



Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

Sp. zn. Pl. ÚS 27/23

Navrhovatel: Okresní soud ve Vyškově

Účastníci řízení: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Senát Parlamentu České republiky

Vedlejší účastníci: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv
(naše sp. zn.: 17/2023/SZD, naše č. j.: 34533)

**Návrh na zrušení věty druhé ustanovení § 2958 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,
ve znění pozdějších předpisů.**

Vyjádření vedlejšího účastníka – veřejného ochránce práv

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Podáním ze dne 22. srpna 2023 jsem vstoupil jako vedlejší účastník do řízení o návrhu na zrušení věty druhé ustanovení § 2958 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, která zní „*Nelze-li výši náhrady takto určit, stanoví se podle zásad slušnosti.*“ Návrh podal Okresní soud ve Vyškově.

V pozici veřejného ochránce práv jsem v uplynulých letech vedl rozsáhlé šetření týkající se zapojení Ministerstva spravedlnosti (ministerstvo) a některých soudců Nejvyššího soudu do přípravy a prosazování do praxe materiálu nazvaného Metodika k náhradě nemajetkové újmy na zdraví podle § 2958 občanského zákoníku (Metodika). Zabýval jsem se v něm zejména tím, jak a proč ministerstvo na základě Metodiky vytvořilo zcela nové znalecké odvětví „*stanovení nemateriální újmy na zdraví*“¹, aniž by v lékařské obci existovala pro takovou znaleckou činnost potřebná odbornost a aniž by bylo zřejmé, jakými standardy se mají znalci při výkonu této znalecké činnosti řídit. Vyrovnat jsem se musel také s námitkou, že ministerstvo při vytváření a prosazování Metodiky překročilo meze své působnosti a zapojením soudců Nejvyššího soudu mohlo dojít k narušení důvěry v nestranné a nezávislé rozhodování soudu.

Abych se k těmto námitkám mohl vyjádřit, musel jsem se nejprve důkladně seznámit se způsobem, jakým Metodika vznikala a byla prosazována do praxe, jakož i s její právní povahou.

Všechna svá zjištění a závěry shrnuji ve **zprávě o šetření ze dne 22. ledna 2021**, kterou příkládám ke svému vyjádření. Zpráva je rovněž veřejně dostupná v Evidenci stanovisek ochránce².

Návrh podaný Okresním soudem ve Vyškově vychází z mnoha závěrů mé zprávy. Plně se také ztotožňuji s obecným východiskem předkladatele návrhu, podle kterého je právní úprava odškodňování nemajetkové újmy na zdraví založena pouze na „*zásadách slušnosti*“ **v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva** a jako taková je v rozporu s ústavním pořádkem. Neústavnost této právní úpravy je podle mého názoru o to závažnější, že se tato právní úprava dotýká **života a zdraví člověka** a že dopadá nepříznivě zejména **na poškozené**, které by naopak měla chránit.

Proto jsem se rozhodl zapojit se do řízení o tomto návrhu jako vedlejší účastník.

II. Neústavnost daného ustanovení

Souhlasím s obecnou tezí uvedenou v návrhu Okresního soudu ve Vyškově o problematičnosti současného znění věty druhé ustanovení § 2958 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. Sdílím pohled navrhovatele, že **uvedené ustanovení neodpovídá**

1 Následně ministerstvo znalecké odvětví přejmenovalo na odvětví „hodnocení míry bolesti a funkčních schopností při újmách na zdraví“.

2 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 22. února 2021, sp. zn. 6709/2019/VOP, dostupná on-line z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9252>.

principům právní jistoty a předvídatelnosti práva, které jsou základním znakem demokratického právního státu.³

Za největší slabinu daného ustanovení považují jeho přílišnou obecnost a neurčitost. Dané ustanovení nepředstavuje žádná kritéria ani vodítka pro určování náhrady nemajetkové újmy, nepředpokládá ani existenci jiného (prováděcího) právního předpisu, který by tak činil.

V důsledku této nedostatečnosti právní úpravy v praxi došlo k vytvoření materiálu Metodika k náhradě nemajetkové újmy na zdraví podle § 2958 občanského zákoníku, který *de facto* nahrazuje chybějící právní úpravu. Sama potřeba vytvořit Metodiku je důkazem, že ustanovení § 2958 občanského zákoníku dostatečně předvídatelné není a právní jistotu nepřináší. Ti, kteří se na vytvoření Metodiky podíleli, ostatně sami deklarovali, že soudní praxe i odborná veřejnost se zalekla míry obecnosti předmětného ustanovení a právní nejistoty, kterou by přineslo odškodňování nemajetkové újmy na zdraví podle „zásad slušnosti“ bez jakéhokoliv okamžitého a počátečního usměrnění. Nepovažovali proto ani za možné vyčkávat na postupné rozhodování soudů, které by na podkladě jednotlivých případů postupně definovaly, co je „slušné“ ve smyslu „zásad slušnosti“.

Není tak pochyb, že **Metodika jen dokládá potřebu podrobněji upravit danou právní oblast**, činí tak však právem nepředvídatelným a také zcela nekontrolovatelným způsobem, který podrobně popisují ve své zprávě o šetření. Jedná se o jakýsi parapravní dokument, jehož podstata je těžko určitelná. Nejedná se o právní předpis, ani o stanovisko Nejvyššího soudu.

Tento dokument pak může mást nejen právní laiky, ale i právní profesionály, dokonce i státní orgány. Těm neurčitost právní úpravy umožnila, aby postupovaly libovolným způsobem. Ministerstvu spravedlnosti například umožnila, aby vytvořilo na základě Metodiky nové znalecké odvětví, které je však nyní předmětem kritiky zejména z důvodu, že v něm zapsaní znalci hodnotí na základě postupu podle Metodiky nejen otázky skutkové, ale i otázky právní.⁴ V demokratickém právním státě je přitom vyloučeno, aby právní normy umožňovaly arbitrární postup státních orgánů.⁵

Nedostatky právní úpravy tak umožnily vznik šedé zóny, na kterou nemohou být vztaheny zákonem předvídané regulativy. Protože se Metodika pohybuje v této šedé zóně neregulované právem, umožňuje, aby se do sféry, která má být regulována státem, zapojovaly soukromé subjekty, a to netransparentním a nekontrolovatelným způsobem.

Metodika nevzešla z řádného legislativního procesu, nebyla předmětem širší společenské či odborné debaty, **je standardními právními prostředky nezměnitelná a nezrušitelná**, nemůže být ani podrobena testu ústavnosti. Pokud by se Metodika nějakým způsobem měla stát součástí českého právního prostředí, mělo by k tomu dojít způsobem určeným pro všechny obdobné dokumenty (např. v podobě ministerské vyhlášky, jejíž existenci však nyní zákon nepředpokládá).

3 Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 (č. 116/2008 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 29/11 (č. 147/2012 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 12/14 (č. 177/2015 Sb.).

4 Srov. např. nálezy Ústavního soudu ČR ze dne 8. března 2023, sp. zn. I. ÚS 1010/22. Již dříve Ústavní soud kritizoval nepřipustné využívání znaleckého dokazování, kdy je znalci předložena k řešení otázka právní, nikoliv skutková, např. v nálezu ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07.

5 Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 je princip právní jistoty spojen se zákazem arbitrárnosti (blíže viz bod 37 nálezu).

Neurčitost napadeného ustanovení občanského zákoníku považují za natolik **intenzivní**, že vylučuje, aby byl normativní obsah daného ustanovení stanoven pomocí obvyklých interpretačních postupů.⁶

Míra neurčitosti dokonce dle mého názoru vylučuje, aby tuto neurčitou právní normu naplnila svým výkladem soudní praxe. Přinejmenším by to byl velmi obtížný a zdlouhavý proces. Jak jsem uvedl výše, tento argument přiznávají sami tvůrci Metodiky a byl to jeden z motivů jejího vzniku.

Sama **Metodika není výsledkem soudcovské tvorby práva**, navzdory tomu, že Nejvyšší soud některými svými rozhodnutími opakovaně vyjádřil, že Metodiku lze považovat za „*způsobilý a vhodný přístup k naplnění zákonného principu slušnosti (§ 2958 věta druhá o. z.) i požadavku legitimního očekávání (§ 13 o. z.)*“⁷. Vznikla mimo oblast rozhodovací činnosti soudů, i když se na jejím vzniku podílelo několik soudců Nejvyššího soudu. Paradoxně to byli titíž, kteří svým rozhodnutím následně „posvětili“ použitelnost Metodiky v soudní praxi.

Důsledek neurčitosti právní úpravy a následného vzniku Metodiky a angažovaného zapojení některých soudců Nejvyššího soudu je totiž právě i ten, že samo ustanovení o „*zásadách slušnosti*“ v soudní praxi nežije. Zatímco již existují judikáty Nejvyššího soudu, které staví rovnítko mezi posouzením nemajetkové újmy na zdraví podle „*zásad slušnosti*“ a posouzením s využitím Metodiky (a znaleckého posudku znalce odvětví na jejím základě vytvořeného)⁸, chybí obdobné judikáty, které by se zabývaly vlastním rozbořem „*zásad slušnosti*“ a tyto zásady vymezovaly a definovaly na podkladě pečlivého zohlednění individuálního případu. Na otázku, co je vlastním obsahem této normy (a co už není) či jak mají účastníci občanskoprávních vztahů podle ní řídit své vztahy, judikatura vrcholných soudů neodpovídá. Soudní rozhodování tak bylo předem z(de)formováno tím, že Nejvyšší soud propůjčil Metodice svoji autoritu, uveřejnil ji ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu, soudci Nejvyššího soudu se podíleli na zkoušení znalců příslušného odvětví, na školení soudců, Metodika byla opakovaně podporována na webových stránkách Nejvyššího soudu s tím, že takto mají být vykládány „*zásady slušnosti*“.

Vzniká tak téměř uzavřený kruh. Právní norma nebyla dostatečně určitá a předvídatelná. Soukromá skupina osob se zapojením soudců Nejvyššího soudu vytvořila Metodiku, dodala jí autoritu Nejvyššího soudu, prosadila vznik znaleckého odvětví a proškolila na ni znalce a soudce. Soudci, kteří se na jejím vzniku podíleli, pak v rozhodnutích Nejvyššího soudu podpořili Metodiku jako správný způsob naplnění „*zásad slušnosti*“. Do tohoto kruhu zasáhl teprve Ústavní soud svým nálezem dne 8. března 2023, sp. zn. I. ÚS 1010/22. I v něm však Ústavní soud naznačuje možnost, aby dnes již Nejvyšší soud vydal sjednocující stanovisko. Pokud je však Nejvyšší soud vystaví na „své“ předchozí judikatuře, zde nastíněný kruh se uzavře zcela.

6 Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (č. 168/1995 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (č. 107/1996 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/97 (č. 186/1997 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (č. 476/2004 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 40/02 (č. 199/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 44/02 (č. 210/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (č. 163/2007 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 25/06 (č. 487/2006 Sb.).

7 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. prosince 2021, sp. zn. 25 Cdo 1361 2021 a ze dne 24. února 2022, sp. zn. 25 Cdo 2207 2020.

8 Viz judikáty citované výše a další judikatura Nejvyššího soudu.

III. Důsledky právní úpravy pro poškozené

Jsem si vědom toho, že míra obecnosti § 2958 občanského zákoníku v zásadě zapadá do koncepce (nového) občanského zákoníku jako celku, respektive mnoha v něm zakotvených ustanovení. Dotýká se však oblasti, v níž jsou dotčeny základní hodnoty – **život a zdraví člověka**. Nadto v oblasti, kde jedna strana občanskoprávního vztahu bude zpravidla stranou slabší (poškozený). Mám proto pochybnosti o tom, že lze natolik vyhraněnou problematiku, jakou je náhrada újmy na zdraví, zcela vyjmout z domény státní regulace a přenést regulaci zde vznikajících právních vztahů jen na moc soudní, respektive učinit z ní oblast zcela deregulovanou.

Vedou mě k tomu následující úvahy.

Právní úprava § 2958 občanského zákoníku nenabízí účastníkům občanskoprávních vztahů žádná vodítka a vychází z předpokladu, že je přinese až soudní praxe. Jinými slovy předpokládá, že aby bylo definováno, co je v daném (individuálním) případě ještě v mezích „*slušnosti*“, musí se případ dostat k soudu. Většina poškozených se však kompenzace nemajetkové újmy na zdraví, kterou jí způsobil škůdce, nechce (potažmo nemůže) domáhat cestou soudního řízení. Této „většině“ poškozených § 2958 občanského zákoníku nenabízí žádnou oporu. Poškozený se přitom v mnoha případech ocitá ve zcela nerovném postavení, kdy na druhé straně sporu vystupuje zpravidla pojišťovna (jakožto subjekt, který reálně nemajetkovou újmu zpravidla kompenzuje a jehož logickým zájmem je, aby náhrada této újmy byla co nejnižší). Poškozený se tak v důsledku neurčitého pojmu „*zásady slušnosti*“ nemůže opřít o žádné mantinely nastavené právní úpravou (jak na to poukazují ve **zprávě o šetření**, příhodné je, že ani u vzniku Metodiky nebyl přítomen subjekt hájící zájmy poškozených, zatímco zástupci pojišťoven své zastoupení měli).

Je třeba připomenout, že **poškozený si tuto životní situaci nevybírá**. Nejedná se o dobrovolný závazek, který na sebe bere v právních vztazích. Jednáním jiného (škůdce) došlo k zásahu do jeho zdraví s možnými důsledky poznamenávajícími jeho další život. Poškozenými jsou často také oběti trestných činů. Zatímco ochrana poskytovaná životu a zdraví v trestním právu je vysoká, poškozený je mnohdy odkázán se svým nárokem na náhradu nemajetkové újmy do občanskoprávního řízení, v němž mu natolik neurčitá a nepředvídatelná právní úprava žádné jistoty nedává.

Domnívám se, že primárním zájmem poškozeného v situaci, kdy mu jednáním jiného byla způsobena újma na zdraví, je **získat odškodnění v (alespoň minimální) určité výši a získat je relativně rychle**. Stávající právní úprava nenabízí poškozenému ani jedno, ani druhé. Pokud poškozený nesouhlasí s (libovolnou) částkou, kterou mu je škůdce (respektive zpravidla pojišťovna) ochoten nabídnout, je odkázán na **znalecký posudek znalce** v odvětví „*stanovení nemajetkové újmy na zdraví*“ (jehož cena se pohybuje v řádu tisíců až desetitisíců korun).⁹ K tomu musí být připraven nést náklady právního zastoupení, uhradit soudní poplatky a náklady řízení. Do soudního sporu přitom vstupuje s vidinou zcela nejistého výsledku, kterého se nadto nedočká dříve než za několik let. Domnívám se, že nedomyšleným důsledkem takto obecné, neurčité a nepředvídatelné právní úpravy je zcela tristní postavení poškozených a naopak značné posílení pozice škůdců.

9 Zatímco dříve poškozenému postačovala lékařská zpráva (náklady cca 300 Kč).

IV. Znalecké odvětví „stanovení nemajetkové újmy na zdraví“

V důsledku Metodiky stojí nahrazování nemajetkové újmy na zdraví v současné době ve značné míře na znaleckých posudcích znalců, kteří se nechali zapsat do znaleckého odvětví „stanovení nemateriální újmy na zdraví“ („hodnocení míry bolesti a funkčních schopností při újmách na zdraví“). Přitom do dnešního dne nebyly ministerstvem vyřešeny zásadní problémy, které se s jeho existencí pojí.¹⁰

Důkladně je nastiňuji v **části C. 2 zprávy o šetření**, na kterou v podrobnostech odkazuji. Zde ve stručnosti shrnu, že ministerstvo vytvořilo a nadále udržuje znalecké odvětví na základě (právně nezávazné) Metodiky. Znalecké odvětví přitom **neodpovídá odborné způsobilosti, kterou mohou získat lékaři v rámci existujících zdravotnických oborů** (tento nedostatek nemohlo nahradit ani absolvování navazujícího nástavbového kurzu zaměřeného – právě a jen – na aplikaci Metodiky). Hlavním atributem znalecké činnosti v rámci určitého oboru či odvětví je budování samostatné odborné a vědecké činnosti. Znalecké odvětví „stanovení nemateriální újmy na zdraví“ takovou činnost nevytváří na žádném pracovišti v České republice. Znalec musí být schopen výsledky řešení složitých znaleckých otázek přetavit do podoby, která je srozumitelná pro širokou laickou veřejnost, i pro soudy. V rámci stávajícího odvětví „stanovení nemateriální újmy na zdraví“ se však lékař, který postupuje podle Metodiky, vyjadřuje k řadě otázek z jiného zdravotnického oboru, než je jeho vlastní. Může docházet k natolik absurdním situacím, že úraz páteře posoudí znalec se zcela neodpovídající lékařskou odborností (oční lékař či stomatolog). Znalcem se v tomto odvětví mohli stát i lékaři pracující v neklinických oborech (hygiena, patologie)¹¹.

Metodika podle odborné lékařské obce nadto nutí lékaře – znalce, aby posuzovali i **otázky, které jim hodnotit nepřísluší (včetně řady otázek právních)**, případně které nemohou řádně ověřit. Ve značné míře tak přenáší odpovědnost za posouzení nemajetkové újmy na zdraví ze soudu na znalce.¹²

Ve **zprávě o šetření** jsem také poukázal na odbornou kritiku Metodiky, podle které vyčíslení nemajetkové újmy na zdraví podle Metodiky nemůže přinést předvídatelné a srovnatelné částky náhrad ve srovnatelných případech. K tomuto závěru musí podle mého názoru logicky dospět každý, kdo se s Metodikou skutečně seznámí, zejména s jí navrhovaným mechanismem určení ztížení společenského uplatnění. Odkazuji v tomto zejména na články a odborné publikace advokáta MUDr. Mgr. Daniela Mališe, LL. M.¹³.

10 Můj zástupce JUDr. Vít Alexander Schorm nyní prověřuje postup ministerstva v šetření z vlastní iniciativy vedeném pod sp. zn. 1813/2023/VOP.

11 Velký zájem o práci znalce v tomto odvětví projevili zejména zástupci soudního lékařství, pro které se stalo posuzování nemajetkové újmy na zdraví kýženým zdrojem příjvídělku.

12 Viz náleží Ústavního soudu ze dne 13. prosince 2007, sp. zn. II. ÚS 2630/07: „Postup soudů v tomto posuzovaném případě nese rysy typické pro postup soudů v těchto věcech. Je charakterizován formálním, schematickým pohledem na projednávaný případ, bez snahy o individuální přístup ke každému jednotlivému případu, a naprosto nekritickým přejímáním závěrů znaleckých posudků, v nichž jsou mnohdy formulovány odpovědi na dotazy soudů, které překračují meze odborného posouzení a zasahují přímo do rozhodování soudů tím, že dávají přímý návod, jak má soud ve věci rozhodnout. Soudní rozhodnutí pak není rozhodnutím nezávislého soudu, ale soudního znalce.“ Shodně zapovídal znalcům v posudku hodnotit otázky právní již Nejvyšší soud Československé republiky, viz rozhodnutí ze dne 21. listopadu 1929, sp. zn. Zm I 437/28. Shodně viz usnesení presidia Nejvyššího soudu ze dne 23. listopadu 1967, Prz 36/67.

13 Viz například Mališ, D.: „Zásady slušnosti“ u občanskoprávní náhrady nemajetkové újmy na zdraví – jak postupovat při jejich výkladu?, dostupné on-line z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zasady-slusnosti-u-obcanskopravni>

Ministerstvo po mém šetření uvedlo, že nehodlá v rámci výkonu dohledu nad znaleckou činností aplikaci Metodiky vyžadovat a vymáhat, neboť ji s ohledem na její odborně nejednoznačnou povahu nemůže považovat za všeobecně uznávaný a univerzální standard odborné péče. Uvedlo také, že nebude vyžadovat absolvování kurzu zaměřeného na aplikaci Metodiky. Znalci již do tohoto odvětví zapsaní však i nadále působí. Ministerstvo přitom zatím nezodpovědělo stěžejní otázku, jak hodnotí, zda znalci postupují v souladu se zákonem o znalcích, znaleckých kancelářích a znaleckých ústavech (a prováděcími předpisy) a obecně uznávanými postupy a standardy daného oboru a odvětví. Není totiž vůbec zřejmé, jak tyto postupy a standardy v daném odvětví mají vypadat, ani to, jak má vypadat znalecký posudek podaný znalcem v tomto odvětví, aby byl úplný, pravdivý a přezkoumatelný.

V. Závěr

Má-li platit, že Metodika je zcela nezávaznou pomůckou, kterou praxe může, ale nemusí využívat, při posouzení návrhu předloženého Okresním soudem ve Vyškově je na jedné straně třeba na ustanovení § 2958 občanského zákoníku nahlížet, jako by žádná Metodika vydána nebyla, a ptát se, zda je tato norma sama o sobě dostatečně předvídatelná a přináší dostatečnou právní jistotu, aby na jejím základě mohli účastníci občanskoprávních vztahů řídit svoje jednání.

Současně však nelze odhlížet od reality, kdy neurčitou právní úpravu vyplňuje právě Metodika. Ústavní soud by se měl vyrovnat také s tím, zda je obdobný způsob výkladu neurčité právní úpravy v demokratickém právním řádu přijatelný.

Zejména je nezbytné náležitě zohlednit důsledky předmětné právní úpravy pro člověka, který utrpěl újmu na zdraví.

Ústavní soud jistě nemůže suplovat roli zákonodárce a nemůže stanovit chybějící právní pravidla. Předmětné ustanovení zákona, které staví posuzování nemajetkové újmy na zdraví výhradně na „zásadách slušnosti“, však podle mého názoru, není v souladu s požadavky právní jistoty a předvídatelnosti práva, a tudíž ani s požadavky právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Napadené ustanovení se navíc vymyká zásadě ochrany slabší strany, která je integrální součástí občanského zákoníku. Připojuji se proto k návrhu na zrušení uvedeného ustanovení pro jeho neústavnost.

Brno 20. září 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

Příloha

Zpráva o šetření ze dne 22. 2. 2021, sp. zn. 6709/2019/VOP

[nahrady-nemajetkove-ujmy-na-zdravi-jak-postupovat-pri-jejich-vykladu-105903.html](https://www.usoud.cz/nahrady-nemajetkove-ujmy-na-zdravi-jak-postupovat-pri-jejich-vykladu-105903.html).

Podle autora

"pravděpodobnost, že při posuzování 73 domén ve dvou kategoriích, tedy celkem 146 položek na 5stupňové škále, dospějí sebelépe vyškolení znalci u stejného případu ke stejnému výsledku, se limitně blíží nule – a praxe ostatně ukazuje, že některé posudky týkající se téhož poškozeného se od sebe liší zcela diametrálně." Za ještě zásadnější vadu Metodiky pak označuje úplnou rezignaci na řádné nastavení vah jednotlivých domén, které je podle něj natolik mechanistické, že podle něj "vede spíše ke karikatuře zásad slušnosti".