

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Zavedení odvodů a zdanění elektřiny z fotovoltaických (solárních) elektráren.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 17/11 (220/2012 Sb.).

46. K námitce retroaktivity napadeného ustanovení nutno konstatovat následující. Zákon č. 402/2010 Sb. nabyl účinnosti dne 1. ledna 2011. Novelizované ustanovení § 7a odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. explicitně stanovuje předmět odvodu, kterým je „elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013“. Z hlediska dosavadních ústavních mezí daňové legislativy vyložené Ústavním soudem se přísně vzato nejedná o retroaktivitu v žádném slova smyslu. Např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/08 ze dne 12. 7. 2011 (236/2011 Sb.) – bod 15 – byla vyložena vazba účinnosti právního předpisu na zdaňovací období. O retroaktivitu, a to retroaktivitu nepravou, šlo ve věci sp. zn. Pl. ÚS 9/08 s ohledem na skutečnost, že zákon nabyl účinnosti v průběhu zdaňovacího období, k němuž se zakotvená daňová povinnost vázala. V nyní předložené věci je však zřejmé, že zdaňovací období, resp. období, v němž je vyrobená elektřina předmětem odvodu, s účinností právního předpisu teprve počíná, tedy že předmětem odvodu vůbec není elektřina vyrobená před účinností zákona.

47. Ústavní soud však zároveň musel vzít v úvahu specifickou problematiku regulovaného trhu s elektřinou z obnovitelných zdrojů, a zvláště garance, které obsahuje § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. Protože je zřejmá zvláštní vazba odvodu dle § 7a a násl. zákona č. 180/2005 Sb. na celkový systém podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, bylo nutno posoudit otázku eventuální retroaktivity právní úpravy z hlediska patnáctileté doby trvání garancí ve smyslu § 6 odst. 1 písm. b) bodu 1 zákona č. 180/2005 Sb.

48. V tomto ohledu Ústavní soud konstatuje, že ustanovení § 7a až 7i napadeného zákona působí v zásadě účinky nepravé retroaktivity, neboť v jejich důsledku do budoucna dochází právě o částku představovanou výší odvodu ke snížení podpory výrobcům, jimž patnáctiletá doba garancí dle § 6 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb. počala plynout před účinností zákona č. 402/2010 Sb.

56. Vzhledem ke skutečnosti, že Ústavní soud v zásadě dospěl k závěru o nepravé retroaktivitě ustanovení § 7a až 7i, § 8 v části „s výjimkou kontroly odvodu a jeho správy“ zákona č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění zákona č. 402/2010 Sb., a ustanovení čl. II bodu 2 přechodných ustanovení zákona č. 402/2010 Sb., musel se rovněž vypořádat s otázkou její přípustnosti. Ačkoliv je totiž nepravá retroaktivita zásadně přípustná,

nelze apriorně vyloučit, že s ohledem na princip právní jistoty a ochrany důvěry v právo převáží zájem jednotlivce na dalším trvání existující právní úpravy nad zákonodárcem vyjádřeným veřejným zájmem na její změně. Ústavní soud musel tedy posoudit, zda na straně dotčených provozovatelů FVE není dán takový ústavně relevantní zájem na zachování dosavadní zákonnou stanovené ceny za elektřinu z obnovitelných zdrojů a zelených bonusů bez jejího dalšího krácení odvodem, jenž by při vzájemném poměrování převážil nad veřejným zájmem na jejím snížení. Takovýto zájem provozovatelů FVE v dané věci Ústavní soud z níže uvedených důvodů neshledal.

75. Určitá zákonná úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže tedy být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti. Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti (viz např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ve věcech Abdulaziz, Cabales a Balkandali z r. 1985, § 72; Lithgow z r. 1986, § 177 a Inze z r. 1987, § 41). V oblasti občanských a politických práv a svobod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční (tedy svou podstatou aktivní) zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát začasté povinován k aktivním zásahům, jež mají odstranit křiklavé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti, disponuje zákonodárce logicky mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní. Volí proto preferenční zacházení mnohem častěji.

85. Ústavní soud má v nyní projednávané věci za to, že volba zákonných opatření směřujících k omezení státní podpory výroby energie ze slunečního záření je za podmínek zachování garancí v rukou zákonodárce. Princip právní jistoty totiž nelze ztotožnit s požadavkem na absolutní neměnnost právní úpravy, ta podléhá mimo jiné sociálně-ekonomickým změnám a nárokům kladeným na stabilitu státního rozpočtu.

Platy soudců XIII – obecné snížení platové základny na 2,5 násobek průměrné měsíční mzdy a její přechodné snížení v letech 2012 – 2014.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 33/11 (181/2012 Sb.).

Z judikatury Ústavního soudu, jakož i z její komparace s judikaturou evropských ústavních soudů (viz zejména rozhodnutí Ústavního soudu Polské republiky sp. zn. P 1/94 ze dne 8. listopadu 1994, K 13/94 ze dne 14. března 1995, P 1/95 ze dne 11. září 1995, P 8/00 ze dne 4. října 2000, K 12/03 ze dne 18. února 2004), k otázce ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům plynou tyto základní zobecňující teze:

- posouzení ústavnosti platových restrikcí vůči soudcům pro konkrétní období konkrétního roku spadá do rámce vymezeného principem soudcovské nezávislosti,
- ústavní postavení soudců na straně jedné a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy, na straně druhé se vzhledem k principu dělby moci a principu nezávislosti soudců odlišuje, z čehož plyne i rozdílný dispoziční prostor pro zákonodárce k plato-

vým restrikcím vůči soudcům ve srovnání s dispozičním prostorem k takovýmto restrikcím v jiných oblastech veřejné sféry,

- zásah do materiálního zabezpečení soudců garantovaného zákonem nesmí být výrazem svévole zákonodárce, nýbrž musí být, vycházející ze zásady proporcionality, odůvodněn výjimečnými okolnostmi, např. tíživou finanční situací státu, přičemž i za splnění této podmínky musí být zohledněna odlišnost funkce soudců a představitelů moci zákonodárné a výkonné, zvláště pak státní správy; takovýto zásah nesmí zavdat důvod k obavám, nedotýká-li se omezení důstojnosti soudců [viz doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994], příp. není-li výrazem ústavně nepřipustného tlaku moci zákonodárné a moci výkonné na moc soudní.

Svévolný zásah zákonodárce do oblasti materiálního zajištění soudců, v tom rámci i platové restrikce, nutno ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu do rámce chráněného principem jejich nezávislosti podřadit ze dvou důvodů. Nezávislost soudců je v první řadě podmíněna jejich morální integritou a odbornou úrovní, zároveň ale je spjata i s jejich přiměřeným materiálním zajištěním. Tento komponent principu nezávislosti soudců byl zakotven i v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy č. r. (94) 12 ze dne 13. října 1994 ohledně nezávislosti, efektivnosti a role soudců, dle něhož se mezi „řádné pracovní podmínky“ soudců řadí i „zajištění přiměřenosti postavení a odměňování soudců s ohledem na důstojnost jejich profese a pracovní zatížení“ (zásada III, bod 1b). Obdobná maxima je obsažena i v čl. 6.1 Evropské charty o statutu soudce, přijaté účastníky multilaterálního setkání organizovaného Radou Evropy ve dnech 8. až 10. července 1998, dle něhož soudci z povolání mají právo na plat, jehož výše má být stanovena tak, aby je chránila před tlakem směřujícím k ovlivnění jejich rozhodnutí a všeobecně k ovlivnění jejich chování při nalézání práva, kterým by mohla být ohrožena jejich nezávislost a nestrannost. V této souvislosti Ústavní soud opakovaně poukazuje na skutečnost (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 12/10), že „na snižování schodků veřejných rozpočtů se již dlouhodobě podílí profesní skupina, u níž je zákonem velmi výrazně omezena možnost dosahování jiných příjmů než platových“. Důvodem druhým podřazení zákazu svévolného zásahu do materiálního zajištění soudců (platových restrikcí) do rámce principu jejich nezávislosti je vyloučit možnost, eventualitu nátlaku moci zákonodárné, resp. výkonné na rozhodování soudců. Jinými slovy, vyloučit svévolné zásahy do materiálního zajištění soudců jako eventuální formu „penalizace“ soudců ze strany legislativy a exekutivy, a tím i formy nátlaku na jejich rozhodování.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/08 pak Ústavní soud vyslovil tezi, jež představuje i klíčové hledisko posouzení ústavnosti napadených ustanovení zákona o platu: „Krok zákonodárce, jímž (by) došlo nikoliv k pozastavení tempa růstu platu soudců, nýbrž k, byť i jen částečnému, odnětí již dosažené úrovně jejich materiálního zabezpečení, stěžejí by mohl Ústavní soud z hlediska principů demokratického právního státu aprobeovat. Zvláště to platí, pokud by se ukázalo, že takováto zásadně nepřipustná restrikce zasahuje toliko nebo především příjmové poměry soudců, a nikoliv současně příjmy jiných „služebníků“ státu.“

Jakkoli tedy Ústavní soud před přijetím daného zákona zřetelně zformuloval maximu, dle které princip rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců lze akcentovat před principem komplexně chápané nezávislosti soudců za zcela výjimečných okolností, a tím vymezil prostor ústavní konformity platové restrikce vůči soudcům, nicméně zákonodárce se touto maximou v procesu přijímání zákona č. 425/2010 Sb. neřídil. Za výše uvedených okolností nelze akceptovat tezi o nutných úsporách veřejných výdajů cestou

restrikcí platu soudců, přičemž posuzovaná zákonná úprava postrádá jakýkoli argument „výjimečnými okolnostmi“, jež by odůvodňovaly prioritu principu rovnosti v oblasti restrikcí v odměňování státních zaměstnanců, ústavních činitelů a soudců před principem komplexně chápané nezávislosti soudců.

Vycházejíc z takto vyložených důvodů, je nutno považovat platovou restrikci vůči soudcům obsaženou v ustanovení § 3 odst. 3 a § 3b odst. 2 zákona č. 236/1995 Sb., ve znění zákona č. 425/2010 Sb., za rozpornou s čl. 1 odst. 1 ve spojení s čl. 82 odst. 1 Ústavy, protože plénum Ústavního soudu rozhodlo o derogaci předmětného zákonného ustanovení, jak je uvedeno ve výroku tohoto nálezu.

Nemocenské dávky za první tři dny pracovní neschopnosti, tzv. karenční doba.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 54/10 (186/2012 Sb.).

48. Na základě těchto východisek konstruoval Ústavní soud jako metodologický nástroj k přezkumu zásahu zákonodárce do oblasti ústavně garantovaných sociálních práv tzv. test rozumnosti. Tento test reflektuje jak nutnost respektovat poměrně rozsáhlou diskreci zákonodárce, tak potřebu vyloučit jeho případné excesy a skládá se ze čtyř následujících kroků:

1. Vymezení smyslu a podstaty sociálního práva, tedy jeho esenciálního obsahu.
2. Zhodnocení, zda se zákon nedotýká samotné existence sociálního práva nebo skutečné realizace jeho esenciálního obsahu.
3. Posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl; tedy zda není svévolným zásadním snížením celkového standardu základních práv.
4. Zvážení otázky, zda zákonný prostředek použitý k jeho dosažení je rozumný (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší.

67. Ústavní soud tedy uzavírá, že zákonné zakotvení třídenní karenční doby spojené současně s osvobozením zaměstnanců od povinnosti platit pojistné na nemocenské pojištění a na státní politiku zaměstnanosti není protiústavním omezením práva na hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci garantovaného ustanovením čl. 30 odst. 1 Listiny. Ústavní úprava tohoto základního sociálního práva totiž ponechává zákonodárci poměrně (i když nikoliv bezmezně) široké pole působnosti, pokud jde o nastavení jeho zákonných parametrů (ustanovení čl. 41 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny).

Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008, o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 12/11 (190/2012 Sb.).

27. S ohledem na výše uvedené tak Ústavní soud dospěl k závěru, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky, v němž je definováno „vybrané místo“ obce Lukovany podléhající poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem, je v rozporu s § 10 zákona o místních poplatcích, resp. sleduje účel, který nelze pod toto ustanovení podřadit, a naopak sleduje stejný účel, jehož lze dosáhnout postupy upravenými v zákoně o pozemních komunikacích....

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Důchodové pojištění – starobní důchod.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2012, čj. 6 Ads 18/2012 – 82.

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají tyto předběžné otázky:

1. Vylučuje nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení), ze svého rozsahu rationae personae občanku České republiky, která za okolností, jaké jsou v projednávané věci, před 1. 1. 1993 podléhala právním předpisům upravujícím důchodové zabezpečení zaniklého státu (České a Slovenské Federativní republiky), tyto doby se v souladu s článkem 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení zapsaném v příloze III nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004) považují za doby Slovenské republiky a podle vnitrostátního pravidla vytvořeného Ústavním soudem ČR současně i za doby České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 1 negativní:

2. Brání čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o Evropské unii a s čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (popřípadě čl. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004) tomu, aby orgány České republiky mohly za okolností, jaké jsou v projednávané věci, poskytovat preferenční zacházení (vyrovnávací příspěvek k dávce ve stáří, pokud je výše této dávky přiznané podle článku 20 Smlouvy uzavřené 29. 10. 1992 mezi Českou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a podle nařízení Rady (ES) č. 1408/71 (nařízení č. 883/2004) nižší než dávka, která by byla pobírána, kdyby byl starobní důchod vypočten podle právních předpisů České republiky) toliko občanům České republiky, pokud k takovému zacházení vede základní právo na zabezpečení ve stáří vyložené Ústavním soudem ČR specificky ve vztahu k dobám důchodového zabezpečení získaným v zaniklé ČSFR a vnímané jako součást národní identity, a pokud takové zacházení není s to narušit právo volného pohybu pracovníků jako základní právo Unie, za situace, kdy by poskytnutí obdobného zacházení všem ostatním občanům členských států EU, kteří také získali v zaniklé ČSFR obdobné doby důchodového zabezpečení, vedlo k významnému ohrožení finanční stability systému důchodového pojištění České republiky?

Pokud je odpověď na otázku č. 2 pozitivní:

3. Brání právo Evropské unie tomu, aby vnitrostátní soud, který je nejvyšším soudem státu v oblasti správního soudnictví, proti jehož rozhodnutí nejsou přípustné opravné prostředky, byl v souladu s vnitrostátním právem vázán právními posouzeními podanými Ústavním soudem ČR, pokud se zdá, že uvedená posouzení nejsou v souladu s právem Unie, jak je vyloženo Soudním dvorem Evropské Unie?

Alena Hálková