozhodnutí soudu prvního stupně, jestliže dovolání není přípustné podle písmena b) a odvolací soud dospěje k závěru, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam.“

VI.

Posouzení aktivní legitimace navrhovatele

26. Předtím, než Ústavní soud přistoupí k věcnému posouzení návrhu II. senátu Ústavního soudu na zrušení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., je povinen zkoumat, zda jsou vůbec dány podmínky jeho projednání stanovené zákonem o Ústavním soudu. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 ze dne 11. 7. 2006 (N 130/42 SbNU 13; 397/2006 Sb.), předpokladem zahájení řízení o konkrétní kontrole norem je řádně podaná a přípustná ústavní stížnost. V průběhu řízení vyvstala otázka, a to nejen v rámci námitek Nejvyššího soudu (bod 18), zda ústavní stížnost stěžovatelky je v rozsahu napadeného kasačního rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 12. 2009 sp. zn. 29 Cdo 101/2007 přípustná, a tudíž, zda byla vůbec dle shora uvedeného dána aktivní legitimace II. senátu Ústavního soudu k přerušení řízení a podání návrhu na zrušení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., jenž byl aplikován právě v kasačním rozhodnutí Nejvyššího soudu.

27. Ústavní soud je dle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti a tuto svoji pravomoc vykonává mimo jiné tím, že ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod [srov. též ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu]. Není součástí soustavy obecných soudů a není ani povolán k instančnímu přezkumu jejich rozhodnutí; směřuje-li ústavní stížnost proti rozhodnutí obecných soudů, není proto samo o sobě významné, je-li namítána jeho věcná nesprávnost. Pravomoc Ústavního soudu je založena výlučně k přezkumu rozhodnutí z hlediska dodržení ústavněprávních principů, tj. zda v řízení (a posléze rozhodnutím v něm vydaným) nebyla dotčena ústavně zaručená práva účastníků, zda řízení bylo vedeno v souladu s těmito principy a zda lze řízení jako celek pokládat za spravedlivé (viz např. nálezy sp. zn. III. ÚS 1976/09 ze dne 13. 12. 2011, usnesení sp. zn. III. ÚS 3415/11 ze dne 12. 1. 2012, usnesení sp. zn. IV. ÚS 2945/11 ze dne 16. 1. 2012).

28. Ústavní stížnost pak dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy tvoří procesní prostředek k ochraně ústavně zaručených základních práv a svobod, který je vůči ostatním prostředkům, jež jednotlivci slouží k ochraně jeho práv, ve vztahu subsidiarity. Atribut subsidiarity ústavní stížnosti odráží v požadavku vyčerpání všech prostředků před jednotlivými orgány veřejné moci, jež právní řád jednotlivci poskytuje, což nachází výraz v institutu nepřipustnosti ústavní stížnosti (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu). Na druhé straně má princip subsidiarity i dimenzi materiální, z níž plyne, že důvodem subsidiarity jsou samotné kompetence Ústavního soudu jako orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy), tedy orgánu, který poskytuje ochranu základním právům jednotlivce teprve tehdy, pokud základní práva nebyla respektována ostatními orgány veřejné moci.

29. Z uvedeného vyplývá, že zásadně je třeba, aby rozhodnutí napadené ústavní stížností bylo i pravomocným rozhodnutím o věci. Z tohoto důvodu Ústavní soud zásadně nepřipouští ústavní stížnost proti kasačnímu rozhodnutí Nejvyššího soudu (srov. Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I.: *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: Aspi, 2007. str. 383). Z toho však neplyne, že se nemohou vyskytnout případy, kdy bude třeba vedle opakovaného rozhodnutí soudu, jehož pů-

vodní rozhodnutí bylo kasačním zásahem zrušeno, a dalšího rozhodnutí Nejvyššího soudu (usnesení o odmítnutí dovolání), napadnout právě i samotné kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu. Jako příklad lze uvést situaci, kdy Nejvyšší soud přehlédně, že dovolání bylo podáno opožděně, posoudí je věcně a rozhodne kasačním způsobem. Je zřejmé, že v takovém případě je soud, jehož rozhodnutí bylo zrušeno, vázán právním názorem vysloveným v kasačním rozhodnutí, a naopak nemá kompetenci sám vyvodit důsledky z toho, že dovolání nemělo vůbec být projednáno. Obdobným modelovým případem je i kasační rozhodnutí Nejvyššího soudu, v němž byla přípustnost dovolání posouzena svévolně (neodůvodněně, popř. byla přípustnost dovozena v rozporu s prejudikaturou apod.). Pokud by tak Ústavní soud setrval na kategorickém závěru o nepřipustnosti ústavní stížnosti proti kasačním rozhodnutím nejvyšších soudních instancí, ocitla by se část soudního řízení zcela mimo rámec jakékoliv kontroly, neboť by *de facto* byla těmto soudům dána téměř neomezená kasační pravomoc, kdy případné vybočení z mezí spravedlivého procesu by soud nižší instance nebyl oprávněn korigovat a ústavněprávní ochrana práv účastníka řízení by byla rovněž, skrze nepřipustnost ústavní stížnosti, vyloučena.

30. Z uvedeného plyne, že kasační rozhodnutí se mohou výjimečně stát předmětem přezkumu, samozřejmě za předpokladu, že byly vyčerpány prostředky, které měl stěžovatel k dispozici v návaznosti na ně, a v jejichž rámci mu nebyla poskytnuta, resp. ani nemohla být poskytnuta ochrana jeho práva na spravedlivý proces. V takových případech je Ústavní soud ve smyslu své judikatury uvedeně v bodě 27 povinen poskytnout stěžovateli ochranu práva na spravedlivý proces a posuzovat řízení jako celek. Lze shrnout, že je-li v daném případě ústavní stížnost přípustná a splňuje-li i další náležitosti, je zároveň dána i aktivní legitimace II. senátu Ústavního soudu k podání návrhu v rámci konkrétní kontroly norem, resp. návrhu na zrušení § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., jenž byl aplikován právě v kasačním rozhodnutí Nejvyššího soudu. Ostatně, ve shora uvedeném komentáři (str. 377) je vyjádřen postulat, že „[d]okud se nezmění (nezjednoduší) konstrukce přípustnosti dovolání, nelze přijmout ani jednoduché pravidlo pro posuzování přípustnosti ústavních stížností. Ústavní soud se *de lege lata* hodnocení přípustnosti dovolání vyhnout nemůže, protože však je ve hře otázka přístupu k Ústavnímu soudu (a riziko *denegationis iustitiae* v tak závažné otázce, jakou je ochrana ústavně zaručených základních práv a svobod), měl by postupovat nanejvýš zdrženlivě a v pochybnostech hodnotit přípustnost ústavní stížnosti ve prospěch stěžovatele, neboť je povinností zákonodárce vymezit procesní pravidla jasným a předvídatelným způsobem tak, aby se účastníci mohli domoci účinné ochrany svých práv, a je také povinností soudů při uplatňování procesních pravidel zamezit nadměrnému formalismu, který by byl v rozporu se spravedlivostí řízení a který by zasáhl právo na přístup k soudu ve své podstatě.“

VII.

Referenční hlediska pro posouzení návrhu

31. V nálezu sp. zn. I. ÚS 2166/10 ze dne 22. 2. 2011 se uvádí: „Podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika právním státem založeným na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Skutečnost, že Česká republika patří do rodiny demokratických materiálně pojímaných právních států, má významné implikace v oblasti interpretace a aplikace práva. Princip právního státu je vázán na formální charakteristiky, které právní pravidla v daném právním systému musí vykazovat, aby je jednotlivci mohli vzít v potaz při určování svého budoucího jednání (srov. O'Hood, Philips, Paul Jackson: *Constitutional and Administrative Law*, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, s. 33n.). Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (30/44 SbNU 349, bod 36)]. Bez jasnosti a určitosti pravidel nejsou naplněny základní charakteristiky práva, a tak nejsou ani uspokojeny požadavky formálního právního státu. Každá právní úprava proto musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné. Na právní normy je nutno klást také požadavky obsahové, neboť v materiálním právním státě založeném na myšlence spravedlnosti představují základní práva korektiv jak obsahu právních norem, tak i jejich interpretace a aplikace. Proto je úkolem soudce v podmínkách materiálního právního státu nalézt řešení, které by zajišťovalo maximální realizaci základních práv

účastníků sporu, a není-li to možné, rozhodnout v souladu s obecnou ideou spravedlnosti, resp. dle obecného přirozenoprávního principu [viz nálezn. sp. zn. II. ÚS 2048/09 ze dne 2. 11. 2009 (N 232/55 SbNU 181)].“

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

33. Ostatně i Úmluva předvídá pro omezení základních práv zákon, stejně jako Mezinárodní pakt o občanských a politických právech. Je ovšem třeba dodat, že ESLP (z dobrých důvodů pramenících ze zájmu na udržení vnitřní koheze systému Úmluvy, jehož účastníky jsou nejen státy z okruhu *civil law*, nýbrž i státy z okruhu *common law*, kde zákon ve formálním smyslu není a nikdy nebyl výhradním pramenem práva, což je dnes ovšem možno tvrdit i o zemích, které původně zcela jednoznačně náležely do okruhu *civil law* s omezeným chápáním pramenů práva) nechápe zákon jen ve formálním smyslu, nýbrž akceptuje i zákon v tzv. materiálním smyslu. Z pohledu ESLP jsou za zákon považována taková abstraktní obecná pravidla, která mají vnější účinky, tj. orientují se na předem neurčitý počet osob za účelem úpravy určitého množství skutkových podstat, přičemž nezáleží na tom, zda konkrétní pravidlo bylo vytvořeno orgánem, který je dle vnitrostátní úpravy příslušný k tvorbě zákonů v procesu předvídaném ústavním pořádkem. ESLP v daném ohledu reflektuje konkrétní právní řád a jeho prameny práva.

34. Již v rozhodnutí *Sunday Times* ze dne 26. 4. 1979, stížnost č. 6538/74, soud poznamenal, že slovo „právo“ (*law*) v sousloví „stanoveno zákonem“ či výstižněji právem (*prescribed by law*) pokrývá krom psaných zákonů i nepsané právo. Bylo by v rozporu s úmyslem tvůrců Úmluvy, byla-li by omezení práv mající původ v *common law* vyloučena z dopadu klauzule „*prescribed by law*“ jen z toho důvodu, že nejsou obsažena v zákoně ve formálním smyslu. Tento přístup by zbavil *common law* stát, který je stranou Úmluvy, obrany skrze možné omezení práv, které bylo v daném případě předvídané čl. 10 odst. 2 Úmluvy, a narušil by samotnou podstatu právního systému tohoto státu. ESLP měl za to, že formální zákon je nutný jen tehdy, jestliže pravidla vyplývající z *common law* jsou tak nejisté, že odporují principu právní jistoty. Poté soud konfrontoval oficiální jazykové mutace Úmluvy a dospěl k závěru, že nejsou doslovně stejné, a proto se je pokusil interpretovat tak, aby byl realizován cíl a dosaženo účelu Úmluvy.

35. Nato soud zformuloval dva požadavky, které vyplývají z obratu „*prescribed by law*“. Jednak musí být ona právní úprava adekvátně přístupná tak, aby osoby byly schopné seznat, že pravidlo, které vytvořila, dopadá na konkrétní věc. Druhým požadavkem je, že normu nelze považovat za (zákon) právo – „*law*“, není-li dostatečně precizně formulovaná tak, aby umožnila osobám přizpůsobit chování. Osoba musí být schopná, jsouc eventuálně vybavená vhodnou odbornou radou, předvídat důsledky, jež může vyvolat určité (její) chování, a to se stupněm jistoty, který odpovídá okolnostem. Důsledky nemusí být předvídatelné s absolutní jistotou, neboť zkušenost ukazuje, že to je nedosažitelné. Avšak přesto, zatímco jistota je velmi žádoucí, může z druhé strany přivodit excesivní rigiditu; nicméně právo musí být schopno držet krok s měnícími se okolnostmi. V souladu s řečeným je mnoho pravidel nutně formulováno takovým způsobem, který je více či méně vágní, a jejich interpretace a aplikace jsou otázkami praxe.

36. Z toho, co bylo reprodukováno z rozhodnutí ESLP, plyne, že jeho požadavky na základní práva omezující zákon respektují jak různorodost právních systémů, tak ovšem je třeba vyslovené požadavky vztáhnout i směrem ke kvalitě zákona ve formálním smyslu. Byť ESLP přiznává normativní sílu i soudní judikatuře (viz např. *Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann v. Německo* ze dne 20. 11. 1989, stížnost č. 10572/83), z jeho rozhodování však plyne, že musí jít o judikaturu ustálenou a obecně dostupnou.

37. Zákon, který omezuje základní práva, musí ve smyslu čl. 4 odst. 3 Listiny dopadat stejně na všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Jinými slovy, jde o záruku rovného omezování práv, tj. rovného omezování právy nastavené situace akcesorické rovnosti. Toto ustanovení má rovněž návaznost na čl. 14 Úmluvy.

38. Koncept demokratického právního státu ve 20. století reflektuje materiální pojetí demokracie, a proto jen v jisté míře akceptuje jak jistou míru diskrece uplatňované při formulacích podzákonných norem, avšak vždy jen potud, pokud zůstává zachován účel předvídaný samotným zákonem, tak stejný požadavek vznáší i na rozhodování nestranných a nezávislých soudů. Od nich je navíc vyžadováno, aby rozhodovaly, tj. interpretovaly a aplikovaly právo ve stejných případech stejně, tzn. způsobem, který není arbitrární, tedy libovolný ve výběru posuzovaných věcí, anebo způsobem, který má účel aplikovaného zákona, či způsobem, který by postrádal smysl. Vyjmenované aspekty je třeba považovat za aspekty spravedlivého procesu chápaného jednak jako individuální právo, a dále i jako princip obsažený v objektivním (pozitivním) ústavním právu. Jde rovněž o výraz dosaženého stupně materiálně chápané právní státnosti. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny je ústavněprávním vyjádřením principu obecného zákazu výkonu libovůle při výkonu státní (veřejné) moci. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) Ústavní soud vyložil, že i neodůvodněná změna právního názoru může přivodit zásah do základních práv, neboť je vykonána libovolně.

39. V nálezu sp. zn. II. ÚS 566/05 ze dne 20. 9. 2006 (N 170/42 SbNU 455) se mj. uvádí: „Ústavní soud však současně nemohl přehlédnout, že to byl především dovolací soud, který takto radikálně změnil závěry vyplývající ze své vlastní dříve publikované judikatury. Ústavní soud se proto rovněž musel zabývat tím, zda takový postup není též porušením ústavně zaručených základních práv a zda nevybočuje z mezí ústavně zakotveného principu materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo, neboť teprve aplikace a interpretace právních norem vytváří ve veřejnosti vědomí toho, co je a co není právem. Stabilitu práva, právní jistotu jednotlivce a v konečném důsledku též míru důvěry občanů v právo a v instituce právního státu jako takové proto ovlivňuje i to, jakým způsobem orgány aplikující právo, tedy především soudy, jejichž základním úkolem je poskytovat ochranu právům (čl. 90 Ústavy), přistupují k výkladu právních norem. Ostatně na takovém významu judikatury soudů je vystavěna i dosavadní judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která považuje za zákon v materiálním smyslu právě i judikaturu soudů (srov. rozhodnutí Kruslin proti Francii ze dne 24. 4. 1990, Müller a další proti Švýcarsku ze dne 24. 5. 1988, Markt Intern Verlag GmbH a Klaus Beermann proti SRN ze dne 20. 11. 1989 a další a například nálezy sp. zn. IV. ÚS 611/05 a Pl. ÚS 20/05; Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 40, nálezy č. 34 a nálezy č. 47; vyhlášen pod č. 252/2006 Sb.). Rozhodující roli tedy hraje to, zda je výklad právních norem v čase ustálený, což však na druhou stranu neznamena, že jednou dosažený výklad právní normy je nezměnitelný. Princip právní jistoty a též i princip rovnosti před zákonem totiž vyžadují, aby se judikatura soudů za určitých podmínek měnila (změna hodnotového nazírání na právo, změna kulturních představ společnosti o právu, změny ve struktuře právního řádu či změny v těch složkách právního řádu, které leží v hierarchii nad interpretovanou normou atd.), a to určitým předem stanoveným postupem. Ústavní soud také již k těmto otázkám judikoval, že v obecné rovině ve vztahu k závaznosti soudní judikatury by měl být již jednou učiněný výklad, nedojde-li k následnému shledání dostatečných relevantních důvodů podložených racionálními a přesvědčivějšími argumenty, ve svém souhrnu více konformnějšími s právním řádem jako významovým celkem a svědčícími tak pro změnu judikatury, východiskem pro rozhodování následujících případů stejného druhu, a to z pohledu principů právní jistoty, předvídatelnosti práva, ochrany oprávněné důvěry v právo (oprávněného legitimního očekávání) a principu formální spravedlnosti (rovnosti) – srov. nálezy ve věci sp. zn. III. ÚS 252/04; Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 36, nálezy č. 16. Princip právní jistoty vede k závěru, že jednotlivce, veden důvěrou v právo, by měl mít vždy alespoň rámcovou představu o tom, zda jednání, kterého se dopouští, je jednáním právně dovoleným nebo zakázaným ... Princip rovnosti před zákonem pak znamená, že zákon by měl být vykládán pro všechny případy splňující stejné podmínky stejně. Tyto principy neplatí bezvýjimečně, existuje-li dostatečně legitimní důvod pro jejich omezení,

tedy dostatečně legitimní důvod pro změnu interpretace právní normy, a byly-li orgánem měnícím interpretaci splněny procedurální postupy za tím účelem stanovené. Pouze takto zdůvodněné okolnosti legitimující změnu v interpretaci a transparentně použité procedurální postupy mohou ospravedlňovat zásah do právní jistoty a rovnosti jednotlivců. Tyto zásady platí tím spíše v případě orgánů, jejichž funkcí je mimo jiné i sjednocování judikatury, tj. tam, kde přijaté právní závěry mají z povahy sjednocování obecnější dopad na výklad právních norem. V případě takových, zpravidla nejvyšších, soudních orgánů je stanoven pro změnu judikatury, resp. odchýlení se od dosavadní interpretace práva, i zvláštní procesní postup, který zajišťuje účast širšího okruhu soudců. To právě i s ohledem na to, že změna judikatury takového soudního orgánu znamená mnohem citelnější zásah do principu právní jistoty a rovnosti před zákonem.“

40. V případě *Prince Hans-Adama II. Liechtensteinského* ESLP dne 12. 7. 2001 (stížnost č. 42527/98) mj. v bodě 43 uvedl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy zajišťuje každému uplatnit nárok u soudu (tribunálu), jde-li o jeho civilní práva a závazky. V tomto smyslu čl. 6 Úmluvy zajišťuje právo na přístup k soudu. V bodu 44 vysvětlil, že právo na přístup k soudu není absolutní a může být zákonem státu omezeno. Při aplikaci omezení musí být dbáno toho, aby přístup k soudu nebyl omezen či redukován takovým způsobem či v takovém rozsahu, že by byla porušena samotná esence tohoto práva. Omezení práva nebude souladné s čl. 6 odst. 1 Úmluvy i tehdy, nesleduje-li legitimní cíl a není-li zachován rozumný vztah proporcionality mezi použitým prostředkem a cílem, který sleduje opatření.

41. Ustanovení čl. 14 Úmluvy nezakazuje jakýkoliv rozdíl v zacházení při výkonu práv a svobod uznaných Úmluvou. Chrání však osoby (včetně právnických osob), které se ocitnou v analogické situaci, před diskriminačně rozdílným zacházením. „Rozdílným zacházením“ (diskriminacím) ve smyslu čl. 14 Úmluvy se rozumí takový postup, který postrádá objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. tehdy, pokud nesleduje „legitimní cíl“ nebo není-li dán „rozumný vztah proporcionality mezi použitým prostředkem a cílem, který má být tímto prostředkem realizován“ (přiměřeně bod 637 rozhodnutí ESLP *Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Rusko* ze dne 20. 9. 2011, stížnost č. 14902/04).

42. Úmluva (čl. 35 odst. 1) zavazuje stěžovatele k vyčerpání všech domácích prostředků, které však musí být opravdu k dispozici a musí být dostatečné tak, aby stěžovateli umožňovaly získat nápravu porušeného práva. Existence takových prostředků musí být dostatečně jistá (*sufficiently certain*), a to jak v rovině teoretické, tak i v praxi; není-li tomu tak, je založen nedostatek nezbytné přístupnosti a efektivnosti (*requisite accessibility and effectiveness*) takového prostředku (bod 637 rozhodnutí ESLP *Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Rusko*). Jinými slovy, dle judikatury ESLP není stěžovatel povinen využívat ty opravné prostředky, jež jsou nedostatečné či neefektivní (rozhodnutí ve věci *Assanidze v. Gruzie* ze dne 8. 4. 2004, stížnost č. 71503/01, odst. 127).

43. V nálezu sp. zn. I. ÚS 612/01 ze dne 17. 4. 2002 (N 47/26 SbNU 33) se mj. uvádí: „Jedním ze základních pojmových znaků ústavní stížnosti jakožto prostředku ochrany ústavně zaručených základních práv nebo svobod je její subsidiarita. To znamená, že ústavní stížnost lze zpravidla podat pouze tehdy, když navrhovatel ještě před jejím podáním vyčerpал všechny prostředky, které mu zákon k ochraně práva poskytuje (§ 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu). V opačném případě je ústavní stížnost nepřipustná. Princip subsidiarity ústavní stížnosti totiž vychází z toho, že Ústavní soud není součástí soustavy obecných soudů ani soustavy orgánů veřejné správy. Jeho úkolem je ve smyslu čl. 83 Ústavy České republiky ochrana ústavnosti, a do činnosti jiných orgánů veřejné moci mu proto přísluší zasahovat toliko v případě, že v jejich rozhodování shledá protiústavní porušení některých základních práv nebo svobod stěžovatele.“

44. Nález sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355) mj. konstatoval, že „samotná existence dovolání jako mimořádného opravného prostředku nepožívá ústavněprávní ochrany, jinými slovy, není povinností státu, aby takový prostředek ochrany práv do svého právního řádu komponoval. To však nezabývá soud povinností interpretovat a aplikovat podmínky připuštění tohoto prostředku, pokud jej stát ve svém zákonodárství vytvořil, tak, aby dodržel maximy práva na spravedlivý proces. Existují-li v zákoně omezení práva na přístup k soudu v rámci řízení o mimořádné

ném opravném prostředku, je třeba sledovat, zda tato omezení jsou proporcionální ochraně základního práva, a to nikoliv pouze v rovině normativní, ale též při posuzování konkrétního případu v rovině výkladu a aplikace takových omezení. Jak již uvedeno shora, základní práva nevytvářejí pouze rámec normativního obsahu jednoduchého práva, nýbrž právě i rámec jeho interpretace a aplikace ... dovolací soud si musí být při výkladu a aplikaci podmínek připuštění dovolání vědom toho, že účastník řízení jím vždy sleduje ochranu svých subjektivních práv bez ohledu na to, jaký jiný účel řízení o mimořádném opravném prostředku sleduje. Ochranu subjektivních práv proto nelze pouštět ze zřetele ani tam, kde je zákonodárcem sledovaným účelem řízení o mimořádném opravném prostředku tzv. sjednocování judikatury. Tento účel nemůže převážet nad ochranou subjektivních práv účastníka řízení tak, že se ochrana subjektivního práva zcela vyprázdní a tento účastník se stává pouze jakýmsi „dodavatelem materiálu“ pro sjednocování judikatury, nýbrž je třeba hledat vztah přiměřené rovnováhy mezi omezením práva na přístup k soudu a tímto účelem, který současně reprezentuje veřejný zájem, jímž je v daném případě zajištění souladné aplikace a interpretace jednoduchého práva obecnými soudy.“

VIII.

Vlastní přezkum

45. Ve světle uvedených kritérií přistoupil Ústavní soud k posouzení ústavnosti napadeného ustanovení. Nejprve je třeba uvést, že Ústavní soud si je vědom již jen realitou podmíněné nutnosti jistého zúžení samotné přípustnosti dovolání, jako mimořádného opravného prostředku, neboť si je vědom nebezpečí „zahlcenosti“ Nejvyššího soudu. Ta pak vede k neúměrnému prodlužování řízení o dovolání, a tím významně přispívá ke vzniku protiústavních průtahů a k odpovědnosti státu za škodu jimi vyvolanou. Obecně proti zúžení přípustnosti dovolání jen za účelem sjednocování judikatury skrze řešení toliko právních otázek tak, jak předvídá i napadené ustanovení, proto nelze nic namítat. Nadto se taková konstrukce, obecně vyjádřeno, jeví jako souladná s praxí i dalších evropských států.

46. V souvislosti s tím však bylo třeba vyřešit otázku, zda účelem napadeného ustanovení je, kromě sjednocování judikatury [cestou odstraňování vážných procesních i hmotněprávních pochybení nižších soudů v soustavě obecných soudů a dále skrze povinnost poskytovat ochranu základním právům (čl. 4 Ústavy) – tj. zajištění individuální spravedlnosti, lze-li rozhodnutí, jež je konstituovalo, přiznat závažný právní význam], i jistá regulace nápadu meritorně posuzovaných věcí, a to právě rozhodnutím samotného Nejvyššího soudu o odmítnutí přípustnosti dovolání. Zde totiž nelze přehlédnout, že Nejvyšší soud samostatně nerozhoduje o přípustnosti podání jako takové (o tom rozhoduje toliko jako o otázce předběžné, aniž by vydával rozhodnutí), nýbrž naopak rozhoduje toliko o tom, že dovolání je nepřipustné, a to v případě, že předtím nenalezne „zásadní právní význam“ věci, tj. obsahově vzato, pokud neshledá shora naznačená pochybení a nepřizná jim status „závažného právního významu“ [viz usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 3368/2009 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 11. 2009 č. j. 29 Cdo 5254/2007-117; opačně ovšem např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2011 sp. zn. 20 NSCR 66/2011, v němž je uvedeno, že rozhodnutí odvolacího soudu nemusí mít zásadní právní význam z hlediska „rozhodovací činnosti vůbec“, nýbrž že nelze odmítat přípustnost dovolání, má-li právní otázka řešená v rozhodnutí odvolacího soudu význam pro rozhodnutí konkrétní věci, tedy podstatné je, že dotčené právní posouzení věci je významné pro věc samu. V přibližně stejném období ovšem Nejvyšší soud setrval u doktríny, dle níž „Zásadní právní význam má rozsudek odvolacího soudu současně pouze tehdy, jestliže v něm řešená právní otázka má zásadní význam nejen pro rozhodnutí v posuzované věci, ale z hlediska rozhodovací činnosti soudů vůbec (pro jejich judikaturu)“ – viz usnesení ze dne 25. 11. 2011 sp. zn. 23 Cdo 2703/2010 anebo dokonce pozdější rozhodnutí, usnesení ze dne 15. 12. 2011 sp. zn. 23 Cdo 1398/2010, kde Nejvyšší soud opět uvedl: „Předpokladem přípustnosti dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. je, že rozhodnutí odvolacího soudu má zásadní právní význam nejen pro projednávanou věc, ale pro rozhodovací činnost soudů vůbec (pro jejich judikaturu), přičemž právní otázka zásadního významu musí být dovolatelem konkrétně vymezena.“]. Z uvedeného plyne, že o odmítnutí přípustnosti dovolání rozhodne soud poté, co zjistí, že nejsou, a to z meritorního hlediska, dány důvody k projednání věci.

47. Posledně jmenovaný teoreticky možný účel (regulace nápadu) je ovšem přesto třeba podrobit zkoumání, neboť se do rozhodování může, byť explicitně nepřiznán, promítat. Jeho možná protiústavnost by mohla pramenit z jeho rozporu s principem předvídatelnosti práva odvozeným z principu právního státu a s principem obecné rovnosti před zákonem, pokud by k odmítnutí dovolání pro jeho nepřipustnost ve shora naznačených intencích docházelo i v případech, kdy byla přezkoumávaná předchozí rozhodnutí, resp. předchozí řízení, zatížena vážnými pochybeními v oblasti hmotného i procesního práva, resp. pokud by jejich výsledkem bylo porušení základních práv účastníků dovolacího řízení, ač z judikatury Ústavního soudu plyne, že taková pochybení představují otázku zásadního právního významu (viz nález sp. zn. IV. ÚS 128/05 a další). Dále není možné přehlédnout, že odmítnutí zabývat se případně i vadně procesně či hmotněprávní posouzenou věcí znamená riziko v podobě odepření spravedlnosti. To však, v případě věcí zatížených shora uvedenými vadami, resp. odmítajících poskytnout ochranu základním právům, není ústavněprávně tolerovatelné, a to navíc v situaci, kdy k odmítnutí není třeba jednomyslného rozhodnutí tříčlenného senátu [viz oproti tomu § 43 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu] ani nerozhoduje žádné větší soudcovské těleso, které by bylo jakousi pojistkou proti možnému odepření spravedlnosti, resp. odepření ochrany základních práv [viz rozhodování celého U. S. nejvyššího soudu o přípustnosti prostředku zvaném *a certiorari* anebo rozhodování německého Spolkového soudního dvora (BGH), kde o odmítnutí opravného prostředku (revize) rozhoduje dvoutřetinová většina šestičlenného senátu]. Konstrukce napadeného ustanovení tedy neodpovídá institutu *certiorari*, jak je konstruován v zemi jeho původu; nehledě na to odhlíží od normativního příkazu obsaženého v čl. 4 Ústavy, který nelze popřít konstrukcí institutu obsaženého v podústavním právním předpisu (o. s. ř.). Tuto skutečnost si zjevně neuvědomuje ani Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, jak se podává z jeho vyjádření (viz bod 10).

48. Ústavní soud při posuzování věci dále vzal v úvahu, že podle § 241 odst. 1 o. s. ř. platí, že dovolatel – fyzická osoba musí být v řízení o dovolání od počátku zastoupen advokátem [nemá-li sám právnické vzdělání – § 241 odst. 2 písm. a) o. s. ř., resp. není-li právnickou osobou, za niž mohou jednat osoby vyjmenované v § 21, 21a a 21b o. s. ř., mají-li právnické vzdělání]. Z toho plyne, že každý dovolatel zvažuje využití tohoto (mimořádného) opravného prostředku, jsa odborně právně poučen mj. i stran jeho přípustnosti. Přesto z judikatury Nejvyššího soudu, jakož i z provedené analýzy jeho rozhodování (bod 12) vyplývá, že značné procento podání (80,58 %) je odmítáno právě pro nepřipustnost, neboť Nejvyšší soud nenalezl v podaném dovolání řádně zformulovanou „otázku zásadního právního významu“ vztahující se k napadenému rozhodnutí. Tento stav přetrvává, ačkoliv napadené ustanovení je součástí právního řádu již téměř 11 let (viz bod 23).

49. Ústavní pořádek přenechává zásadně zákonodárci rozhodnutí o tom, zda a jaké opravné procesní prostředky v civilních věcech vytvoří, jaké účely jimi chce sledovat a jak je v podrobnostech upravit.

50. Základní důvod, pro který je v širokém smyslu zřizován systém opravných prostředků, z jedné strany souvisí se snahou zlepšovat poskytování individuální spravedlnosti v podobě nalézání co nejpriléhavějších soudních rozhodnutí a ze strany druhé jde o institucionální zajištění jednoty právního řádu skrze sjednocování judikatury, včetně sjednocování soudcovského dotváření práva. Jednota právního řádu je totiž ohrožována v samém jádru, je-li o analogickém subjektivním nároku (právu) nanejvýš judikováno. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.) Ústavní soud mj. uvedl: „Žádný právní řád není a nemůže být z pohledu soustavy procesních prostředků k ochraně práv, jakož i z pohledu soustavy uspořádání přezkumných instancí budován ad infinitum. Každý právní řád přináší a nutně musí přinášet i určitý počet chyb. Účelem přezkumného, resp. přezkumných řízení může reálně být takováto pochybení aproximativně minimalizovat, a nikoli bezezbytku odstranit. Soustava přezkumných instancí je proto výsledkem poměřování na straně jedné úsilí o dosažení panství práva, na straně druhé efektivity rozhodování a právní jistoty. Z pohledu tohoto kritéria je zavedení mimořádných opravných prostředků, čili prodlužování řízení a prolomení principu nezměnitelnosti rozhodnutí, která již nabyla právní moci, adekvátní toliko v případě důvodů výjimečných.“

51. Každý systém opravných prostředků je sice zasazen do smyslu vyplývajícího z veškeré judikatury, z něhož se podávají závazná procesní zjištění toho, co (vztaheno k předmětu řízení) je po právu. Nadto neexistuje žádný referenční model opravného prostředku, který by byl závazný pro normativní vyjádření procesních prostředků. Rozhodne-li se proto zákonodárce a zřídí-li určitý procesní prostředek, má široké pole pro uvážení, jak při rozhodování o přístupnosti k instančnímu soudu, tak i ve vztahu ke zformování řízení o takovém opravném prostředku, do nichž promítá své představy o jejich účelu. Může dát procesní iniciativu do rukou stran, čímž dává najevo, že více důvěřuje soukromé iniciativě i při uskutečňování obecných účelů (zde sjednocování judikatury), jichž má být procesním prostředkem dosaženo; mohl by ovšem také pověřit nižší soudy k tomu, aby předkládaly věc s předběžnou otázkou nejvyšší instanci, a to nezávisle na iniciativě procesních stran. Myslitelné je také řešení, kdy bude vázat přístup k opravným prostředkům na obecná kritéria, jakými jsou např. hodnota sporu nebo diformita předchozích rozhodnutí ve věci, anebo může postupovat podle kritéria, jímž je význam jednotlivých právních věcí ve světle obecného zájmu. Tak vytvoří více či méně kontrolovatelný přístup k opravnému prostředku v podobě řízení o jeho přípustnosti, přijatelnosti nebo jeho odmítnutí, které provádí buď soudce, jehož rozhodnutí má být prostředkem přezkoumáno, anebo soudci povolání k rozhodování o něm.

52. Při výběru kterékoliv z naznačených modalit je však zákonodárce povinen respektovat určité požadavky plynoucí z ústavního pořádku, které se uplatní vždy, když má být upravován výkon státem organizovaného soudnictví. Jde o záruky soudní a soudcovské nezávislosti a o respekt k základním aspektům spravedlivého procesu v rozsahu, který odpovídá povaze opravného prostředku. Respekt vyžadující rámec dále dotvářejí požadavky, které se odvíjejí z principu právního státu, ze základních práv a z principu rovnosti.

53. Ústředním aspektem právní státnosti je zabránit svémocnému a násilnému prosazování právních nároků jednotlivých osob navzájem. Tyto osoby jsou odkázány na soudní řešení svých právních věcí a od soudů očekávají, že jim poskytnou pravomocná a vykonatelná rozhodnutí respektující či ochraňující základní práva účastníků řízení. Skrze samotnou existenci soudnictví se manifestuje jak zákaz svémocného násilí uplatňovaného při řešení právních věcí, tak i státní mocenský monopol. Tyto aspekty osvětlují zásadní význam pravidel upravujících přístup k soudům, jakož i pravidel upravujících procesní postupy a podobu opravných prostředků pro ochranu právního řádu. Odtud lze rovněž dovodit imperativ, dle kterého pravidla o přístupu k vyšším soudním instancím musí být formulována co nejurčitěji tak, aby byla co nejjasněji seznatelná pro jednotlivé osoby. To proto, že právě tato pravidla stanovují, v jakých hranicích a jakým způsobem se má dotčená osoba domáhat svého práva. Požadavek na určitost těchto pravidel je zvyšován tím, že účastníkům řízení vznikají na cestě za prosazením jejich právních nároků velké lidské i finanční zátěže, k nimž je třeba v neposlední řadě počítat soudní poplatky a náklady za právní zastoupení vlastní, ale i úhradu nákladů protistrany v případě neefektivně čerpaného opravného prostředku. Pravomocné a vykonatelné rozhodnutí, stojící na konci takového procesu, které představuje exekuční titul, může zasáhnout hluboce do právní sféry toho účastníka, jenž má něco plnit či něco strpět. Z řečeného je patrné, že procesní právo disponuje v těchto souvislostech, a to velkou měrou, funkcí, jež zaručuje svobodu jak pro jednotlivce, tak i pro společnost.

54. Z toho, co bylo uvedeno, plyne, že konstrukce dovolání tak, jak je vyjádřena v napadeném ustanovení, které vyžaduje, aby před jeho odmítnutím byl proveden věcný přezkum již v tomto stadiu, nedovoluje, a to z ústavních důvodů, aby byl skrze odmítání dovolání regulován nápad věcí, o nichž má být meritorně rozhodováno, samotným Nejvyšším soudem. Pokud by se tak dělo i u věcí, které by jinak měly mít naději na úspěch, zesilovalo by se nebezpečí nerovného posuzování analogických věcí do té míry, že by již nebylo možné uvažovat o právním posouzení vztaheném ke konkrétnímu obsahu, který věc vykazuje, ale naopak – šlo by již o téměř zcela nezávislý, víceméně náhodě přenechaný, a tak libovůli vykazující postup, který nerespektuje předvídatelná, tj. předem daná kritéria, a je tak rozporný s příkazem stejné aplikace práva ve stejných (analogických) případech, který je ovšem diktován ústavním pořádkem [výslovně čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a čl. 1 Listiny v jeho interpretaci Ústavním soudem, viz nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ze dne 21. 1. 2003 (N 11/29 SbNU 79; 40/2003 Sb.) nebo bod 23 nálezu sp. zn. I. ÚS 2278/10 ze dne

30. 11. 2010]. Obdobně postupuje i Spolkový ústavní soud – BverfG, který nejprve ztotožňoval rovnost toliko s libovůlí (2 BvR 1/51), dnes však již nepovažuje za dostatečné ospravedlňovat nerovné zacházení se skupinami osob tím, že zákonodárce zohlednil z povahy věci vhodný odlišující prvek, ale musí existovat opravdu objektivně opodstatněný diferencující faktor dostatečné váhy (rozhodnutí 1 BvR 1164/07). Odlišnost situací musí být tudíž taková, aby ospravedlnila odlišnost zacházení (rozhodnutí 1 BvL 51/86; 1 BvL 50/87; 1 BvR 873/90; 1 BvR 761/91). Jde de facto o pojetí rovnosti jako proporcionality: posuzuj podobné případy obdobně, odlišné různě, a to podle míry jejich podobnosti či odlišnosti. Hlavní otázkou zde je to, zda účel odlišování ospravedlňuje svoje důsledky. Platí přitom, že pokud jsou ve hře také další základní práva, jsou možnosti zákonodárce úžeji ohraničeny (rozhodnutí 1 BvL 29, 30, 33, 34, 36/83). Platí-li uvedená omezující kritéria pro zákonodárce, tím spíš je musí respektovat soud při interpretaci zákonných ustanovení, a tak respektovat princip rovnosti, který stojí v základu ústavního pořádku.

55. V první řadě tedy půjde o posouzení otázky, zda je napadené zákonné ustanovení co do vymezení účelu dostatečně předvídatelné pro jeho adresáty, a to zejména v aspektu interpretace té části napadené normy, která předvídá, že napadené rozhodnutí má ve věci samé po právní stránce zásadní význam. Ustanovení § 237 odst. 3 o. s. ř., které obsahuje toliko demonstrativní, mechanický výčet příkladů, v nichž by měla následovat pozitivní odpověď na tuto otázku, potřebnost takového přezkumu nesnižuje.

56. Je zřejmé, že významným účelem napadeného ustanovení je zajišťování sjednocování judikatury. Jak je však rozvedeno shora, i tento účel lze realizovat jen v rámci daném ústavním pořádkem. Z toho mj. vyplývá, že je-li právní norma konstruována za pomoci obsahově ne zcela určitého pojmu, který vyžaduje počáteční úvahu soudu, je třeba zkoumat, zda je taková norma v návaznosti na judikaturu soudu, která normu vykládá, dostatečně předvídatelná pro své adresáty. Předvídatelnost právní úpravy (zákona v materiálním smyslu – viz shora) přitom zajišťuje nerozporná judikatura soudu, který právní normu interpretuje a aplikuje, tj. judikatura Nejvyššího soudu, přirozeně korigovaná názory vyslovenými Ústavním soudem. Proto je třeba zkoumat, zda lze tuto judikaturu hodnotit jako nerozpornou, resp. ustálenou do té míry, že ji lze zároveň hodnotit jako předvídatelnou.

57. Ústavní soud nejprve zkoumal empirická data, která si pro posouzení věci opatřil (viz bod 12). Z nich se podává, že odborně poučení dovolatelé byli neúspěšní již jen při formulování „otázky zásadního právního významu“ v celých 80,58 % z formálně bezvadně podaných dovolání opírajících přípustnost o napadené ustanovení. Úspěšnost při posuzování dovolání shledaných jako přípustná není v daných souvislostech relevantní. Samotný uvedený údaj vede k dílčímu závěru o pochybnostech stran předvídatelnosti napadeného ustanovení.

58. Ke zjištění o variujícím, resp. vzájemně nekonzistentním posouzení toho, co lze označit za „otázku zásadního právního významu“, dospěl Ústavní soud i při námátkové obsahové kontrole věcí. Např. v rozhodnutí 28 Cdo 2996/2009 dospěl Nejvyšší soud k závěru: „K otázce přípustnosti dovolání lze dále upozornit na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 2. 2001 sp. zn. 22 Cdo 1731/99, v němž se dovozuje, že pokud je řešení konkrétní právní otázky spojeno s posuzováním jedinečného skutkového základu, nečiní to rozhodnutí odvolacího soudu rozhodnutím po právní stránce zásadního významu.“ Tak rozhodl Nejvyšší soud navzdory pokynům plynoucím z nálezů Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2005 sp. zn. IV. ÚS 128/05, které dále stvrdil nález ze dne 2. 12. 2008 sp. zn. II. ÚS 323/07.

59. Podobný, ba snad ještě výraznější problém lze shledat v rozhodnutí (rozsudku) sp. zn. 25 Cdo 1950/2007, v němž Nejvyšší soud dospěl k závěru, že „dovolání je přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. pro otázku zásadního právního významu, a to aplikace § 8 odst. 2 zákona č. 82/1998 Sb. (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 160/2006 Sb.), která byla v minulosti dovolacím soudem rozhodnuta rozdílně (§ 237 odst. 3 o. s. ř.).“ Nato dovolání zamítl a poněkud překvapivě uvedl, že nemá důvodu se odchýlovat od právního názoru vysloveného velkým senátem rozsudkem ze dne 26. 8. 2009 sp. zn. 31 Cdo 3489/2007. Bylo-li rozhodnuto velkým senátem v analogické věci a nebyl-li prostor pro skutkové odlišení se od této věci, pak zajisté ani nebyl dán důvod pro nalezení prostoru k řešení „otázky zásadního právního významu“, jak zde zcela překvapivě uvedl senát Nejvyššího sou-

du. Bez povšimnutí nemůže také zůstat fakt, že jak rozhodnutí velkého senátu, tak nyní citované rozhodnutí se opírala o takový výklad hmotného práva, který byl Ústavním soudem opakovaně shledán ústavně nekonformním (nález sp. zn. Pl. ÚS 35/09 ze dne 6. 12. 2011 a judikatura uvedená v jeho bodu 23).

60. V rozhodnutí sp. zn. 26 Cdo 5211/2007 Nejvyšší soud uvedl, že zjišťuje-li soud obsah smlouvy, a to pomocí výkladu projevů vůle, jde o skutkové zjištění, nikoliv o právní posouzení věci. V rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 101/2007 vyložil Nejvyšší soud „podmínky užšího výběrového řízení“ jako projevené vůle vtělené do právního úkonu jedné ze stran sporu, jejichž předmětem byla formulace práva na uzavření kupní smlouvy, na což reagovala druhá strana sporu svým právním úkonem, a jejich jednání bylo posouzeno jako innominátní kontrakt ve smyslu § 269 odst. 2 obchodního zákoníku. Účastníci sporu se rozcházelí ve výkladu jimi projevené vůle.

61. V rozhodnutích sp. zn. 26 Cdo 689/2009, sp. zn. 26 Cdo 3876/2010 a sp. zn. 22 Cdo 1936/2009 Nejvyšší soud uvedl, že otázku, zda určitý výkon práva je podle zjištěných skutkových okolností významných pro posouzení konkrétní věci v rozporu s dobrými mravy, nelze považovat za otázku zásadního právního významu s obecným dosahem pro soudní praxi. V rozhodnutí sp. zn. 22 Cdo 1185/2009 naopak uvedl, že je oprávněn učinit úvahu o rozporu právního úkonu (smlouvy) s dobrými mravy ve smyslu § 39 občanského zákoníku předmětem svého přezkumu, ovšem jen v případě zjevné nepřiměřenosti relevantních úvah soudu v nalézacím řízení. Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 548/11 ze dne 21. 6. 2011 k této otázce uvedl, že pokud Nejvyšší soud paušálně vyloučí možnost posuzování zásadního právního významu u otázky, zda námitka promlčení byla v rozporu s dobrými mravy, dopouští se úvahy zjevně nelogické, a tudíž libovolné, zakládající porušení stěžovatelova práva na spravedlivý proces.

62. Posledně uvedený případ by mohl svádět k domněnce, že daná otázka je v důsledku vykonatelného rozhodnutí Ústavního soudu (čl. 89 odst. 2 Ústavy) vyřešena a Nejvyšší soud bude v budoucnu postupovat podle závazného pokynu, který poskytl Ústavní soud. Příklady uvedené níže však dokládají, že na takto zformulovanou úvahu mající ústavní základ spoléhat nelze.

63. V rozhodnutí sp. zn. 20 Cdo 2530/2003 Nejvyšší soud uvedl, že stěžovatel v dovolání neuplatnil důvod nesprávného právního posouzení věci, resp. jeho argumentace nebyla podřaditelná pod § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Proto podle Nejvyššího soudu chybělo kritérium pro zhodnocení rozhodnutí odvolacího soudu jako po právní stránce zásadně významného [§ 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř.]. Má-li být dovolání přípustné podle napadeného ustanovení, lze je podle Nejvyššího soudu odůvodnit jen § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř., tedy nesprávným právním posouzením věci. Námitka, že řízení je postiženo vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci [§ 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř.] není subsumovatelná pod § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. Toto rozhodnutí bylo zrušeno nálezem sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355), v němž Ústavní soud uvedl, že „je přesvědčen, že tato ustanovení musejí být vykládána s ohledem na shora uvedený ústavněprávní rámec omezení přístupu jednotlivce k soudu, tedy tak, aby byla naplněna jak Ústavou stanovená povinnost soudů poskytovat jednotlivci ochranu jeho základních práv, tak i účel daného typu dovolacího řízení, který směřuje ke sjednocení judikatury obecných soudů. Jak již uvedeno shora, nelze zcela odhlížet od ústavně zakotvené povinnosti, která váže i dovolací soud, poskytovat jednotlivci ochranu základním právům, a to tím spíše v případě, kdy by připuštěním dovolání byl naplněn také další účel dovolacího řízení, tedy sjednocení judikatury obecných soudů.“

64. Z obdobného důvodu zrušil dále např. nález sp. zn. II. ÚS 182/05 ze dne 18. 12. 2007 (N 227/47 SbNU 973) usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Odo 260/2004. Stejným způsobem vytkly nálezy sp. zn. IV. ÚS 128/05 (viz výše), II. ÚS 650/06 ze dne 9. 1. 2008 (N 3/48 SbNU 25), I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301), II. ÚS 2837/07 ze dne 6. 8. 2008 (N 136/50 SbNU 205), II. ÚS 3005/07 ze dne 4. 3. 2009 (N 45/52 SbNU 449) nebo I. ÚS 2884/08 ze dne 18. 3. 2009 (N 60/52 SbNU 591) či I. ÚS 1452/09 ze dne 17. 8. 2009 (N 186/54 SbNU 303) Nejvyššímu soudu, že jimi rušená rozhodnutí Nejvyššího soudu nepřipustně zužují právo dovolatelů na přístup k Nejvyššímu soudu. Všechna citovaná rozhodnutí Ústavního soudu nalezla v postupu Nejvyššího soudu porušení

základního práva jednotlivých stěžovatelů na spravedlivý proces. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 2117/09 ze dne 15. 3. 2010 (N 51/56 SbNU 553) mj. uvedl: „16. Ústavní soud se výkladem vztahu mezi § 237 odst. 1 písm. c) a § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. již v minulosti mnohokrát zabýval, a to např. v nálezech sp. zn. IV. ÚS 128/05 ze dne 10. 5. 2005 (N 100/37 SbNU 355) a sp. zn. I. ÚS 2030/07 ze dne 11. 9. 2007 (N 138/46 SbNU 301). V těchto nálezech – z nichž dále čerpá i v odůvodnění tohoto rozhodnutí – dospěl k závěru, že výklad Nejvyššího soudu, podle kterého důvod dovolání podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. vylučuje možnost připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 c) o. s. ř., vede k nepřipustnému zúžení práva na přístup k dovolacímu soudu. Z takového výkladu totiž vyplývá, že přezkum vad řízení dovolací soud provede pouze na základě dovolání přípustného *ex lege* podle § 237 odst. 1 písm. a) a b) o. s. ř. 17. V těchto nálezech, jakož i jiných svých rozhodnutích, Ústavní soud připustil, že právo na dovolání, resp. mimořádný opravný prostředek, není ústavně zaručeno, a pokud existuje, jde nad rámec ústavně zaručených procesních oprávnění [srov. i usnesení sp. zn. III. ÚS 298/02 ze dne 18. 6. 2002 (U 18/26 SbNU 381)]. Zároveň však opakovaně konstatoval, že rozhodování soudu, ať už jde o rozhodování v řízení o řádném nebo mimořádném opravném prostředku, se nemůže ocitnout mimo ústavní rámec ochrany základních práv jednotlivce. V nálezu sp. zn. IV. ÚS 343/04 ze dne 14. 3. 2005 (N 55/36 SbNU 581) rozvedl na příkladu konkrétních rozsudků, že Evropský soud pro lidská práva opakovaně potvrzuje, že čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod sice nenutí smluvní státy k vytváření odvolacích nebo kasačních soudů, avšak pokud tyto jurisdikce existují, garance čl. 6 Úmluvy musejí být respektovány zejména tam, kde zajišťují účastníkům řízení účinné právo na přístup k soudům za účelem projednání jejich práv (za všechna srov. rozhodnutí ve věci *Brualla Gómez de la Torre proti Španělsku*, 26737/95, § 33 *in fine*, dostupné v elektronické podobě na <http://www.echr.coe.int/>). 18. Samotná existence dovolání jako mimořádného opravného prostředku tedy nepožívá ústavněprávní ochrany; jinými slovy, není povinností státu, aby takový prostředek ochrany práv do svého právního řádu komponoval. To však nezabavuje soud povinnosti interpretovat a aplikovat podmínky připuštění tohoto prostředku, pokud jej stát ve svém zákonodárství vytvořil, tak, aby dodržel maximy práva na spravedlivý proces. Existují-li v zákoně omezení práva na přístup k soudu v rámci řízení o mimořádném opravném prostředku, je třeba sledovat, zda tato omezení jsou proporcionální ochraně základního práva, a to nikoliv pouze v rovině normativní, ale též při posuzování konkrétního případu v rovině výkladu a aplikace takových omezení. Jak Ústavní soud také ustáleně judikuje, základní práva nevytvářejí pouze rámec normativního obsahu jednoduchého práva, nýbrž i rámec jeho interpretace a aplikace. Proto i podmínky připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. je třeba vykládat tak, aby byla naplněna jak Ústavou stanovená povinnost soudů poskytovat jednotlivci ochranu jeho základních práv (čl. 4 Ústavy), tak i účel daného typu dovolacího řízení. 19. Nejvyšší soud – vázán nálezem Ústavního soudu ve věci sp. zn. IV. ÚS 128/05 – ve svém usnesení ze dne 25. 11. 2005 sp. zn. 20 Cdo 1643/05 (dostupné na www.nsoud.cz) vyložil pojem „právní posouzení“ podle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. tak, že se týká nejen norem práva hmotného, ale též práva procesního. Podobně judikoval Nejvyšší soud již dříve – např. v usnesení sp. zn. 20 Cdo 1591/2004 ze dne 26. 5. 2005 (dostupné na www.nsoud.cz). 20. Od závěrů shora uvedených (a plynoucích z citovaných rozhodnutí jak soudu Ústavního, tak i Nejvyššího) neměl Ústavní soud důvod se odchýlit ani v projednávané věci, a proto po zjištění, že Nejvyšší soud posuzoval přípustnost dovolání na základě výkladu, jenž je ústavně neslučitelný z důvodu nepřipustného zúžení přístupu jednotlivce k soudu, dospěl k závěru, že je dán důvod k jeho zásahu. Ústavní soud, jehož funkcí je ochrana ústavně zaručených základních práv jednotlivce, opakuje, že plně respektuje pravomoc Nejvyššího soudu zvolit odpovídající výklad příslušných ustanovení o. s. ř., ovšem pouze tak, aby tento výklad respektoval ochranu základních práv jednotlivce. V projednávané věci Nejvyšší soud nedostál své ústavní povinnosti poskytovat ochranu základním právům stěžovatelky a porušil její základní právo na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny ... 22. Stručně řečeno, v dané věci Nejvyšší soud nerespektoval ani svoji předcházející judikaturu ani nálezovou judikaturu Ústavního soudu, a to aniž by předložil dostatečně odůvodněnou (konkurující) argumentaci způsobitou vyložit, proč se od této judikatury odchyluje; poukaz na starší a překonané rozhodnutí Nejvyššího soudu pochopitelně důvod k judikatornímu odklonu nezakládá. Tím došlo k porušení čl. 89 odst. 2 Ústavy [k tomu např. nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 16/36 SbNU 173)]. Kromě toho odmítnutím dovolání stěžovatelky pro jeho údajnou nepřipustnost odepřel Nejvyšší soud stěžovateli spravedlnost, čímž porušil čl. 36 odst. 1 Listiny. Uvedeným Ústavní soud samozřejmě nikterak nepředjímá, jak Nejvyšší soud o dovolání stěžovatelky rozhodne. V dalším řízení však bude nucen k uplatněným důvo-

dům při hodnocení přípustnosti z hlediska § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. přihlídnout. 23. Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že podle § 237 odst. 3 o. s. ř., ve znění zákona č. 7/2009, (tj. ve znění účinném od 1. 7. 2009) se při hodnocení přípustnosti dovolání z hlediska § 237 odst. 1 písm. c.) o. s. ř. k okolnostem uplatněným dovolacími důvody podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. nepřihlíží. Podle přechodných ustanovení k zákonu č. 7/2009 Sb. se totiž dovolání proti rozhodnutím odvolacího soudu vyhlášeným (vydaným) přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona projednají a rozhodnou podle dosavadních právních předpisů.“ Pro nerespektování nálezkové judikatury Ústavního soudu řešící nastíněnou otázku (v intencích čl. 89 odst. 2 Ústavy) bylo Nejvyššímu soudu uloženo, aby stěžovateli uhradil náklady řízení před Ústavním soudem.

65. V usnesení sp. zn. I. ÚS 281/10 ze dne 31. 5. 2010 (ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu nepublikováno, dostupné na <http://nalus.usoud.cz>) bylo třeba přes shora uvedené znovu mj. uvést: „Dle Nejvyššího soudu se jedná toliko o nesprávné právní posouzení věci dle § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř., a nikoliv o dovolací důvod dle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř., vytýkající vadu řízení, která mohla mít za následek nesprávné posouzení věci. Na podporu tohoto restriktivního závěru se Nejvyšší soud odvolává mj. na usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 51/06, III. ÚS 10/06, IV. ÚS 155/06 a III. ÚS 1482/08. K tomu nutno dodat, že zcela naposled uvedené usnesení se týká zmatečnosti, tedy problematiky odlišné, a tři předtím citovaná rozhodnutí představují ojedinělé excesy z března, dubna a července roku 2006, jež předchozí ani následná judikatura Ústavního soudu nepotvrzuje. Krom toho tato rozhodnutí mají pouze formu usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti, a nikoliv nálezů. Naopak z nálezů Ústavního soudu ustáleně vyplývá právní závěr opačný. Z poslední doby lze citovat např. nález sp. zn. I. ÚS 1452/09 ze dne 17. 8. 2009 (N 186/54 SbNU 303), v jehož bodu 19 odůvodnění označil Ústavní soud za „nesprávný a protiústavní závěr, že dovolání přípustné podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř. a priori vylučuje uplatnění dovolacího důvodu uvedeného v § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. Nejvyšší soud tak nerespektoval ustálenou judikaturu Ústavního soudu (např. sp. zn. II. ÚS 182/05, IV. ÚS 128/05, II. ÚS 650/06, I. ÚS 2030/07, II. ÚS 2837/07, II. ÚS 3005/07), dle níž pouze interpretace, podle které rozhodnutí soudu, proti němuž je založena přípustnost dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., lze obecně napadnout jednak z důvodů nesprávného právního posouzení věci, tak i z důvodů vad řízení, znamená současné naplnění jak ústavně stanovené povinnosti soudů poskytovat jednotlivci ochranu jeho základních práv, tak i účelu daného typu dovolacího řízení, který směřuje mj. ke sjednocení judikatury obecných soudů. Výklad, podle kterého důvod dovolání podle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř. vylučuje možnost připuštění dovolání podle § 237 odst. 1 písm. c) o. s. ř., vede k nepřipustnému zúžení práva na přístup k dovolacímu soudu. Je nepochybné, že i procesní postup soudu může představovat otázku, na kterou mohou existovat v soudní praxi rozdílné názory, vyžadující si jejich sjednocení rozhodnutím Nejvyššího soudu.“ Okolnost, že zákonodárce svévolně a navzdory judikatuře Ústavního soudu v zákoně č. 7/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v § 237 odst. 3 o. s. ř. vyloučil možnost přihlížet mj. též k dovolacímu důvodu dle § 241a odst. 2 písm. a) o. s. ř., na tomto závěru nic nemění. Jednak v souzené věci byl rozhodující právní stav před touto novelou a jednak Ústavní soud teprve v souvislosti s aplikací tohoto ustanovení posoudí, zda takovouto restrikci dovolacích důvodů lze považovat za ústavně konformní.“

66. Ke sporné „otázce zásadního právního významu“ po shora zmíněné novele o. s. ř. se rovněž vyjádřilo usnesení sp. zn. II. ÚS 2771/09 ze dne 11. 3. 2010 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), které vyslovilo následující názor: „Na podstatě citovaného právního názoru nic nemění skutečnost, že zákonem č. 7/2009 Sb. došlo k novelizaci § 237 odst. 3 o. s. ř., v němž se slova ‚odvolacími soudy nebo dovolacím soudem rozhodována rozdílně, nebo řeší-li právní otázku v rozporu s hmotným právem‘ nahradila slovy ‚soudy rozhodována rozdílně, nebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak; k okolnostem uplatněným dovolacími důvody podle § 241a odst. 2 písm. a) a § 241a odst. 3 se nepřihlíží‘. Neboť i nadále platí shora citovaný názor Ústavního soudu, že konkrétní procesní vada může mít judikatorní přesah, a jako taková je – z povahy věci – způsobilým dovolacím důvodem pro posuzování otázky zásadního právního významu. Čili založí-li soud své rozhodnutí na výkladu procesního práva a dovolatel proti takovému výkladu bude brojit, nelze vyloučit tuto otázku z posuzování existence otázky zásadního právního významu. Rozdíl oproti předchozí nálezkové judikatuře (v konkurenci se kterou proto ‚pouhá‘ usnesení neobstojí) bude jen ve formě, čili podřazení

pod konkrétní dovolací důvod. Do budoucna tudíž bude možné zařadit takovou námitku pod § 241a odst. 2 písm. b) o. s. ř. Tomu svědčí nejen ústavně konformní interpretace, nýbrž i výklad na úrovni metodologie interpretace podústavního práva. A to již s ohledem na důvodovou zprávu k relevantní části zákona č. 7/2009 Sb., dle které: „Vyloučení dovolacích důvodů uvedených v § 241a odst. 2 písm. a) je dáno povahou tohoto dovolacího důvodu, kdy lze předpokládat, že konkrétní procesní vada nebude mít judikatorní přesah, založí-li soud své rozhodnutí na výkladu procesního práva a dovolatel proti takovému výkladu brojí, jde o argumentaci uplatnitelnou podle § 241a odst. 2 písm. b.“

67. Vyhodnocení shora uvedených empirických dat nutně vede k závěru o tom, že reálně existuje problém, který spočívá v nejednotné judikatuře Nejvyššího soudu vztahující se k výkladu a aplikaci napadeného ustanovení, a to při soustavném opomíjení korigujících názorů Ústavního soudu, a to v nejrůznějších právních otázkách. Dle názoru Ústavního soudu je tento neblahý stav dán tím, že ze strany Nejvyššího soudu není identifikován obecný účel dovolání a není ani respektován jeho účel v podání shora uvedené judikatury Ústavního soudu (bod 43). Tím dochází k ústavně nepřípustné nerovnosti dovolatelů před právem, resp. před zákonem, jenž by měl být traktován skrze ustálenou interpretaci Nejvyššího soudu (viz judikaturu naši i zahraniční uvedenou v bodu 54 a dále bod 52). Za tohoto stavu (založeného procesně nesjednocovaným postupem Nejvyššího soudu a nerespektováním judikatury Ústavního soudu) nezbyvá než uzavřít, že napadené ustanovení je do té míry neurčitou či vágní právní normou, že již nepředstavuje v reálném prostředí, tj. v možnostech obecné justice, předvídatelné právo (viz body 34 až 38), čímž se ocitá v rozporu s požadavky plynoucími z principu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), z něhož lze požadavek na předvídatelnost práva dovodit. V jednotlivých případech, v nichž stěžovatelé podají ústavní stížnost, pak nalézá judikatura Ústavního soudu v rozhodnutích Nejvyššího soudu zpravidla porušení práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), resp. výkon ústavně zakázané libovůle (čl. 2 odst. 2 Listiny, viz bod 38). Z empirických dat dále plyne, že nazrál čas k tomu, aby byl učiněn systematický závěr, který by řešil nastíněný problém obecně, nikoliv jen v poloze jednotlivých ústavních stížností. Nelze totiž přehlížet i skutečnost, že Česká republika je relativně často volána k mezinárodněprávní odpovědnosti před ESLP, a to primárně v důsledku nevyjasněné interpretace napadeného ustanovení. Ústavní soud vyslovuje podiv, že na tuto nejednotnost, která plyne z koncepční vady napadeného ustanovení, neupozornil ministr spravedlnosti vládní zmocněnec pro zastupování před ESLP s příslušným návrhem nápravy, stejně jako nad nečinností ministra spravedlnosti i Nejvyššího soudu ve vztahu k analýze efektivity působení napadeného ustanovení, byť obě instituce jsou s problémem dobře seznámeny, resp. seznámeny by být měly. Nyní bude na Parlamentu České republiky, aby přijal ústavně konformní právní úpravu institutu dovolání tak, aby byla zajištěna funkce Nejvyššího soudu spočívající ve sjednocování judikatury obecných soudů, kterou rozhodně nemůže plnit Ústavní soud, jehož funkce (ochrana ústavnosti) je normována v čl. 83 Ústavy a nelze ji obyčejným zákonem či fakticky měnit.

68. S argumentací předsedkyně Nejvyššího soudu (bod 18) se Ústavní soud ve výše uvedeném vypořádal. Pokud jde o její námitku ve vztahu k § 237 odst. 3 o. s. ř., Ústavní soud dodává, že pouhým zrušením slova „zejména“ by zasáhl do oprávnění zákonodárce vymezit přípustnost dovolání, resp. tímto způsobem by ji sám zúžil, ačkoliv jsou jistě myslitelné i další důvody vedoucí k judikování ze strany Nejvyššího soudu, což ostatně i sám zákonodárce předjímá samotným demonstrativním výčtem.

69. Ústavní soud chce respektovat svobodnou vůli zákonodárce, kterou vtělí do nové úpravy dovolání, nicméně připomíná, že tato úprava musí být do té míry předvídatelná, že přípustnost dovolání musí být zřejmá každému potenciálnímu dovolateli ještě předtím, než opravný prostředek v podobě dovolání využije. Po zrušení napadeného ustanovení se stává celá řada ustanovení o. s. ř., obsahově na ně navazujících, obsoletní, mimo jiné i § 237 odst. 3 o. s. ř. a další. Nová úprava dovolání by měla mít jasnou teoretickou koncepci především v tom smyslu, jaké účely či funkce chce takový opravný prostředek sledovat (a to při respektu k dosavadní judikatuře Ústavního soudu a přirozeně též s ohledem na funkce, které má plnit Nejvyšší soud, viz shora), k čemuž Ústavní soud poskytl zákonodárci dostatečně dlouhou lhůtu skrze odložení vykonatelnosti derogačního výroku.

70. Ze všech naznačených důvodů plénium Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu rozhodlo o zrušení napadeného ustanovení pro jeho rozpor s ustanoveními ústavního pořádku uvedenými v předchozích bodech.

71. Jako *obiter dictum* Ústavní soud dodává, že se tímto rozhodnutím nevyjadřuje obecně k otázce možnosti skutečného „výběru“ věci, tj. k institutu *a certiorari*, resp. k institutu přijatelnosti podání, neboť k tomu v naznačených souvislostech nevidí důvod. Pouze připomíná, že tento institut je stěžejí uplatnitelný pro poměry Nejvyššího soudu, jehož rozhodnutí musí zůstat plně přezkoumatelná z hledisek ústavnosti v rámci řízení o ústavních stížnostech. Důvody pro takový požadavek byly uvedeny již např. v nálezu sp. zn. III. ÚS 202/05 ze dne 16. 3. 2006 (N 60/40 SbNU 579), ve kterém mj. sdělil: „Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 11. 2. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 1/03 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 32, nález č. 15, vyhlášen pod č. 153/2004 Sb.) zabýval v souvislosti s návrhem na zrušení ustanovení § 243c odst. 2 o. s. ř. otázkou, jaké požadavky musí splňovat rozhodnutí dovolacího soudu o odmítnutí dovolání z důvodu nenaplnění podmínky plynoucí z ustanovení § 237 odst. 1 písm. c) a odst. 3 o. s. ř. V tomto nálezu poukázal na svůj nález ze dne 20. 6. 1995 sp. zn. III. ÚS 84/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 3, nález č. 34), dle kterého se nezávislost rozhodování obecných soudů uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci; procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny, jakož i z čl. 1 Ústavy, a jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy), a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudů své rozsudky odůvodnit. Dále poukázal na svůj nález ze dne 26. 9. 1996 sp. zn. III. ÚS 176/96 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 6, nález č. 89), dle něhož, má-li být splněn jeden z účelů soudní jurisdikce, totiž požadavek „výchovy k zachování zákona ... k účtě k právům spoluobčanů“ (§ 1 o. s. ř.), je zcela nezbytné, aby rozhodnutí obecných soudů nejen odpovídala zákonu v meritu věci a byla vydávána za plného respektu k procesním normám, ale aby také odůvodnění vydaných rozhodnutí, ve vztahu k zmíněnému účelu, odpovídalo kritériím daným ustanovením § 157 odst. 2 in fine, odst. 3 o. s. ř., neboť jen věcně správná (zákonu zcela odpovídající) rozhodnutí a náležitě, tj. zákonem vyžadovaným způsobem, odůvodněná rozhodnutí, naplňují – jako neoddělitelná součást „stanoveného postupu“ – ústavní kritéria plynoucí z Listiny (čl. 38 odst. 1); obdobně jako ve skutkové oblasti, i v oblasti nedostatečně vyložené a zdůvodněné právní argumentace nastávají obdobné následky vedoucí k neúplnosti a zejména k nepřesvědčivosti rozhodnutí, což je ovšem v rozporu nejen s požadovaným účelem soudního řízení, ale též i se zásadami spravedlivého procesu (čl. 36 odst. 1 Listiny), jak jim Ústavní soud rozumí. Rovněž tak poukázal na nález ze dne 9. 7. 1998 sp. zn. III. ÚS 206/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 11, nález č. 80), v němž se uvádí, že součástí ústavního rámce nezávislosti soudů je jejich povinnost dbát rovnosti v právech plynoucí z čl. 1 Listiny; rovnost v právech ve vztahu k obecným soudům zakládá tudíž, kromě jiného, právo na stejné rozhodování ve stejných věcech a zároveň vylučuje libovůli při aplikaci práva ... v některých případech se dostatečným může jevit i pouhý odkaz na předchozí rozhodnutí dovolacího soudu (příp. Ústavního soudu), přičemž tak zpravidla bude v případech, kdy zjevně jde o věc skutkově a právně totožnou či značně podobnou ... Pokud byl za této situace Nejvyšší soud názoru, že – i přes jisté odlišnosti obou případů – je možno stejně posuzovat i tuto věc, pak měl svůj postoj dostatečně vysvětlit v odůvodnění svého rozhodnutí, zvláště pak za situace, kdy jeho právní posouzení bylo (eventuálně) odlišné od posouzení ze strany odvolacího soudu (a kdy navíc ani názory soudů nižších stupňů nebyly jednotné, jak bylo uvedeno výše). Pokud se tak nestalo, nelze ani relevanci daného odkazu nijak posoudit.“

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Jiří Mucha, Jiří Nykodým a Miloslav Vyborný.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2012 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupci – 516 205 177, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov:** Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno:** Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice:** SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihárství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy:** Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice:** Jaroslav Tvrdík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Olomouc:** Knihkupectví ANAG, Ostružnická 8, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3; **Ostrava:** LIBREX, Nádražní 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice:** Ing. Kuččík, Jungmannova 1165; **Pardubice:** LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň:** Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1:** NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 6:** PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 9:** Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po-pá 7-12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@top-dodavatel.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10:** BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov:** Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komen-ského 38; **Sokolov:** KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor:** Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplíce:** Knihkupectví L&N, Kapelní 4; **Ústí nad Labem:** PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoony, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec:** Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamacce:** informace na tel. číslo 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnícká osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.