Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 15.02.2017, sp. zn. Cpjn 23/2016, ECLI:CZ:NS:2017:CPJN.23.2016.1

Číslo: 3/2017

Právní věta: I. V řízení o omezení svéprávnosti je soud oprávněn rozhodnout i o tom, zda se posuzovaná osoba omezuje ve svéprávnosti k výkonu volebního práva. II. Omezit posuzovanou osobu ve svéprávnosti k výkonu volebního práva lze jen výrokem soudního rozhodnutí (výslovně).

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 15.02.2017

Spisová značka: Cpjn 23/2016

Číslo rozhodnutí: 3

Číslo sešitu: 4

Typ rozhodnutí: Stanovisko

Hesla: Omezení svéprávnosti (o. z.) [Svéprávnost (o. z.)], Volební právo

Předpisy: § 2 písm. b) předpisu č. 247/1995Sb.
§ 4 odst. 2 písm. b) předpisu č. 130/2000Sb.
§ 4 odst. 2 písm. b) předpisu č. 275/2012Sb.
§ 4 odst. 2 písm. b) předpisu č. 491/2001Sb.
§ 40 odst. 2 předpisu č. 292/2013Sb.
§ 5 odst. 2 písm. b) předpisu č. 62/2003Sb.
§ 55 o. z.
§ 57 o. z.
§ 7 odst. 1 o. s. ř.
§ 7 odst. 3 o. s. ř.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud, který je povolán v zájmu zajištění jednotného rozhodování soudů sledovat a vyhodnocovat pravomocná rozhodnutí soudů [§ 14 odst. 3 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů], zjistil, že v rozhodovací činnosti obecných soudů nepanuje jednota v posuzování otázky, zda lze při rozhodování o omezení svéprávnosti člověka přistoupit i k omezení výkonu jeho volebního práva.

Po vyhodnocení předložených pravomocných rozhodnutí, a na jejich základě, zaujalo občanskoprávní a obchodní kolegium Nejvyššího soudu na návrh předsedy občanskoprávního a obchodního kolegia v zájmu zajištění jednotného rozhodování soudů v těchto věcech, následující

O d ů v o d n ě n í :

I.

podklady k zaujetí stanoviska

a) podnět k zaujetí stanoviska

1. Podnětem pro zaujetí stanoviska byla žádost Ministerstva vnitra (dále též „ministerstvo“) ze dne 4. 3. 2016, adresovaná předsedovi Nejvyššího soudu, v níž se uvádí, že ministerstvo je vystaveno četným dotazům správních úřadů, jak mají být ve vztahu k volebnímu právu interpretována některá rozhodnutí soudů, z nichž není zřejmá existence překážky spočívající v omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva. Tamtéž se uvádí, že rozhodnutí obecných soudů jsou ve sledovaném směru různorodá; z jedněch lze dovodit, že omezení svéprávnosti se vztahuje i na výkon volebního práva (a z nich jen některá obsahují výrok o nezpůsobilosti k výkonu volebního práva), druhá se o tomto omezení nezmiňují ani v odůvodnění. Popsaný stav způsobuje dle ministerstva vážné (a představitelné) obtíže v činnosti, k níž jsou při organizaci voleb povolány (příslušnými volebními zákony) volební orgány. Ministerstvo samo pak dovozovalo, že v rámci řízení o omezení svéprávnosti by soud též měl „zvážit, zda je člověk schopen se kvalifikovaně rozhodnout a svobodně vykonávat své volební právo s tím, že jsou-li naplněny všechny zákonné podmínky, měl by přistoupit k omezení svéprávnosti pro výkon volebního práva“. Pakliže omezení ve výkonu volebního práva v konkrétním případě nevysloví (z jakéhokoliv důvodu), je tím „implicitně“ stanoveno, že posuzované osobě je volební právo zachováno, avšak tam, kde je svéprávnost omezena v maximálním možném rozsahu, tj. osoba není schopna právních jednání v žádných záležitostech s výjimkou běžných záležitostí každodenního života, se podle ministerstva „omezení svéprávnosti vztahuje i na výkon volebního práva, který za takovou běžnou záležitost nelze považovat“.

b) vyjádření soudů

2. Z vyjádření soudů rozhodujících ve věci omezení svéprávnosti, jež si Nejvyšší soud vyžádal, se podává, že jejich postupy se v dané otázce vskutku liší. O omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva nerozhoduje (s tím, že na poli práva veřejného tak činit nelze) Okresní soud ve Frýdku-Místku, Okresní soud v Kolíně, Okresní soud v Kladně, Okresní soud Plzeň-město a Okresní soud v Karlových Varech. Omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva naopak připouští Krajský soud v Hradci Králové a Městský soud v Praze (s tím, že se tak musí stát výrokem soudního rozhodnutí) a Krajský soud v Plzni (jehož soudci se ale rozcházejí v závěru, za jakých podmínek tak lze učinit). Většinově je názor, že posuzovanou osobu lze omezit ve svéprávnosti k výkonu volebního práva, zastáván také v obvodu Krajského soudu v Brně. Rozdělena (v tom, že část soudů takové omezení připouští a část je vylučuje) je praxe v obvodu Krajského soudu v Praze a Krajského soudu v Ústí nad Labem.

3. Na úrovni okresních soudů pak ani ty soudy, jež připouštějí, že posuzovanou osobu lze omezit ve svéprávnosti k výkonu volebního práva, nejsou jednotné v názoru, zda se tak má (musí) stát výrokem soudního rozhodnutí, jde-li o (obecné) omezení v maximální možné míře („s výjimkou běžných záležitostí každodenního života“). Výrok o volebním právu v takovém případě neformulují (majíce za to, že výrok o omezení svéprávnosti „s výjimkou běžných záležitostí každodenního života“ zahrnuje bez dalšího i omezení ve výkonu volebního práva) např. Okresní soud v Českém Krumlově a Okresní soud v Táboře.

c) soudní rozhodnutí

4. Pravomocná rozhodnutí těch soudů, které výrokem svého rozhodnutí omezily posuzovanou osobu

ve svéprávnosti k výkonu volebního práva, dokládají různorodé formulace. Kupříkladu tak, že posuzovaný (posuzovaná) „není schopen volit a být volen ve volbách“ (Okresní soud v Kutné Hoře – sp. zn. P 109/2001, Okresní soud v Jihlavě – sp. zn. 6 P 194/89), že „není způsobilý vykonávat volební právo“ (Okresní soud v Prostějově – sp. zn. P 112/2011, Okresní soud Brno-venkov – sp. zn. P 495/2007, Krajský soud v Brně – sp. zn. 13 Co 31/2015), že „není způsobilý vykonávat pasivní volební právo“ (Okresní soud Brno-venkov – sp. zn. Nc 7408/2015), že „není způsobilý být volen do veřejných funkcí“ (Krajský soud v Brně – sp. zn. 14 Co 245/2013), že „není způsobilá porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb, včetně možnosti volit a být zvolen“ (Okresní soud v Prostějově – sp. zn. 0 Nc 6616/2015), že „není způsobilá k výkonu volebního práva“ (Okresní soud v Prostějově – sp. zn. 0 Nc 6610/2015), že se omezuje „svéprávnost…, pokud jde o výkon volebního práva“ (Okresní soud v Příbrami – sp. zn. 14 P 9/2011), že „není schopen volebního práva“ (Okresní soud v Příbrami – sp. zn. 8 P 19/2012), že „není schopen činit právní jednání …, jimiž dochází k realizaci volebního práva“ (Okresní soud v Příbrami – sp. zn. 15 P 26/2008), že „není způsobilý realizovat volební právo“ (Okresní soud v Benešově – sp. zn. 8 P 57/2007), že „není schopna výkonu pasivního volebního práva“ (Okresní soud v Mladé Boleslavi – sp. zn. 21 P 162/88), respektive že „není schopna činit právní jednání v oblasti uplatňování volebního práva“ (Okresní soud v Příbrami – sp. zn. 11 P 29/2009). Okresní soud Plzeň-sever v rozsudku ze dne 4. 4. 2016, č. j. 6 P 24/2015-196, formuloval rozsudečný výrok tak, že „[s]oud zčásti omezuje M. P. … v možnosti samostatně právně jednat nad rámec běžných záležitostí každodenního života, pokud jde o … právní jednání související s výkonem aktivního a pasivního volebního práva, možnosti volit a být volen.“ Naproti tomu pozitivní výrok (ve vztahu k výkonu volebního práva), že „[p]osuzovaný je způsobilý k výkonu volebního práva“, obsahuje např. rozsudek Okresního soudu v Benešově ze dne 5. 11. 2014, č. j. 4 P 237/87-117. Městský soud v Praze pak v rozsudku ze dne 15. 4. 2015, sp. zn. 13 Co 16/2015, změnil rozhodnutí soudu prvního stupně tak, že posuzovaný „není způsobilý činit žádná právní jednání s výjimkou … výkonu práva volit“.

5. Odůvodnění předložených rozhodnutí jsou zpravidla stručná, často redukovaná toliko na prostá zjištění ze znaleckého posudku ve vztahu k možnému výkonu volebního práva a (až na výjimky) bez odpovídající právní kvalifikace, povětšinou pouze s výčtem (eventuálně citací) ustanovení § 55 odst. 1 a 2, § 57 odst. 1, § 62 a § 64 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“). Z uváděné argumentace lze příkladmo zaznamenat, že:

> [1] „[z]e znaleckého posudku …vyplynulo, že posuzovaná … více méně je schopna porozumět smyslu a důsledku voleb, včetně možnosti volit a být zvolen, ale realitu má zkreslenou svou nemocí … S přihlédnutím k rozsahu, v jakém posuzovaná není schopna pro své postižení, které není jen přechodné, právně jednat, omezil soud posuzovanou ve svéprávnosti tak, že není způsobilá … vykonávat volební právo … v případě volebního práva by mohlo dojít při jejím zkresleném pohledu na realitu ke zneužití jinými osobami“ (rozsudek Okresního soudu Brno-venkov ze dne 16. 6. 2015, č. j. P 495/2007-160);
>
> [2] „ze znaleckého posudku … bylo zjištěno, že posuzovaný trpí mentální retardací středně těžkého stupně, toto onemocnění je trvalého rázu, léčbou neovlivnitelné. Tato choroba ho omezuje při právním jednání, je schopen jen některých právních jednání, aniž by mu hrozila újma. Posuzovaný není schopen uzavírat smlouvy a obstarávat si své záležitosti na úřadech … je v zájmu posuzovaného, aby byl omezen ve svéprávnosti tak, aby byl chráněn před zneužitím jinými osobami, přičemž rozsah omezení svéprávnosti není na jeho osobní újmu, ale naopak poskytuje posuzovanému ochranu“ (rozsudek Okresního soudu Brno-venkov ze dne 17. 8. 2015, č. j. P 47/2004-111);
>
> [3] „odvolací soud řízení doplnil u odvolacího jednání výslechem navrhovatelky a zhlédnutím posuzovaného … Po tomto doplnění dokazování … odvolací soud zjistil, že (posuzovaný) pod pojmy jako volby, prezident, hymna nebo vlajka si neumí nic představit a volby ho ani

nezajímají … při těchto zjištěních … jediným přiměřeným opatřením, které skýtá účinnou ochranu jeho práv a oprávněných zájmů před zneužitím se závažnými důsledky, představuje omezení ve svéprávnosti v oblastech vymezených odvoláním“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 2. 4. 2015, č. j. 13 Co 31/2015-55);

[4] „znalkyně … uvedla, že … posuzovaný není schopen porozumět smyslu a důsledku voleb včetně možnosti volit, není schopen být volen … za stávajícího stavu soud dospěl k závěru, že je třeba omezit ve svéprávnosti … vykonávat volební právo.“ (rozsudek Okresního soudu Brno – venkov ze dne 29. 3. 2016, č. j. Nc 7409/2015-45);

[5] „odvolací soud posuzovaného omezil i ve výkonu pasivního volebního práva, neboť ze znaleckého posudku vyplynulo, že toto právo posuzovanému ponechat by bylo v rozporu s jeho účelem, na rozdíl od aktivního volebního práva, jehož smysl je posuzovaný schopen chápat, a není proto důvod jej v této oblasti stejně jako v jiných oblastech života omezovat“ (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 1. 2015, č. j. 14 Co 245/2013-210);

[6] „znaleckým posudkem … bylo prokázáno, že … posuzovaný není schopen porozumět výsledkům voleb, není schopen volit ani být volen … Soud … .změnil předchozí rozhodnutí o omezení způsobilosti k právním úkonům (svéprávnosti) a omezil jej ve svéprávnosti a rozsah tohoto omezení určil“ (rozsudek Okresního soudu v Benešově ze dne 2. 10. 2015, č. j. 8 P 57/2007-109);

[7] „znaleckým posudkem … bylo zjištěno, že posuzovaná … je schopna výkonu aktivního volebního práva, není však schopna vykonávat volební mandát … zhodnocením zjištěného skutkového stavu dospěl opatrovnický soud … k závěru, že je třeba nadále posuzovanou chránit preventivním rozhodnutím o její omezené svéprávnosti, neboť posuzovaná … není schopna výkonu pasivního volebního práva“ (rozsudek Okresního soudu v Mladé Boleslavi ze dne 15. 1. 2016, č. j. 21 P 162/88-100);

[8] „rozsah omezení stanovený ve výroku … se týká všech oblastí života zahrnující soukromoprávní oblasti … a zčásti i výkonu veřejného práva volit“ (rozsudek Okresního soudu Plzeň-sever ze dne 4. 4. 2016, č. j. 6 P 24/2015-196).

6. Obšírněji se k omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva vyjádřil Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č. j. 15 Co 272/2014-99, ve kterém se mimo jiné poukazuje na to, že „samotné volební zákony počítají s tím, že překážkou výkonu volebního práva je i omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.“ Tamtéž se poukazuje na nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08 (jde o nález uveřejněný pod č. 142/2012 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, který je – stejně jako další rozhodnutí Ústavního soudu zmíněná níže – dostupný i na webových stránkách Ústavního soudu www.usoud.cz.), s tím, že „legislativní úprava otázky omezení výkonu volebního práva však v následujícím období prodělala další vývoj. Jeho prvním milníkem bylo sjednání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která byla zveřejněna ve Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 10/2010 Sb. m. s. … Tato mezinárodní úmluva sice připouští, aby byla omezena právní způsobilost člověka (srov. článek 12 odst. 4), ovšem důraz je položen na ochranu zájmů takového člověka při prováděném opatření týkajícím se jeho svéprávnosti. Stejnou koncepci zastává § 55 odst. 1 o. z., který mimo jakoukoli pochybnost umožňuje přistoupit k omezení svéprávnosti člověka pouze v jeho zájmu. Ze shora uvedeného tedy vyplývá, že podle dnes účinné právní úpravy je možné svéprávnost člověka omezit v oblasti výkonu volebního práva pouze tehdy, pokud by okolnosti daného případu svědčily pro to, že by při výkonu jeho volebního práva mohly být poškozeny jeho zájmy. Nejde přitom pouze o sféru jeho osobnosti, či ostatních soukromoprávních práv, ale i o jeho veřejné právo volit a být volen. Omezení svéprávnosti v tomto rozsahu bude obecně připadat v úvahu pouze tam, kde okolnosti daného případu ukazují, že bylo

nebo může být tohoto práva posuzovaného člověka jiným zneužito.“

II.

rozhodná právní úprava

a) ústavní právo

7. Podle článku 21 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) je volební právo všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

8. Dle článku 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

b) soukromé právo a občanské právo procesní

9. Podle § 1 odst. 1 o. z. ustanovení právního řádu upravující vzájemná práva a povinnosti osob vytvářejí ve svém souhrnu soukromé právo. Uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného.

10. Podle § 15 odst. 2 o. z. svéprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práv a zavazovat se k povinnostem (právně jednat).

11. Podle § 3032 odst. 2 o. z., kdo byl podle dosavadních právních předpisů omezen ve způsobilosti k právním úkonům, považuje se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona za osobu omezenou ve svéprávnosti podle tohoto zákona a je i napříště způsobilý právně jednat v rozsahu stanoveném dosavadními právními předpisy, nerozhodne-li soud podle tohoto zákona jinak.

12. Podle § 55 o. z. lze k omezení svéprávnosti přistoupit jen v zájmu člověka, jehož se to týká, po jeho zhlédnutí a s plným uznáváním jeho práv a jeho osobní jedinečnosti. Přitom musí být důkladně vzaty v úvahu rozsah i stupeň neschopnosti člověka postarat se o vlastní záležitosti (odstavec 1). Omezit svéprávnost člověka lze jen tehdy, hrozila-li by mu jinak závažná újma a nepostačí-li vzhledem k jeho zájmům mírnější a méně omezující opatření (odstavec 2).

13. Podle § 56 odst. 1 o. z. omezit svéprávnost člověka může jen soud.

14. Podle § 57 odst. 1 o. z. soud může omezit svéprávnost člověka v rozsahu, v jakém člověk není pro duševní poruchu, která není jen přechodná, schopen právně jednat, a vymezí rozsah, v jakém způsobilost člověka samostatně právně jednat omezil.

15. Podle § 64 o. z. rozhodnutí o omezení svéprávnosti nezbavuje člověka práva samostatně právně jednat v běžných záležitostech každodenního života.

16. Podle § 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále též „o. s. ř.“), v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z poměrů soukromého práva, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány (odstavec 1). Jiné věci projednávají a rozhodují soudy v občanském soudním řízení, jen stanoví-li to zákon (odstavec 2).

17. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „z. ř. s.“), podle tohoto zákona projednávají a rozhodují soudy právní věci stanovené zákonem.

18. Podle § 40 odst. 2 z. ř. s. v rozsudku, jímž se omezuje svéprávnost, vymezí soud rozsah, v jakém způsobilost posuzovaného samostatně právně jednat omezil, a popřípadě dobu, po kterou účinky omezení trvají.

c) volební zákony

19. Podle § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 58/2014 Sb., účinném od 7. 4. 2014, je překážkou ve výkonu volebního práva omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva (s poznámkou pod čarou odkazem na § 55 až 65 o. z.).

20. Obdobně tak je tomu od 7. 4. 2014 podle § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, podle § 4 odst. 2 písm. b) zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. [Totéž platí ohledně překážky ve výkonu práva hlasovat v místním a krajském referendu podle § 4 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a podle § 4 písm. b) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.]

d) další veřejnoprávní úprava

21. Omezení svéprávnosti (způsobilosti k právním úkonům) vycházející z norem soukromého práva a konstituované rozhodnutími „občanskoprávních“ soudů se svými účinky nikdy neomezovalo (a neomezuje) jen na oblast jimi bezprostředně upravených vztahů, nýbrž platilo (a platí), že takové omezení zakládá též přímé zákonné důsledky ve vztazích veřejnoprávních. Tak kupříkladu podle § 74 odst. 1 písm. d) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, skončí služební poměr „ze zákona“ v případě, kdy byl státní zaměstnanec „na základě pravomocného soudního rozhodnutí omezen na svéprávnosti“, podle § 7b odst. 1 písm. c) zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, kdo byl omezen ve svéprávnosti, je vyškrtnut ze seznamu advokátů ke dni právní moci rozhodnutí soudu, kterým byla jeho svéprávnost omezena, a podle § 94 písm. f) zákona o soudech a soudcích zaniká funkce soudce dnem právní moci rozhodnutí, kterým byl soudce omezen ve svéprávnosti; na tomtéž základě dochází k vyškrtnutí ze seznamu rozhodců podle § 40c odst. 1 písm. c) zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů, k propuštění příslušníka podle § 42 odst. 1 písm. k) zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, k zániku služebního poměru vojáka podle § 18 písm. i) zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů, k zániku funkce státního zástupce podle § 21 odst. 2 písm. a) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, k zániku funkce prezidenta a viceprezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu podle § 10 odst. 8 písm. d), resp. zániku výkonu funkce člena tohoto úřadu podle § 12 odst. 9 písm. d) zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, jakož i k zániku funkce ředitele Všeobecné zdravotní pojišťovny podle § 15 odst. 7 písm. e), resp. člena orgánu Všeobecné zdravotní pojišťovny podle § 18 odst. 6 písm. d) zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

e) Úmluva Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením

22. Podle článku 29 Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením, publikované sdělením Ministerstva zahraničních věcí pod č. 10/2010 Sb. m. s., státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zaručí osobám se zdravotním postižením politická práva a příležitost

užívat tato práva na rovnoprávném základě s ostatními, a zavazují se zajistit, aby se osoby se zdravotním postižením mohly účinně a plně, na rovnoprávném základě s ostatními, podílet na politickém a veřejném životě, přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců, včetně práva a možnosti volit a být volen, a to mimo jiné tím, že zaručí, aby byly volební postupy, zařízení a materiály vhodné, přístupné a snadno srozumitelné a použitelné, dále i ochranou práva osob se zdravotním postižením hlasovat v tajném hlasování ve volbách a veřejných referendech bez zastrašování, kandidovat ve volbách, účinně zastávat úřad a vykonávat všechny veřejné funkce na všech úrovních řízení státu, a umožňují používání podpůrných a nových technologií, pokud je to vhodné, přičemž zaručí svobodné vyjadřování vůle osob se zdravotním postižením jako voličů a za tímto účelem v případě potřeby a na jejich vlastní žádost i asistenci při hlasování prostřednictvím osoby dle jejich vlastní volby, a budou aktivně podporovat prostředí, v němž se mohou osoby se zdravotním postižením účinně a plně, bez diskriminace a na rovnoprávném základě s ostatními, podílet na řízení veřejných záležitostí, napomáhat jejich účasti ve veřejném životě, včetně účasti v nevládních organizacích a sdruženích zapojených do veřejného a politického života země, jakož i účasti na činnosti a řízení politických stran.

III.

předchozí právní úprava a judikatura

23. Do 31. 12. 2013 platilo, že není-li fyzická osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, vůbec schopna činit právní úkony, soud ji způsobilosti k právním úkonům zbaví (§ 10 odst. 1 obč. zák.), a jestliže fyzická osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, anebo pro nadměrné požívání alkoholických nápojů nebo omamných prostředků či jedů je schopna činit jen některé právní úkony, soud její způsobilost k právním úkonům omezí a rozsah omezení v rozhodnutí určí (§ 10 odst. 2 obč. zák.).

24. Do 6. 4. 2014 shora (v bodu 19. a 20.) vyjmenované volební zákony zakotvovaly překážku ve výkonu volebního práva tak, že jí bylo „zbavení způsobilosti k právním úkonům“.

25. I podle předchozí judikatury obecných soudů byl předmět rozhodování obecných soudů o omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům vymezen hranicemi občanského (soukromého) práva a do práv veřejných se soudní rozhodnutí o omezení či zbavení způsobilosti k právním úkonům mohla projevit až svými účinky, pakliže jim je příslušný veřejnoprávní předpis výslovně přiznal, přičemž jakákoli rozhodovací ingerence obecných (občanskoprávních) soudů byla pro tuto právní oblast vyloučena. K tomu srov. Zprávu o úrovni řízení a rozhodování soudů České socialistické republiky ve věcech způsobilosti k právním úkonům, projednanou a schválenou občanskoprávním kolegiem bývalého Nejvyššího soudu ČSR, Cpj 160/76, z 18. 11. 1977, k některým otázkám občanského soudního řízení o zbavení, omezení a navrácení způsobilosti k právním úkonům, uveřejněnou pod číslem 3/1979 Sb. rozh. civ., jakož i stanovisko občanskoprávního kolegia bývalého Nejvyššího soudu ČSR z 23. 5. 1979, Cpj 301/77, uveřejněné pod číslem 34/1985 Sb. rozh. obč. (Jež výslovně dovozuje, že: „Není proto správný takový postup, při němž soudy ve výroku určujícím rozsah omezení občana ve způsobilosti k právním úkonům vyslovují jeho omezení např. ve způsobilosti řídit motorová vozidla nebo ve způsobilosti volit a být volen.“)

26. Do takto ustavených právních (judikatorních) poměrů však vstoupil Ústavní soud (výše již označeným nálezem ze dne 12. 7. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3102/08), a to koncepčně zcela jinak. Již v právní větě tohoto nálezu (sub. III.) Ústavní soud ohlásil, že: „[p]ři rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům jsou obecné soudy povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit. Nerespektování této povinnosti, vyplývající nejen z ustanovení článku 21 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod a článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně

lidských práv a základních svobod, nýbrž i z článku 89 odst. 2 Ústavy, by pak nutně muselo vést k závěru o protiústavnosti takového rozhodnutí."

27. Ústavní soud měl za nepochybné, že zákonná ustanovení o překážce výkonu volebního práva spočívající ve zbavení způsobilosti k právním úkonům omezují základní právo podle ustanovení článku 21 Listiny a článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"), čímž jde o zásah do základního práva, avšak obě tato ustanovení omezení výkonu volebního práva připouštějí, stane-li se tak na základě zákona a za předpokladu, že jde o omezení „proporcionální" (např. Hirst proti Spojenému království, § 62) a založené na rozhodnutí soudu (dokument Benátské komise „Code of Good Practice in Electoral Matters", stanovisko ze dne 30. 10. 2002, č. 190/2002).

28. Určující se pak Ústavnímu soudu stalo posouzení této překážky výkonu volebního práva z hlediska zmíněné druhé podmínky, totiž zda jde o omezení proporcionální; zde dospěl k úsudku, že sice sleduje legitimní cíl, neobstojí však z hlediska potřebnosti, neboť tohoto cíle lze dosáhnout jinými, k základním právům šetrnějšími prostředky.

29. Posuzované omezení volebního práva se totiž dle Ústavního soudu „vztahuje na všechny osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům," a aby jej bylo možno posoudit jako potřebné ve smyslu druhého kroku testu proporcionality, „muselo by platit, že žádná osoba zbavená způsobilosti k právním úkonům není schopna významu, účelu a účinkům voleb porozumět." Kromě toho, poznamenal Ústavní soud, by „pochopitelně tato skutečnost musela být obecným soudem zkoumána a odůvodněna v každém individuálním případě, v němž by mělo ke zbavení způsobilosti dojít."

30. Tak se ale podle Ústavního soudu v dané judikaturní praxi neděje. „Institut omezení způsobilosti k právním úkonům je institutem práva občanského (ustanovení § 10 a 855 občanského zákoníku), které připouští zbavení fyzické osoby způsobilosti k právním úkonům soudem (ustanovení § 186 až 191 o. s. ř.), pokud tato osoba pro duševní poruchu, která není jen přechodná, není vůbec schopna činit právní úkony. Obecné soudy, jak je Ústavnímu soudu známo z úřední činnosti, zřejmě i z důvodu primárně civilistické povahy zbavení způsobilosti k právním úkonům, k veřejnoprávním dopadům svého rozhodnutí nepřihlížejí. Za současného stavu tak může nastat situace, „v níž je fyzická osoba zbavena ústavně garantované možnosti volit, a to v podstatě na základě fikce, podle níž „kontraktační" nezpůsobilost implikuje i nezpůsobilost porozumět významu, účelu a účinkům voleb. Takovýto paušalizující a jedinečné okolnosti každého případu opomíjející přístup je v právním státě nepřípustný. Je třeba trvat na tom, aby soudy při vydávání rozhodnutí schopného zasáhnout do základních práv braly v potaz veškeré relevantní skutečnosti a měly na paměti všechny právní důsledky svého rozhodnutí (zejména pak ve vztahu ke smyslu a účelu omezení základního práva). Rozhodnutí o zbavení způsobilosti k právním úkonům, které omezuje celou řadu práv jednotlivce (a to i veřejných subjektivních práv), avšak zkoumá a odůvodňuje pouze zásah do některých z těchto práv, z tohoto pohledu nemůže obstát." Ústavní soud má proto za to, že „ve spojení se současnou praxí obecných soudů rozhodujících o zbavení způsobilosti k právním úkonům nastoluje posuzovaná překážka výkonu volebního práva protiústavní stav (rozporný s ustanoveními článku 21 odst. 1 a 3 Listiny a článku 3 Dodatkového protokolu k Úmluvě), neboť řada osob je zbavena možnosti volit, aniž by jejich způsobilost volit byla individuálně zkoumána".

31. Proto „[v] zájmu odstranění tohoto stavu jsou … obecné soudy při rozhodování o zbavení (resp. omezení) způsobilosti k právním úkonům povinny posuzovat i dopady tohoto rozhodnutí do veřejných subjektivních práv jednotlivce a zejména pak skutečnost, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb. Pakliže by toho schopna byla, nemůže být zbavena způsobilosti k právním úkonům, nýbrž jí tato způsobilost může být nanejvýš proporcionálně omezena. Pokud soud dojde k závěru opačnému, je jeho povinností tento závěr samostatně a řádně odůvodnit, a to způsobem, který odpovídá závažnosti takového zásahu a maximám plynoucím z ústavně zaručených

práv“.

32. Přitom podle Ústavního soudu platí, že „samotné zakotvení překážky výkonu volebního práva pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům není protiústavní; obecné soudy totiž mohou (a musí) v rámci řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům postupovat ústavně konformně a věnovat mimořádnou pozornost i otázkám dopadů jejich rozhodnutí do veřejných subjektivních práv dotčených osob.“

IV.

znovu k volebním zákonům

33. Zákony o volbách (viz body 19. a 20. výše) obsahovaly původně shodně formulovanou překážku výkonu volebního práva, jíž bylo „zbavení způsobilosti k právním úkonům“. Terminologickou úpravu – s účinností od 7. 4. 2014 – přinesl tamtéž ohlášený zákon 58/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „zákon č. 58/2014 Sb.“), a to coby „technická“ novela, reagující na změny vyvolané ohledně rozhodného institutu „novým občanským zákoníkem“, který nabyl účinnosti předtím (1. 1. 2014). Napříště, tj. od 7. 4. 2014, je překážkou ve výkonu volebního práva „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva.“

34. V důvodové zprávě se k tomu uvádí, že k 1. 1. 2014 nabývá účinnosti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve kterém se pojem „způsobilost k právním úkonům“ nahrazuje pojmem „svéprávnost“, a vzhledem k tomu, že v návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, není obsažena novelizace volebních zákonů, „je nutné změnu pojmosloví zavedenou novým občanským zákoníkem promítnout do všech volebních zákonů a do zákona o místním referendu i zákona o krajském referendu při příležitosti novelizace zákona o volbách do Evropského parlamentu, ke které bylo primárně přikročeno z důvodu implementace směrnice 2013/1/EU. Překážku ve výkonu aktivního i pasivního volebního práva doposud spočívající ve zbavení způsobilosti k právním úkonům nahradí omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“.

35. K tomu (k pochopení dovětku „k výkonu volebního práva“) je třeba doplnit, že zákon č. 275/2012 Sb. ze dne 18. 7. 2012, o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve shodě s tehdy účinnými ostatními volebními zákony zakotvil coby překážku výkonu volebního práva sice ještě „zbavení způsobilosti k právním úkonům“, avšak v důvodové zprávě již uvedl, že „[p]řekážkou ve výkonu volebního práva, spočívající ve zbavení způsobilosti k právním úkonům, se na základě návrhu směřujícího ke zrušení příslušného ustanovení zákona o volbách do Parlamentu zabýval Ústavní soud (IV. ÚS 3102/08). Ve svém nálezu konstatoval, že samotné zakotvení překážky výkonu volebního práva pro osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům není protiústavní; obecné soudy totiž mohou (a musí) v rámci řízení o zbavení způsobilosti k právním úkonům postupovat ústavně konformně a věnovat mimořádnou pozornost i otázkám dopadů jejich rozhodnutí do veřejných subjektivních práv dotčených osob. V důsledku stávající praxe obecných soudů však reálně vznikl a přetrvává protiústavní stav spočívající v tom, že způsobilosti k právním úkonům jsou zbavovány (bez ohledu na právní důsledky) i osoby, ve vztahu k nimž neexistuje legitimní společenský zájem na omezení výkonu volebního práva; to je v rozporu s principem proporcionality i s maximou, podle níž zásahy do základních práv musejí odrážet specifika každého jednotlivého případu. V zájmu odstranění tohoto protiústavního stavu jsou obecné soudy při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům povinny zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb; své rozhodnutí v této věci pak musejí řádně odůvodnit. Nerespektování této povinnosti, vyplývající nejen z ustanovení článku 21 odst. 1 a 3 Listiny a článku 3 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě, nýbrž i z článku 89 odst. 2 Ústavy, by nutně vedlo k závěru o protiústavnosti takového rozhodnutí. V úvahu

přitom vzal vedle citovaných ustanovení ústavního pořádku jako speciální úmluvu o právech osob se zdravotním postižením rozsudky ESLP a dokument Benátské komise z října 2002.“ Což je – očividně – doslovným přepisem rozhodných pasáží nálezu Ústavního soudu, z nějž je citováno výše.

36. Odtud je namístě bez jakýchkoli pochybností dovodit, že zákon č. 58/2014 Sb. nejenže dosavadní překážku ve výkonu volebního práva v podobě „zbavení způsobilosti k právním úkonům“ přizpůsobil novému institutu „omezení svéprávnosti“ podle občanského zákoníku (jak se v důvodové zprávě deklaruje), nýbrž že připojeným souslovím „k výkonu volebního práva“ reflektoval současně i požadavky, které pro omezení svéprávnosti ve vztahu k výkonu volebního práva formuloval Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08, jehož se zákonodárce – sice na jiném místě – výslovně dovolal. Jinak řečeno, zásady (a požadavky) vyslovené tímto nálezem nalezly v následné normativní úpravě volebního práva svého zjevného vyjádření.

37. Pro úplnost je potřebné současně zdůraznit, že v zákoně č. 58/2014 Sb. zákonodárce odkázal (v jednotlivých volebních zákonech ve vztahu k této překážce ve výkonu volebního práva) „poznámkou pod čarou“ na ustanovení § 55 až § 65 o. z.

V.

vlastní posouzení

a) překážka ve výkonu volebního práva

38. Podle Listiny základních práva a svobod je právo volit a být volen (článek 21) právo politické, dané přímo jí, tj. zakotvené a garantované v tomto předpisu nejvyšší právní síly, aniž k jeho určení (vymezení) – oproti právům hospodářským, sociálním a kulturním – je zapotřebí další zákonné úpravy; může být nicméně omezeno, avšak jen zákonem (srov. článek 20 Ústavy, článek 21 odst. 3 Listiny) a za předpokladu, že takové omezení se nedotkne jeho podstaty (článek 4 odst. 2 až 4 Listiny).

39. Za takové omezení je všeobecně pokládáno též omezení volebního práva ve smyslu stanovení překážky jeho výkonu; i to – samo o sobě – je způsobilé být omezením ústavně konformním, je-li stanoveno zákonem, sleduje-li legitimní cíl a je-li omezením potřebným a proporcionálním. Což lze uvažovat rovněž ohledně té klíčové překážky, kterou představuje „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“, jmenovitě jestliže tak dovodil v obdobné souvislosti ve vztahu ke „zbavení způsobilosti k právním úkonům“ Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08.

40. Ve zde sledovaném kontextu je však rozhodné již to, že takto formulovaná překážka ve výkonu volebního práva je stanovena volebními zákony (tj. „zákonem“); okolnost, že „je zde zákon“, je podstatná potud, že obecné soudy, mají-li být povolány takovou překážku svým rozhodnutím založit, jsou těmito zákony podle článku 95 odst. 1 Ústavy vázány (posuzovat splnění dalších podmínek jejich ústavnosti přísluší nikoli jim, nýbrž soudu Ústavnímu), pročež k jimi zakotvené překážce ve výkonu volebního práva v podobě „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ nemohou nepřihlížet, a – naopak – jsou povinny ji aplikovat (nezvolily-li postup podle článku 95 odst. 2 Ústavy). Nemohou ji mít ani – ve vztahu k občanskému zákoníku – za „obsoletní“, neboť na něj v čase i obsahem navazuje.

41. Eventuální názory o neústavnosti příslušných zákonných ustanovení, ať již pro jejich údajné formální vady (z kritiky „poznámek pod čarou“), či pro „protiústavnost“ obsahovou (argumentem, že „volebního práva nelze napříště občana zcela zbavit“), jsou proto zde zjevně bezpředmětné; nemohou totiž vést samy o sobě efektivně k názoru, že by obecný soud mohl tato ustanovení pominout, resp. že by je mohl z právního řádu prostě „vyřadit“; k dispozici je toliko ústavněprávně konformní výklad, nikoli jejich faktické popření.

42. Zákon tedy (respektabilně) stanoví, že překážkou výkonu volebního práva je omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, čímž se dostalo zákonné úpravy určitému právněpolitickému poměru; jinak řečeno, omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva je tak „skutkovou podstatou" jedné z právem zakotvených překážek výkonu volebního práva, která, je-li dána, volební právo vykonat nelze, a to se všemi konkrétními důsledky, jež z toho podle příslušných volebních zákonů vyplývají.

b) určení rozhodujícího orgánu

43. Oproti tomu se může jevit nejednoznačnou otázka (jak o tom svědčí výše prezentované názory obecných soudů), kdo, který orgán, je povolán takové kvalifikované omezení práva svým rozhodnutím založit (konstituovat), jestliže se neuplatňuje přímo zákonem, jako tomu bylo v předchozí právní úpravě; konkrétně, zda to má být soud, anebo jím být nemůže, resp. je vyloučeno, aby jím byl, což některé soudy dovozují argumentem, že nejde o věc soukromoprávní, nýbrž o „přesah" do sféry veřejnoprávní, nadto kolidující s článkem 2 odst. 2 Listiny.

ba) důsledky článku 89 odst. 2 Ústavy

44. Z toho, co bylo výše (v bodech 26 a násl.) vyloženo ohledně nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08, je zjevné, že v takto otevřené otázce Ústavní soud pochybnosti neměl; tím, kdo měl povinnost „zvlášť posuzovat i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb", měl být samozřejmě soud, a to „při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům", rozuměj v tomto občanskoprávním, tj. soudním řízení. Nelze než znovu připomenout (opětovnou citací), že Ústavní soud se obrací právě na soudy tím, že proklamuje, že jsou „při rozhodování o zbavení (resp. omezení) způsobilosti k právním úkonům povinny posuzovat i dopady tohoto rozhodnutí do veřejných subjektivních práv jednotlivce a zejména pak skutečnost, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb…" (bod 30). Již vůbec pak „není co řešit" (z pozic výkladu nálezu), jestliže se v bodu 34 uvádí, že „dlužno v uvedených spojitostech připomenout, že je právem … (pozn.: osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům) … obrátit se na obecný soud s návrhem na vrácení způsobilosti k právním úkonům (§ 186 odst. 3 o. s. ř.), a to i např. jen v rozsahu přiznávajícím mu způsobilost vykonávat volební právo".

45. Ústavní soud, aniž měl k dispozici pozdější „legislativní návody" ve smyslu výše zmiňovaných „poznámek pod čarou" odkazujících na § 55 až 65 o. z. (bod 37) či podněty v podobě důsledků zákonného spojení institutu „omezení svéprávnosti" s institutem „výkonu volebního práva" (bod 59 dále), tedy nepochyboval, že je to soud v občanskoprávním řízení, který rozhodne, zda překážka ve výkonu volebního práva zde je, anebo není. Jak je zjevné z odůvodnění citovaného nálezu, toho, že při posuzování překážky ve výkonu volebního práva zasáhne občanskoprávní soud do prostoru upraveného veřejným právem, si byl Ústavní soud nejen vědom, nýbrž k takovému zásahu výslovně vyzval.

46. Článek 89 odst. 2 Ústavy proklamuje, že nálezy Ústavního soudu jsou všeobecně závazné (precedenčně, pro všechny takové případy), což platí samozřejmě i pro soud Nejvyšší, a nelze tuto závaznost nevztáhnout přiměřeně rovněž k procesu, v jehož rámci Nejvyšší soud směřuje k vydání stanoviska dle § 14 odst. 3 zákona o soudech a soudcích. Bylo by proti účelu a smyslu takového stanoviska, bylo-li by vydáno při plném vědomí kolize s nálezovým rozhodnutím Ústavního soudu.

47. Proto pakliže Ústavní soud povolává k rozhodování o překážce ve výkonu volebního práva obecný soud, nelze než tento závěr přijmout a z něj vycházet, a již tím je výše položená – nyní stěžejní – otázka zodpovězena.

48. Zbývá však se ještě vypořádat s názorem, že nález Ústavního soudu není aplikovatelný poté, co

došlo ke změně rozhodné právní úpravy (občanským zákoníkem), jak je zhusta namítáno, a dále zda zde není zvláštní, silný důvod vést s Ústavním soudem výkladový spor, jak jej co do jeho podmínek Ústavní soud výjimečně ve své judikatuře připouští.

49. Změna právní úpravy však v nyní sledovaném směru nic zásadního nepřinesla.

50. Za prvé, ideovým akcentům nové úpravy – že omezit svéprávnost lze jen „v zájmu člověka“, „s plným uznáním jeho práv“ a „hrozila-li by mu závažná újma“ apod. – předchozí úprava nikterak nebránila; naopak byly interpretativně dovoditelné i dříve a z povahy věci v praktické činnosti soudů nutně i bez dalšího aplikovány.

51. Za druhé, změnu co do dřívějšího (úplného) „zbavení způsobilosti k právním úkonům“ k (jen) „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ nelze věcně přeceňovat potud, že subjekt („člověk“) takového posouzení zůstává týž, resp. s toutéž (jen terminologicky jinak vyjádřenou) zdravotní (zpravidla psychiatrickou) diagnózou. Tento fakt vystihuje i nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, pakliže v bodu 21 uvádí, že „… soudy jsou povinny posuzovat věci tohoto druhu důsledně … tak, aby rozsah omezení svéprávnosti – od přiznání bez jakéhokoli omezení až po omezení fakticky se blížící zbavení způsobilosti k právním úkonům podle dřívější právní úpravy zásadně odpovídal skutečným vlastnostem a schopnostem a zejména nejlepšímu zájmu daného člověka, který nemůže být zjednodušeně vnímán pouze jako zájem člověka být omezen ve svéprávnosti v co možná nejmenší míře.“

52. Čemuž koresponduje – za třetí –, že důvody pro zbavení (omezení) způsobilosti k právním úkonům a k omezení svéprávnosti jsou formulovány zásadně shodně: je jimi duševní porucha nikoli jen přechodná, pro kterou člověk, resp. fyzická osoba, není schopen právně jednat, resp. činit právní úkony.

53. Za čtvrté, obé – zbavení způsobilosti k právním úkonům i omezení svéprávnosti – je, resp. bylo, důvodem založení téhož, totiž překážky ve výkonu volebního práva, a bez ohledu na to, že napříště není možné „úplné zbavení“, nic zjevně nebránilo zákonodárci, aby překážku ve výkonu volebního práva nepřipodobnil jen „omezenému zbavení“ (omezení svéprávnosti), pakliže měl důvod mu přikládat obdobný význam (viz nález sp. zn. IV. ÚS 1580/16 výše). „Omezení svéprávnosti“ zdůrazňuje toliko (i jinak a dříve daný) požadavek individualizace a konkrétního zmírnění; ne vždy a zejména ne paušálně je samo osobě pro ustavení překážky ve výkonu volebního práva určující; rozhoduje právě až rozsah konkrétně (individuálně) stanoveného omezení.

54. Je-li – za páté – v tomto kontextu oponováno tím, že volebního práva nelze (napříště) nikoho zbavit, jestliže za stávající úpravy není možné než svéprávnost omezit, nutno připomenout, že ani tehdy, ani nyní nemůže být řeč o „zbavení volebního práva“, nýbrž toliko o ustavení překážky v jeho reálném výkonu, jíž je pojmově vlastní, že odpadne-li, dispozice k výkonu volebního práva se obnoví (srov. § 10 odst. 3 obč. zák. a § 60 o. z.).

55. Za šesté, nelze spolehlivě dovodit odlišnost srovnávaných úprav ani z hlediska toho, co je v daném kontextu chráněným zájmem; i „starý“ občanský zákoník v ustanovení § 1 deklaroval, že „přispívá k naplňování občanských práv a svobod, zejména ochrany osobnosti…“ (a ustanovení § 10 tomu nikterak neoponovalo), zatímco „nový“ občanský zákoník na druhé straně nemohl přehlédnout, že omezení svéprávnosti není jen „v zájmu člověka“, nýbrž rovněž v zájmu širším, v zájmu subjektů jak soukromoprávních, s nimiž přichází do právního kontaktu, smluvních partnerů apod., tak „veřejnoprávních“, jak dokládají právní předpisy vyjmenované v bodu 21 shora (srov. přiměřeně i nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 557/09 ze dne 18. 8. 2009, který klade důraz právě na tuto „opačnou“ stranu).

56. A konečně, oponovat Ústavnímu soudu – tj. předestřít relevantní argumenty s intencí, aby své dosavadní závěry korigoval poté, co jeho apel vyslyšel i zákonodárce, není tím spíše opodstatněné, že Ústavní soud v již výše zmíněném nálezu sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016 na dokumentovaný nález sp. zn. IV. ÚS 3102/08 a jím provokovanou úpravu volebních zákonů fakticky navázal, pakliže v bodu 19. zaznamenal, že „si lze představit celou škálu právních jednání, která by … mohl člověk učinit a jejichž právní povaha by byla značně problematická, ať již by se jednalo o smluvní závazky (nákup zboží, úvěrová smlouva), dispozici s majetkem, realizaci volebního práva (pod vlivem jiné osoby) či uzavření manželství“.

57. Závěr, předestřený v bodu 47, tak zůstává nedotčen: orgánem, který rozhoduje o omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva, je soud v občanskoprávním řízení.

bb) další důvody

58. V současném normativním kontextu ku překážce výkonu volebního práva ve vztahu k omezení svéprávnosti dle občanského zákoníku (a potažmo z. ř. s.) působí, a v tomtéž duchu – co do úpravy provedené zákonem č. 58/2014 Sb. – zjevně inspirativní odkaz poznámkou pod čarou na ustanovení „§ 55 až § 65 občanského zákoníku“ v jednotlivých volebních zákonech, jak bylo v bodu 37 výše zaznamenáno. Je sice všeobecně uznáváno, že poznámky pod čarou nejsou součástí normativního textu, lze je však užitečně použít k jeho výkladu, jestliže dávají najevo intenci zákonodárce, podepřenou též dobovým právním kontextem, jímž je zde zjevně ten, jehož obrysy ve sledovaných souvislostech předznamenal nález sp. zn. IV. ÚS 3102/08, zákonodárcem výslovně dovolávaný v důvodové zprávě k zákonu č. 275/2012 Sb. (o volbě prezidenta republiky), na niž zákon č. 58/2014 Sb. ideově navazuje a která obrací pozornost k občanskoprávnímu soudu výslovně (viz body 33 až 36 výše).

59. Zjevně silnější roli než „poznámky pod čarou“ však hrají zákonná (tj. zákonem vyslovená, což jest zdůraznit) sousloví „k výkonu volebního práva“, neboť implikují integrální spjatost s „občanskoprávním“ soudem právě tím, že jsou tímtéž zákonem navázána na občanskoprávní institut „omezení svéprávnosti“. Což nelze vnímat jinak, než že „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ se klade jako zvláštní typ omezení svéprávnosti (byť veřejnoprávní provenience) na roveň omezením svéprávnosti jiným, totiž vlastním omezením „občanskoprávním“, jejichž hmotněprávním základem jsou odkazem označená ustanovení občanského zákoníku. Jinak vyjádřeno, tento zvláštní veřejnoprávní typ se k oněm historicky původním omezením tak předmětově „přiřazuje“, v důsledku čehož lze mít za organické, aby co do určení o něm rozhodujícího orgánu sdílel jejich osud.

60. Ostatně ustanovení § 56 odst. 1 o. z. deklaruje, že „omezit svéprávnost může jen soud“, což je sice – opět – požadavek „soukromoprávní“, jestliže se však týká osoby („člověka“), resp. jeho statusu, nemůže pro jiné právní vztahy, do kterých nutně vstupuje, pro určení o tom rozhodujícího orgánu platit nic jiného; naopak je to právě soudní rozhodnutí, jež zhusta má – na základě konkrétních zákonných zmocnění – přímý průmět do veřejnoprávní sféry, v níž tato otázka již být řešena zásadně nemůže (opět viz body 21 a 25).

61. A konečně, významný argument pro závěr, že rozhodnutí o volební překážce v podobě omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva je svěřeno soudu, je rovněž (a s významnou silou) odvoditelný jak z Listiny základních práv a svobod, jmenovitě z jejího článku 36 odst. 1 (zvláště jde-li zde ve smyslu článku 21 o jedno z „Lidských práv a základních svobod“ dle Hlavy druhé), tak z článku 90 Ústavy České republiky, dle kterého jsou soudy povolány k tomu, aby poskytovaly ochranu právům, což platí tím spíše o právech základních (přiměřeně srov. argumentaci Ústavního soudu vyjádřenou v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ze dne 28. 2. 2006).

bc) obecné doplnění

62. Článek 2 odst. 2 Listiny, podle kterého státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, tak – cestou shrnutí dosud řečeného – není (oproti nezřídka vznášeným námitkám) efektivně dotčen, natožpak porušen; i požadavek ustanovení § 7 odst. 3 o. s. ř., aby jiné věci (než vyplývající ze soukromého práva) rozhodovaly soudy v občanském soudním řízení, jen „stanoví-li to zákon“, je totiž naplněn nejen cestou výslovného zákonného zmocnění, nýbrž též tehdy, lze-li takové oprávnění ze zákona (ústavního pořádku) spolehlivě vyvodit, a to platí, jak bylo doloženo, i pro věc právě posuzovanou. K témuž závěru bez jakékoli pochyby dospěl i Ústavní soud, neboť jinak by nemohl ve věci sp. zn. IV. ÚS 3102/08 rozhodnout tak, jak rozhodl. Již tím je tento problém vyřešen, a to finálně, jestliže se tak stalo z pozic nejvyšší ústavněprávní autority.

63. Ostatně v případě opačného závěru by ustanovení o překážce ve výkonu volebního práva byla reálně neaplikovatelná, což neodpovídá požadavku maximy, aby jednotlivé právní oblasti (soukromého a veřejného právo jmenovitě) nebyly pojímány ve striktní oddělenosti, nýbrž byly vykládány systematicky tak, aby byla zajištěna vnitřní hodnotová a významová jednota celku právního řádu.

64. Kolize se zásadou (§ 1 odst. 1 věta druhá o. z.), že uplatňování soukromého práva není závislé na uplatňování práva veřejného (jak je rovněž namítáno), tím založena není, neboť k omezení soukromého práva nejenže nedochází, nýbrž naopak působí podpůrně v jiném právním oboru (srov. obecnou argumentaci o vztahu soukromého a veřejného práva obsaženou v nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 429/01 ze dne 22. 9. 2004).

65. Okolnost, že v postavení toho, kdo o této překážce rozhoduje, je právě soud, vytváří současně adekvátní předpoklad pro úsudek, že i práva zakotvená v Úmluvě Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením (viz bod 22) budou náležitě šetřena.

66. Je přiléhavé dodat, že předestřené závěry jsou vztaženy pouze k té veřejnoprávní oblasti, jež je vymezena volebními zákony (viz „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“), nikoli k jinému, byť obdobnému, veřejnému právu; zákony uvedené v bodu 21 zakotvují příslušná omezení jen k omezení svéprávnosti jako takovému (coby jeho důsledek), nikoli speciálně k tomu či onomu veřejnoprávnímu oprávnění.

VI.

celkový závěr – shrnutí

67. Platí tedy, že v řízení o omezení svéprávnosti je soud oprávněn rozhodnout i o tom, zda se posuzovaná osoba omezuje ve svéprávnosti k výkonu volebního práva.

68. Obdobné se uplatní ohledně překážky ve výkonu práva hlasovat v místním a krajském referendu podle § 4 písm. b) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a podle § 4 písm. b) zákona č. 118/2010 Sb., o krajském referendu a o změně některých zákonů.

VII.

k procesním postupům soudů

69. Zákonodárce, jak bylo řečeno v bodu 59, volebními zákony pro obecný soud „rozšířil“ předmět jím vedených řízení o omezení svéprávnosti ze „standardních“ právních poměrů soukromoprávních tak, že jej povolal též (typicky současně) k rozhodnutí dalšímu, byť zasahujícímu do specifických poměrů veřejnoprávních (volebních).

70. Jestliže pro takové rozhodnutí zákon neobsahuje (výslovně) efektivní hlediska, nemohou jej soudy

jen proto odmítnout aplikovat; naopak musí tato hlediska, pro potřeby vlastního rozhodnutí, svojí rozhodovací činností nalézat, resp. nalézt.

71. Není od věci uvažovat tak, že „právní jednání“ (§ 15 odst. 2 o. z.), které je institutem omezení svéprávnosti v soukromoprávním postavení konkrétní osoby „omezováno“, a jež je postaveno na kvalifikovaném projevu vůle, není – při širším výkladu – nepřipodobitelné k tomu projevu vůle, jímž tato osoba pověřuje (volebním aktem) jiného k tomu, aby jej reprezentoval sice při správě věcí veřejných, který nicméně na jeho („soukromé“) osobní zájmy a potřeby je způsobilý mít vliv (byť nepřímý, leč nezřídka i podstatný); a to jak v té všeobecné míře, v jaké se stát prezentuje jako stát demokratický (článek 1 odst. 1 Ústavy), tak zprostředkovaně i v míře (v jednotlivých případech) zcela konkrétní i individuálně osobní. Zájmy soukromoprávní na jedné straně a veřejnoprávní na straně druhé (zde ve prospěch ustavení podmínek rozumného, vážného a odpovědného volebního aktu) tedy nestojí až tak příkře proti sobě, jak se na první pohled formálně zdá; rozhodl-li se zákonodárce tyto zájmy navzájem „neoddělovat“, pak není důvod k principiálnímu či jinak silnému protestu.

72. Z důvodů vícekrát již opakovaných (článek 89 odst. 2 Ústavy) nelze ostatně přehlédnout v bodu 51 a 56 připomínaný nález sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016, který mezi „celou škálu právních jednání, která by … mohl člověk učinit a jejichž právní povaha by byla značně problematická“, zařadil výslovně i „realizaci volebního práva (pod vlivem jiné osoby)“.

73. Se stejnou vážností stojí za připomenutí z nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08, že „… posuzované omezení sleduje legitimní cíl, jímž je (obdobně jako u ústavně zakotvené podmínky věku) zajistit, aby se elektorát skládal z osob, které jsou schopny racionálně se rozhodovat a porozumět významu, účelu a účinkům voleb. Jde nepochybně o účel legitimní; společnost má neopominutelný zájem na tom, aby o nejpodstatnějších otázkách jejího směřování rozhodovaly osoby, které jsou toho objektivně schopny. Tento cíl byl uznán jako legitimní i Evropským soudem pro lidská práva (rozsudek ze dne 20. 5. 2010, Kiss proti Maďarsku, č. 38832/06, § 38).“

74. Je-li tedy „realizace volebního práva“ právním jednáním (bod 71, 72), pak se nabízí úsudek, že se jeho omezení bude – primárně – odbývat v režimu ustanovení § 55 až § 65 o. z., a to z hledisek tam vyslovených („v zájmu člověka“, „hrozí-li závažná újma“ apod.).

75. Oproti tomu, má-li být reflektován „legitimní cíl“ kompetentního elektorátu (bod 73), otevírá se cesta uvažovat o omezeních vyplývajících z požadavku, aby volební právo „realizovaly“ osoby, které „jsou schopny racionálně se rozhodovat a porozumět významu, účelu a účinkům voleb“, a která se odvíjejí od ústavního zakotvení institutu voleb v demokratickém uspořádání státu a jejich smyslu a účelu, a jejich systémové rozumnosti a vážnosti, neboť ani tato omezení – vzhledem k nikoli nahodilému zákonnému určení „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“ – zřejmě není silný důvod obecně a pro všechny případy pomíjet.

76. Odtud se podává jako představitelný i postup, v jehož rámci se v jednotlivých případech uplatní nejen primární hlediska vyjádřená v ustanovení § 55 o. z., nýbrž i výše zmíněné účely veřejnoprávní (volební).

77. Jako účelné se pak – v praktické rovině – zjevuje připomenutí, jak je důvod omezení svéprávnosti v ustanovení § 57 odst. 1 o. z. konkrétně vymezen; je jím stav, kdy „člověk pro duševní poruchu, která není je přechodná“, není „schopen právně jednat“. Což pro „realizaci volebního práva“ v podobě právního jednání (body 71, 72) zřejmě platí rovněž.

78. Stěží však lze připustit takový výklad, v jehož rámci bude právní instrument překážky ve výkonu volebního práva zcela vyprázdněn; jinak řečeno, nelze dospět k závěru, že omezení svéprávnosti takovou překážku nepředstavuje, resp. nelze ji ustavit, a to vůbec, resp. principiálně, byť jen v jedné

složce (kupříkladu volebního práva aktivního).

79. Na konkrétních procesních postupech soudů v řízení podle ustanovení § 34 a násl. z. ř. s. se mnoho nemění. Zásady vedení tohoto řízení (zahajuje se i bez návrhu, soud není případným návrhem vázán apod.), které jsou mu vlastní (stejně jako byly ty, jimiž se spravovalo řízení dle § 186 až § 191 o. s. ř., ve znění účinném do 1. 1. 2014), zůstávají zachovány.

80. Zatímco ohledně předmětu „původního" není zapotřebí připomínat jemu vlastní procesní a hmotněprávní reflexe, u předmětu „veřejnoprávního" je zvláštní pozornost namístě.

81. Schopnost „právně jednat" v širším smyslu (bod 71, 72) je tedy představitelná jako schopnost vystupovat kompetentně – rozumně i volně – nejen vůči jednáním občanskoprávně smluvním, nýbrž i k těm, která jsou vlastní jednáním „volebním" – což zde jmenovitě znamená způsobilost chápat smysl a účel voleb, jejich jednotlivých forem, jejich subjekty a procesy vedoucí k jejich výsledku, a zejména pak způsobilost chápat v nich svůj vlastní osobní a odůvodnitelný zájem.

82. Takovým zájmem „člověka" nemůže být – v obecné rovině – žádné jednání, které není v jeho poměrech otevřené vlastní rozumové či volní kontrole, a které – již proto – představuje i konkrétně hrozbu újmy, případně i závažné.

83. Lze připustit, že v poměrech konkrétních se soukromoprávní podmínky omezení svéprávnosti prosadí – a to zřejmě typicky – silněji a přednostně před současně působícími podmínkami veřejnoprávními, a tak tomu bude nepochybně v situacích, kdy bude posuzováno omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva pasivního, neboť zde eventualita zvolení představuje vskutku i „hrozbu závažné újmy", pakliže s odpovídající funkcí je spojena odpovědnost hmotná, či dokonce trestněprávní.

84. Ani co do volebního práva aktivního však nelze ve všech případech vyloučit nedostatek podmínky, že jeho výkon nesmí jít proti „zájmu člověka", jelikož se tak může stát (zejména) působením nekontrolovatelného cizího vlivu (viz opět nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1580/16, body 56, 72), jenž je s tímto individuálním zájmem objektivně v kolizi, eventuálně i v těch zvláštních případech, kdy celkové prostředí voleb představuje pro specificky handicapovaného člověka neúměrnou a zdraví poškozující psychickou zátěž.

85. Nic z toho, co uvedeno v předchozích dvou odstavcích, nevylučuje současně působící vliv hledisek veřejnoprávních, a nejen pro jejich význam autonomní, jak byl vyložen (body 73, 75), nýbrž i proto, že jejich přesah všeobecný, jak bylo naznačeno v bodu 71, je způsobilý se obrátit i do poměrů individuálně osobních, resp. soukromoprávních.

86. Co do skutkového základu pro uplatnění těchto – právě vyložených – hledisek opět platí, že na identifikaci důkazních prostředků a postupů při dokazování není důvod (oproti skutkovému základu „tradičně" konstituovanému) nic zásadního měnit. I zde půjde především o shlédnutí či výslech posuzovaného, výpovědi blízkých osob, místní šetření, odborná vyjádření, znalecké posudky atd.

87. Opakovaně zmiňované zákonné „přiřazení" dalšího (veřejnoprávního) předmětu k předmětu soukromoprávnímu nutně vede k tomu, že v řízení o omezení svéprávnosti (§ 34 a násl. z. ř. z.) bude soud – a to bez dalšího – posuzovat, zda v daném případě jsou rovněž dány podmínky pro to, aby konkrétní osoba byla omezena ve svéprávnosti i k výkonu volebního práva.

88. Je samozřejmé, že omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva tím, že představuje překážku ve výkonu volebního práva, vylučuje z její samé povahy, resp. z nezastupitelnosti takového výkonu, že by mohlo být uvažováno (naopak pro výkon tohoto práva) o ustanovení opatrovníka.
k rozhodnutí soudů

89. Jelikož výsledkem takového posouzení je konstitutivní statusové rozhodnutí, musí být vyjádřeno v jeho výroku, což je nepochybné, pakliže soud přistoupí vedle konkrétně stanovených soukromoprávních omezení též k omezení ve výkonu volebního práva (s případným určením, kterého volebního práva, aktivního, pasivního, či obou, event. kterých voleb). Jestliže důvody omezení svéprávnosti k výkonu volebního práv soud neshledá, odpovídá povaze vedeného řízení coby „nesporného“, že takový závěr ve výroku vyjádřit netřeba; plyne odtud bez dalšího, že zde takové omezení založeno není (srov. též v bodu 25 odkazovanou Zprávu bývalého Nejvyššího soudu ČSR, Cpj 160/76 z 18. 11. 1977). V zájmu právní jistoty a se zřetelem na důsledky, které takto chápaný výrok rozsudku (jestliže výslovné stanovení, že dotčená osoba ve vztahu k výkonu volebního práva omezena není, postrádá), vyvolává v právním prostředí organizace voleb, je však naléhavě nutné, aby z odůvodnění takového rozhodnutí bylo seznatelné, že se soud otázkou omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva zabýval a že odpovídající výroková absence má konkrétní věcné opodstatnění.

90. Také ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva omezení volebního práva nesmí být zákonným důsledkem omezení svéprávnosti, ale musí být předmětem individuálního soudního přezkumu. V rozhodnutí ve věci Alajos Kiss v. Maďarsko, rozsudek č. 38832/06 ze dne 20. května 2010, soud dospěl k závěru, že odebrání hlasovacích práv, aniž by došlo k individuálnímu soudnímu posouzení, výhradně na základě mentálního postižení vyžadujícího částečné opatrovnictví, nelze považovat za slučitelné s legitimními důvody pro omezení práva volit.

91. Lze tedy shrnout, že omezit posuzovanou osobu ve svéprávnosti k výkonu volebního práva lze jen výrokem soudního rozhodnutí (výslovně).

VIII.

závěrečná poznámka

92. Tím, že Nejvyšší soud dospěl k závěrům, vysloveným v tomto stanovisku, nemá být na druhé straně řečeno, že jak povolání soudu k rozhodování dané materie, tak pro toto rozhodování otevřená hmotněprávní základna nemohla být (neměla být) zákonodárcem upravena srozumitelněji a přesvědčivěji, aby výkladové pochybnosti, překonávané tímto stanoviskem, nemohly vůbec vzniknout.

Odlišné stanovisko ve smyslu čl. 38 odst. 5 jednacího řádu Nejvyššího soudu

Nesouhlasím s návrhem stanoviska, dle něhož je soud oprávněn rozhodnout i o tom, zda se posuzovaná osoba omezuje ve svéprávnosti k výkonu volebního práva, a pro případ, že bude tento návrh přijat k publikaci, žádám o uveřejnění svého odlišného stanoviska, neboť považuji za přesvědčivější následující klíčovou oponentní argumentaci.

Omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva je omezením výkonu práva garantovaného Listinou základních práv a svobod. Je-li v čl. 21 odst. 3 Listiny zakotveno, že podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon, a stanoví-li čl. 2 odst. 2 Listiny, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví, pak jediný ústavně souladný výklad je ten, že obecné soudy mohou přistoupit k omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva jen při existenci tomu odpovídající výslovné právní úpravy, která však neexistuje, neboť stávající právní institut omezení svéprávnosti podle občanského zákoníku se vztahuje k regulaci v oblasti soukromého práva. Též podle rozsudku velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Sanoma Vitgevers B. V. proti Nizozemsku ze dne 14. 9. 2010, číslo stížnosti 38224/03, „[p]rávo musí dostatečně jasně definovat rozsah diskrece svěřené relevantním orgánům a způsob výkonu této diskreční pravomoci“. Ústavní soud pak např. v nálezu ze

dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02, zdůraznil, že „za situace, kdy právo umožňuje dvojí výklad, nelze při řešení případu pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje.“ Uplatňování státní moci jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, tudíž znamená, že orgány státu, případně jiné subjekty s veřejnoprávním prvkem, na něž byla státní moc delegována, musejí státní moc vykonávat výlučně v mezích zákona, a nikoliv způsobem jdoucím nad rámec zákona.

Článek 29 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (č. 10/2010 Sb. m. s.) zaručuje aktivní i pasivní volební právo všem osobám s jakýmkoli postižením a výslovně míří i na osoby s postižením v duševní oblasti. Z čl. 10 Ústavy vyplývá, že ratifikované mezinárodní smlouvy jsou součástí našeho právního řádu a mají aplikační přednost před vnitrostátními předpisy, které by s nimi byly v rozporu.

Zatímco předchozí právní úprava zbavení a omezení způsobilosti k právním úkonům sledovala ochranu jednotlivce i ochranu společnosti, současná právní úprava omezení svéprávnosti sleduje pouze ochranu jednotlivce (viz § 55 odst. 1 a 2 o. z.).

Oponentní návrh stanoviska nedává přijatelnou odpověď na otázku, jaký zájem člověka (omezované osoby) je chráněn a jaká závažná újma této osobě hrozí při výkonu volebního práva. Argument, že zdravotně postižení naopak výkonem volebního práva neohrožují sebe ani nikoho jiného, je možné si ověřit v zemích, kde toto právo nijak omezované není (Velká Británie, Nizozemí, Rakousko, Švédsko, Finsko, Itálie), nebo kde dokonce již lidé s mentálním postižením vykonávají volené funkce. Okolnost, že v jiných státech omezení ve výkonu volebního práva soudním rozhodnutím možné je, nevypovídá nic o souladu takové možnosti s ústavním pořádkem a právním řádem České republiky a jejími mezinárodními závazky.

Jiná otázka samozřejmě je, zda zdravotně postižení občané mohou být někým zneužiti, a způsobit tedy škodu jiným. Takový důvod ovšem občanský zákoník ani jiný právní předpis pro omezení svéprávnosti nezná. Je zcela nepřijatelné, aby možnost cizího nepřípustného vlivu na voliče byla eliminována nikoli důsledným postupem státní moci proti původcům takového zásahu, nýbrž omezením práv osob, jejichž právo svobodně volit by takto mohlo být narušeno.

Předchozí úprava volebních zákonů [např. § 2 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů], považovala (bez dalšího) zbavení způsobilosti člověka k právním úkonům ve smyslu § 10 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013 (dále též „obč. zák.“), za překážku ve výkonu volebního práva. Tato zásadní ingerence do volebního práva, jež ve svém důsledku osobu zbavenou způsobilosti k právním úkonům v soukromoprávní oblasti „automaticky“ zbavovala i jejího volebního práva, přirozeně nemohla být ústavněprávně akceptovatelná. Proto Ústavní soud v poměrech předchozí právní úpravy institutu zbavení způsobilosti k právním úkonům a s přihlédnutím k popsané zákonné překážce výkonu volebního práva nálezem sp. zn. IV. ÚS 3102/08 uložil obecným soudům povinnost, aby při rozhodování o zbavení či omezení způsobilosti fyzické osoby k právním úkonům zvlášť posuzovaly i to, zda je konkrétní osoba schopna porozumět smyslu, účelu a důsledkům voleb.

Nyní je však právní stav zcela jiný, než za kterého Ústavní soud přistupoval k vydání nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08. Stávající volební zákony vycházejí z toho, že překážkou výkonu volebního práva je omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva soudem, jemuž ovšem žádný právní předpis takové oprávnění nezakládá. Je třeba dát průchod takovému výkladu, kterým se ochraňují ústavně garantovaná práva člověka, a tedy i jeho volební právo. Je přitom věcí zákonodárce, zda vůbec, a pokud ano, pak s jakým normativním obsahem přistoupí k regulaci v této výseči veřejného práva, obzvláště v situaci, kdy stávající institut omezení svéprávnosti spadá do soukromoprávní oblasti, takže má-li mít v tom kterém rozsahu tento institut přesah i do veřejného práva (např. i v oblasti omezení výkonu volebního práva člověka), pak je nasnadě, že tento přesah musí být

normativně upraven, včetně založení oprávnění příslušného orgánu (v demokratickém právním státě jedině soudu) o této závažné ingerenci rozhodovat. Není ovšem ústavně slučitelné absenci nezbytného normativního (hmotněprávního a procesněprávního) základu „dotvářet“ cestou účelového výkladu práva, který zjevně odporuje ústavněprávním principům.

Nyní platné volební zákony sice stanoví jako překážku ve výkonu volebního práva „omezení svéprávnosti k výkonu volebního práva“, aniž by ovšem byla přijata příslušná zákonná úprava opravňující soudy – na základě tomu odpovídající právní normy, v jejíž hypotéze by byly předvídány skutečnosti, při jejichž naplnění by bylo nezbytné přistoupit k omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva – tímto způsobem zasáhnout do ústavně garantovaného volebního práva člověka.

Institut svéprávnosti, respektive omezení svéprávnosti je obsažen v civilním kodexu, je tudíž primárně jeho institutem, přičemž pokud veřejné právo (tím kterým způsobem) „pracuje“ s tímto institutem, ať již coby důsledek ve vztahu k výkonu veřejného práva, anebo z hlediska zákonem předepsaného postupu spojeného s omezením svéprávnosti, pak nejde o nic jiného, než o zákonem předvídaný přesah tohoto institutu do oblasti veřejného práva. Tak jako nikdo nepolemizuje se zákazem rozšiřování trestných činů cestou analogie či extenzivním výkladem, tak by ani nemělo docházet k tendencím, že osoby, kterým byla na základě soudního rozhodnutí v soukromoprávní oblasti v určitém rozsahu omezena jejich svéprávnost, budou omezeny, respektive zbaveny svého volebního práva na základě téhož právního institutu reglementujícího ovšem toliko soukromoprávní oblast, a to při neexistenci tomu odpovídající zákonné úpravy. Takový výklad je nepřijatelný, neboť se příčí výkladu soudu fungujícího v poměrech demokratického právního státu.

S přihlédnutím k onomu zákonnému deficitu právní úpravy omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva je pak v daných právních poměrech – též s reflexí zaznamenaných soudních rozhodnutí se značně skromnou právní argumentací – přiléhavý názor, že „je velmi obtížné si představit, jak by soudy mohly v konkrétních případech takové omezení právně odůvodnit.

Řádné odůvodnění by bylo těžké i po faktické stránce. Neexistuje totiž žádná obecně stanovená kvalifikace či míra schopností v tomto směru, která by byla od občanů pro účast ve volbách vyžadována a jakkoliv kontrolována. Lidé s postižením však nyní musejí procházet testem, kterým nikdo jiný, aby mohl k volební urně, projít nemusí. Nikdo bez postižení nemusí nijak dokazovat svoji fundovanost v politice ani bystrý úsudek či schopnost rozhodnout se ‚dobře‘ nebo tak, že hlasování bude jen a jen jejich volba, nikým neovlivněná.“ (KOŘÍNKOVÁ, D. a kol., Černá kniha.

Odvrácená strana omezování svéprávnosti. Praha : Quip, společnost pro podporu lidí s mentálním postižením, prosinec 2015, str. 42).

Rovněž ústavní soudkyně Kateřina Šimáčková, stavící se navíc kriticky k nálezu sp. zn. IV. ÚS 3102/08 a naznačující další možný posun v této judikatuře, zaujímá právní názor, že by nikdo neměl být zbaven volebního práva (ŠIMÁČKOVÁ, K. Volební právo osob s duševním nebo mentálním postižením. In ŠIMÍČEK, V. (ed.) Volby – svátek demokracie, nebo pletich? Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 163-181).

Nejvyšší soud deficit úpravy podústavního práva na poli omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva nemůže překlenout ústavně nekonformním výkladem, který by k závěru o oprávněnosti obecných soudů de facto zbavovat člověka jeho volebního práva na podkladě rozhodnutí o omezení svéprávnosti ve výkonu jeho volebního práva využíval toliko normativně vyjádřeného úmyslu zákonodárce plynoucího z ustanovení příslušných volebních zákonů, v nichž je překážka výkonu volebního práva spojována s omezením svéprávnosti ve výkonu volebního práva, kdy je v inkriminovaných paragrafech činěn pouhý odkaz na právní institut omezení svéprávnosti

podle § 55 až 65 o. z., vždy v rámci poznámky pod čarou, jako by se předpokládalo, že v těchto odkazovaných ustanoveních je obsažena ona možnost omezení svéprávnosti člověka ve výkonu jeho volebního práva, což ovšem není.

Opačný názor nelze účinně podpořit ani odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1580/16 ze dne 5. 12. 2016. V dané věci Ústavní soud přezkoumával a podrobil kritice postup odvolacího soudu, který po podání odvolání stálým veřejným opatrovníkem proti rozhodnutí, jímž posuzovaná osoba dříve zbavená způsobilosti k právním úkonům nebyla omezena ve svéprávnosti, ustanovil posuzované osobě kolizního opatrovníka, ten vzal odvolání zpět a odvolací soud odvolací řízení zastavil. Ústavní soud sám zdůraznil, že se zabýval pouze ústavností tohoto postupu, a nikoli meritorní otázkou zda, případně v jakém rozsahu měla být posuzovaná omezena ve svéprávnosti, a pokud pouze v rámci obecných úvah v reakci na právní názor, o nějž se přezkoumávané rozhodnutí zjevně neopírá, uvedl, že si lze „představit celou škálu právních jednání, která by takto mohl člověk učinit a jejichž právní povaha by byla značně problematická, ať již by se jednalo o smluvní závazky (nákup zboží, úvěrová smlouva), dispozici s majetkem, realizaci volebního práva (pod vlivem jiné osoby) či uzavření manželství“, pak zmínku o realizaci volebního práva nelze považovat za nosné důvody nálezu zakládající jeho precedenční závaznost, či alespoň přesvědčivě argumentačně podporující závěr o oprávněnosti soudu omezit výkon volebního práva.

Závěrem lze tedy zrekapitulovat, že vzhledem k zásadní změně právní úpravy svéprávnosti, jež nastala v souvislosti s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, od 1. 1. 2014, nejsou v těchto nově reglementovaných poměrech již nadále uplatnitelné závěry plynoucí z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3102/08, v němž byly řešeny (negativní) dopady dosavadní právní úpravy právního institutu zbavení (omezení) způsobilosti (občana) k právním úkonům, vycházejícího původně z koncepce totalitního práva a bez reflexe Úmluvy Organizace spojených národů o právech osob se zdravotním postižením (k tomu srov. např. důvodovou zprávu k § 55 až 63 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, publikovanou např. v díle ELIÁŠ, K. a kol. Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou. Ostrava: Sagit, 2012, s. 94).

Z uvedených důvodů jsem přesvědčen, že podle platné právní úpravy nejsou soudy oprávněny rozhodovat o omezení člověka ve svéprávnosti k výkonu volebního práva.

14. 2. 2017 JUDr. Robert Waltr