

# 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

### **Ústavní žaloba Senátu proti prezidentu republiky.**

*Usnesení pléna Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. Pl.ÚS 17/13.*

34. Absenci výslovné právní úpravy pro postup Ústavního soudu v případě, kdy po podání ústavní žaloby skončí funkce prezidenta uplynutím doby, na kterou byl zvolen, lze hodnotit jako mezeru v právu, kterou je zapotřebí vyplnit interpretací per analogiam. V deliktním právu se všeobecně uznává, že analogie ve prospěch obviněného (analogia in bonam partem), je přípustná, a to i v oblasti práva procesního. V této posuzované věci Ústavní soud pokládá za analogický důvod, srovnatelný s výslovně uvedeným důvodem vedoucím k zastavení řízení v § 98 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, též skončení funkce prezidenta uplynutím doby, na kterou byl prezident zvolen.

39. Pokud by v této věci mělo být aplikováno nové znění ust. § 98 odst. 3 zákona o Ústavním soudu o nemožnosti zastavit řízení proto, že prezidentská funkce zanikla uplynutím funkčního období prezidenta, došlo by k ústavně nepřipustné pravé retroaktivitě zákona v neprospěch ústavně žalovaného.

40. Ústavní soud nepřehlédl, že obecně uznávanou právní zásadou, vymezující časové meze účinnosti procesních předpisů, je pravidlo, že nové procesní právo se zásadně uplatní též v dosud neskončeném řízení, zahájeném před účinností nového procesního zákona. Toto pravidlo však není bezvýjimečné. Bývá zcela běžnou legislativní praxí, že přechodná ustanovení, obsažená v novelách, umožňují kontinuálně pokračovat v dosud neskončených řízeních podle dřívějších procesních pravidel. V oborech deliktního procesního práva se začasť upřednostňuje dřívější procesní právo před pozdějším, je-li to pro obviněného příznivější. Příkladem takové úpravy je třeba ustanovení § 463 odst. 1 trestního řádu, které stanoví, že „podmínky pro povolení obnovy se... posuzují podle zákona, který je pro obviněného příznivější“ a to i tehdy, jestliže starší procesní předpis, podle něhož se konalo dřívější řízení, již neplatí.

51. Je úkolem samotného ústavodárce, aby znění ústavních norem formuloval natolik určitě a zřetelně, aby byly srozumitelné všem adresátům, jimiž jsou nejen orgány veřejné moci, ale koneckonců všichni občané. Lze postulovat obecný požadavek, aby interpretace ústavních předpisů nevyvolávala pokud možno žádné pochybnosti. Senát Parlamentu České republiky může k realizaci tohoto postulátu sám přispět v rámci svých kompetencí.

**Právo na soudní přezkum rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 15/12, (82/2013 Sb).*

41. Ústavní soud tedy shrnuje, že rozhodnutí o uznání za osobu zdravotně znevýhodněnou a rozhodnutí o odvolání proti němu jsou rozhodnutími týkajícími se základního práva podle Listiny ve smyslu jejího ustanovení čl. 36 odst. 2, pročež je vyloučení těchto rozhodnutí ze soudního přezkumu protiústavní. S ohledem na zásadu přednosti ústavně konformní interpretace před derogací však Ústavní soud návrh na zrušení napadeného ustanovení zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Zamítavý výrok ovšem doplnil výrokem interpretativním, zavazujícím správní soudy poskytnout dobrodiní soudního přezkumu osobám brojícím správní žalobou proti rozhodnutí o odvolání proti neuznání za osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

**Ústavnost podmínek pro čerpání rodičovského příspěvku zavedených zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 31/09, (42/2013 Sb).*

37. V posuzovaném případě přechodná (intertemporální) ustanovení nového právního předpisu řeší kontinuitu, resp. přetrvávání práva či právních vztahů vzniklých dřívejší právní normou před nabytím účinnosti nové právní normy. Tato intertemporální ustanovení v závislosti na povaze upravovaných vztahů ponechávají nabytá práva či právní vztahy buď v režimu staré právní úpravy, nebo naopak na ně aplikují novou právní úpravu, a to zpravidla pod sankcí zániku práva, resp. právního vztahu. Ústavní soud dospěl k závěru, že v projednávané věci jde o retroaktivitu nepravou (ke shodnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 1. 2011 č. j. 3 Ads 111/2010-44). Podrobná argumentace k takovému závěru je stejná, jaká je obsažena v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (220/2012 Sb.); lze proto na ni z důvodu stručnosti odkázat. V posuzovaném případě tato nepravá retroaktivita nepředstavuje protiústavní zásah do právní jistoty a do nabytých práv.

39. Ústavní soud se ve svých nálezech většinou vyjadřuje zdrženlivě k realizaci sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny, neboť si je vědom toho, že

rozsah sociálních práv (mezi něž patří též poskytování rodičovského příspěvku) je limitován možnostmi státního rozpočtu podloženými výsledky hospodaření státu. Teprve v rámci těchto možností se uplatní limity dané příslušnými články Listiny upravujícími sociální práva. Posouzení otázky účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti Ústavní soud ponechává v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud kromě případů zjištěné neústavnosti zasahovat nemůže. Jde totiž o otázky svou podstatou politické. Pojmovým znakem sociálních práv je skutečnost, že nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích platných zákonů (čl. 41 Listiny). Tato absence přímé vymahatelnosti se projevuje v nutnosti jejich zákonného vymezení, které je pak současně i podmínkou konkrétní realizace jednotlivých sociálních práv [viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)].

40. I když ustanovení článku 41 odst. 1 Listiny umožňuje zákonodárci stanovit konkrétní podmínky realizace sociálních práv, jejich zákonné vymezení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinak řečeno, zákony, které je upravují, nesmí ústavně zaručená sociální práva zcela popřít či je anulovat. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny musí i v případě sociálních práv zákonodárce respektovat pravidlo uvedené v článku 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. V posuzovaném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že zákonodárce tyto zásady dodržel.

### **Církevní restituce.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (177/2013 Sb).*

77. K povaze lhůty obsažené v souvisejícím ustanovení § 97 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (ve slovech „bez zbytečného odkladu“) se Ústavní soud již v minulosti vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) těmito slovy: „Na usnesení Poslanecké sněmovny vyslovující s návrhem zákona souhlas je proto nutno nahlížet jako na rozhodnutí obsahující (v dané procesní fázi) výrok konečné platnosti, jímž byl zákonodárský proces v Poslanecké sněmovně ukončen; požadavek zákona, aby (Poslaneckou sněmovnou) schválený návrh zákona byl předsedou Poslanecké sněmovny zaslán Senátu bez zbytečného odkladu (§ 97 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb.), nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a vlastně jako pokyn technické povahy, jímž se má čelit administrativním průtahům mezi (ukončeným) zákonodárným procesem v Poslanecké sněmovně a rozhodovací pravomocí Senátu (§ 97 odst. 2 až 4 zákona č. 90/1995 Sb.), nemá na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nijaký vliv, tím méně by jej pak mohl obnovit.“

78. S tímto výkladem se Ústavní soud ztotožňuje i v případě ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny a konstatuje, že lhůta stanovená slovy „na nejbližší schůzi, nejdříve však za deset dnů“ nemá ani věcnou ani časovou spojitost s vlastním rozhodovacím procesem Poslanecké sněmovny a je pokynem technické povahy směřovaným toliko předsedovi Poslanecké sněmovny, jímž se administrativně upravuje návaznost mezi ukončeným zákonodárným procesem v Senátu, který návrh usnesením zamítl, a opakovaným hlasováním Sněmovny. Kromě snahy čelit administrativním průtahům („na nejbližší schůzi“) obsahuje i lhůtu („nejdříve však za deset dnů“), která má poskytnout poslancům dostatečný časový prostor pro seznámení se s průběhem zákonodárného procesu v Senátu a důvody zamítnutí návrhu. Plynutí lhůty dle § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, resp. splnění povinnosti předsedy Poslanecké sněmovny v dané lhůtě, proto na vlastní rozhodovací proces Poslanecké sněmovny nemá žádný vliv, především se nejedná o propadnou lhůtu pro věcné hlasování adresovanou Poslanecké sněmovně. Citované ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny je ze strany předsedy Poslanecké sněmovny naplněno předložením vráceného zákona, kdy další časové či věcné otázky související s hlasováním přecházejí do sféry Poslanecké sněmovny (jako celku).

79. Ústava ve svém čl. 47 odst. 1 totiž výslovně stanoví, že o vráceném návrhu Sněmovna hlasuje znovu. Hlasování je ve smyslu Ústavy vždy pozitivním aktem, tedy nikoliv jednáním konkludentním, omisivním. Výjimečné situace, kdy nečinnost orgánu má v legislativním procesu konkrétní pozitivní důsledky, musí být v Ústavě explicitně stanoveny, což činí např. čl. 46 odst. 3 Ústavy. Ustanovení § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny dle svého textu žádnou prekluzi pro hlasování Poslanecké sněmovny neobsahuje, což s ohledem na znění čl. 47 odst. 1 Ústavy ani obsahovat nemůže. Taková lhůta je obsažena toliko v ustanovení § 97 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., a to v přímé návaznosti na znění čl. 46 odst. 3 Ústavy.

80. Ani v rovině výkladu čistě podústavního práva není požadavek navrhovatelů přiléhavý. I pokud by se dala z § 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny existence lhůty pro opakované hlasování Poslanecké sněmovny dovodit, zákon uplynutí této lhůty nespojuje s žádným následkem, zejména tedy nestanovuje fikci neschválení návrhu. Rovněž slova „aby o něm hlasovala“ svědčí o povinnosti hlasovat, nikoliv o volné úvaze Sněmovny, zda hlasovat o Senátem zamítnutém návrhu zákona bude.

81. Doktrinární závěry (Suchánek, R. In Šimíček a kol. Ústava České republiky, Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 589) lze potvrdit v tom rozsahu, pokud dovozují, že o Senátem zamítnutém či vráceném návrhu zákona může totiž hlasovat jen Poslanecká sněmovna, která jej schválila a postoupila Senátu. Je nepochybné, že lhůta (nejzažší časová hranice) pro hlasování Poslanecké sněmovny existuje. Neplyne však ze slov „na nejbližší schůzi“ dle čl. 97 odst. 3 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, nýbrž z čl. 34 odst. 4 Ústavy, dle něhož zasedání Poslanecké

sněmovny končí uplynutím jejího volebního období nebo jejím rozpuštěním, ve spojení s § 121 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, dle něhož v novém volebním období Poslanecké sněmovny zásadně nelze projednat návrhy, které nebyly projednány a rozhodnuty v minulém volebním období.

87. K obecnému zkrácení řečnické doby jednotlivých poslanců došlo podle Ústavního soudu v souladu s ustanovením § 59 odst. 1 jednacího řádu Poslanecké sněmovny ... Omezení řečnického projevu zakotvené v ustanovení § 59 odst. 4 jednacího řádu Poslanecké sněmovny se vztahuje na všechny poslance (resp. řečníky), a to i v postavení poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu. Privilegium poslance přednášejícího stanovisko poslaneckého klubu se nemůže z podstaty legislativního procesu vztahovat na projevy nevěcné, neboť ani poslaneckému klubu nesvědčí právo zneužít možnosti veřejně demonstrovat své stanovisko „k věci“ (srov. ustanovení § 59 odst. 1 věty druhé a contrario). Bez povšimnutí nelze nechat ani skutečnost, že poslanec Babák byl na nevěcnost svého projevu několikrát ze strany předsedající upozorňován, a přesto z linie svého původního projevu nebyl ochoten ustoupit. Přiměřenost výše zmíněných omezení lze pak dovozovat i z pokročilé fáze a délky legislativního procesu, které jasně svědčí pro skutečnost, že odpůrci napadeného zákona měli dostatek času i prostředků k demonstraci svých názorů, neboť ještě téhož dne se k projednávanému návrhu vyjádřil velký počet poslanců opozičních stran.

88. Ústavní soud se rovněž neztotožňuje s námitkou o nepřípustnosti jednání Poslanecké sněmovny v nočních hodinách a ztotožňuje se s výkladem ustanovení § 53 jednacího řádu Poslanecké sněmovny, jak jej nastínila ve svém vyjádření Poslanecká sněmovna. Ústavní soud tedy považuje za ústavně konformní takový výklad zmíněného ustanovení, jenž Poslanecké sněmovně dává možnost v mimořádné situaci jednat a hlasovat i po 21. hodině večerní, neboť opačná, právo Poslanecké sněmovny omezující interpretace nevyplývá z žádného ustanovení ústavního pořádku. Schopnost vládních poslanců dopřát sobě i opozičním představitelům dostatek odpočinku je pak v principu znovu jen otázkou politické kultury v České republice. Jak ve svém vyjádření zdůrazňuje Poslanecká sněmovna, byl navíc takovýto postup v minulosti již několikrát praktikován a nebyly proti němu vzneseny žádné námitky. V tomto směru lze dle názoru Ústavního soudu hovořit o ústavně konformní ustálené praxi, kterou lze považovat za legitimní součást pravidel legislativního procesu [srov. bod 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)].

89. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani námitce, že by zákon byl záměrně přijat v čase přestávky, kdy již byli opoziční poslanci mimo jednací sál. ...

90. Za stejně irelevantní považuje pak Ústavní soud i námitku rychlého odeslání stanoviska prezidenta republiky k napadenému zákonu, neboť tato námitka nemá rovněž žádnou oporu ve skutkovém stavu. Prezidentu republiky nic nebránilo svůj

případný názor změnit a do patnáctého dne schválený zákon Sněmovně vrátit (čl. 50 Ústavy). To, že bylo jeho stanovisko zasláno poslancům čtrnáctý den této lhůty, na této jeho pravomoci nic nemění. Ústavní soud nemůže z takto ryze formalistického důvodu zrušit zákon č. 428/2012 Sb., a to zejména v situaci, kdy sám prezident republiky proti tomuto postupu zjevně nic nenamítal, neboť je sám nadán dle ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu aktivní legitimací k podání návrhu na zrušení napadeného zákona.

91. Ústavní soud nemůže rovněž přisvědčit námitce vedlejšího účastníka, že poslanci hlasující pro schválení napadeného zákona odepřeli občanům České republiky právo podílet se přímo na správě věcí veřejných prostřednictvím referenda. Ústavní pořádek České republiky zřetelně říká, že zákonodárná moc náleží Parlamentu (čl. 15 Ústavy) a pro rozhodování prostřednictvím referenda zná ústavní pořádek tzv. výhradu ústavního zákona (čl. 2 odst. 2 Ústavy). Z toho je zjevné, že ústavodárce dal přednost schvalování zákonů prostřednictvím Parlamentu České republiky. Ze stejného důvodu je tedy lichá i námitka, že hlasováním pro schválení napadeného zákona došlo k porušení poslaneckého slibu.

92. Ústavní soud tedy nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodů porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podpořených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu (srov. nález Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10). Ve vztahu k ostatním námitkám Ústavní soud podotýká, že není oprávněn přezkoumávat ústavnost takových aspektů zákonodárného procesu, jakými jsou zájem médií (včetně veřejnoprávních) o názory představitelů opozice, sliby mezi představiteli (bývalé) vládní koalice, vládní interpretace judikatury Ústavního soudu či ochota vlády reagovat na otázky opozičních poslanců. To vše jsou otázky především politické kultury v České republice, jejímž ochráncem Ústavní soud není (čl. 83 Ústavy a contrario). Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúcty jedné části zákonodárců k druhým.

97. Z dosavadní konzistentní judikatury Ústavního soudu v restitučních věcech je nepřehlédnutelné, že jako negativní zákonodárce v intencích shora zmíněného *favoris restitutionis* jako negativní zákonodárce nikdy nezrušil ustanovení restitučního předpisu v neprospěch fyzických a právnických osob, kterým zákonodárce formou zákona zmírnění jim spáchaných křivd umožnil. Derogační judikatura Ústavního soudu tak byla vždy v zásadě ve prospěch osob restituujících (trvalý pobyt, národní kulturní památky).

240. Je nutno též podotknout, že obavu vedlejšího účastníka 1) o „osud jiných registrovaných církví a náboženských společností“ (odst. 18, s. 13) nelze zhojit zrušením zákona č. 428/2012 Sb., neboť i při zrušení zrušovacího ustanovení § 19 bodu 1 (k tomu však dále) by zrušený zákon č. 218/1949 Sb. v legislativním smyslu „neobživl“, tedy že eventuální další právní úprava je plně v rukou zákonodárce. Zároveň je možno nad rámec námitek poznamenat, že při politickém rozhodnutí zrušit systém tzv. hospodářského zabezpečení, je stanovení určitého kritického časového okamžiku, po němž již uvedené zvláštní právo nebude přiznáno, nevyhnutelným. Zákon č. 428/2012 Sb. především není založen na obecné povinnosti státu pečovat o všechny církve a náboženské společnosti (čímž nejsou dotčeny pozitivní povinnosti státu na poli základních práv), nýbrž na povinnosti vyrovnat se v současných ústavních podmínkách s určitým historickým dědictvím, které po právní stránce zákon č. 218/1949 Sb. pro demokratického zákonodárce představoval.

340. Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení napadeného zákona z důvodu porušení pravidel legislativního procesu, neboť neshledal, že by tento proces ve svém celku neumožňoval racionální diskurs, slyšení stran a otevřenou diskuzi mezi zastánci konkurenčních názorů, včetně názorů menšinových, podporených možnostmi aktivní participace účastníků v jeho průběhu [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. března 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.)]. Jakkoliv Ústavní soud odsuzuje morální pokleslost pozadí legislativního procesu, a to přičiněním obou znesvářených skupin poslanců, nemůže, nemá-li se z odborného orgánu ochrany ústavnosti stát morálním arbitrem a vychovatelem politických reprezentací, přistoupit k derogaci napadeného zákona pouze z důvodu neúčty jedné části zákonodárců k druhým.

### **Zrušení vyhlášky č. 484/2000 Sb. (tzv. přísudkové vyhlášky).<sup>1)</sup>**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 25/12 (116/2013 Sb.).*

Vyhláška Ministerstva spravedlnosti ze dne 18. prosince 2000 č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších vyhlášek, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

105. Přísudková vyhláška se přičí zákonu – občanskému soudnímu řádu, podle

---

<sup>1)</sup> Viz k tomu sdělení Ústavního soudu ze dne 30. dubna 2013 č. Org. 23/13 k účinkům nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/12 ze dne 17. 4. 2013, publikováno ve Sbírce zákonů č. 117/2013 Sb., dohledatelné na [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/Org\\_\\_23-13.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Org__23-13.pdf).

něhož se přiznávají náklady potřebné k účelnému uplatňování nebo bránění práva (§ 142 odst. 1 o. s. ř.).

107. Dosavadní judikatura Ústavního soudu svědčí o tom, že napadená vyhláška neposkytuje dostatečnou právní úpravu v uvedené oblasti a potvrzuje nutnost přijetí nové právní úpravy, která zohlední rozhodnutí Ústavního soudu.

### **Regulace hazardu jako součást práva obcí na samosprávu (VLT aneb video-loterijní terminály).**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (112/2013 Sb).*

15. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu není zásadně možno návrhem brojít proti novelizujícímu právnímu předpisu, neboť takový právní předpis nemá obecně samostatnou právní existenci; tu získává až jako součást právního předpisu novelizovaného; právě novelizovaný právní předpis by proto měl být Ústavnímu soudu k posouzení postoupen [srov. např. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), dostupno též – stejně jako všechna další rozhodnutí v tomto nálezu uvedená – na <http://nalus.usoud.cz>].

16. Uvedené však neznamená, že návrh směřující proti novele zákona či její části (jako je tomu v projednávané věci) nemohl by být Ústavním soudem podroben meritornímu přezkumu nikdy [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.)]. Jednu skupinu výjimek přezkum dovolujících tvoří situace, v nichž je ověřována ústavnost procedury přijetí novelizujícího právního předpisu [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10 ze dne 1. 3. 2011 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.)]. Další výjimku pak nepochybně představuje situace (jež nastala i v projednávané věci), v níž jsou napadena přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu. Přechodná ustanovení novelizujícího právního předpisu totiž normativně existují právě a jen jako jeho součást a součástí právního předpisu novelizovaného se nestávají. Za tohoto stavu – a s přihlédnutím ke skutečnosti, že i aplikací přechodných ustanovení novely lze zasáhnout do ústavně garantovaných práv (srov. dále) – shledal Ústavní soud podaný derogační návrh projednatelným.

17. Možnost přezkumu intertemporálních ustanovení připustil Ústavní soud v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) či Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215, 145/2002 Sb.).

44. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadené ustanovení zasahuje do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu, přičemž tento zásah nesledoval legitimní cíl. Vyústěním řečeného – aniž by bylo třeba přistupovat k dalším krokům testu proporcionality – je závěr o rozporu napadeného ustanovení s ustanoveními čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Z uvedených důvodů Ústavní soud čl. II

bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zrušil podle ustanovení § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a to dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, neboť pro jiné určení vykonatelnosti nálezu důvody neshledal.

**Zdravotnické standardy a nadstandardy, zvýšení poplatku za hospitalizaci a sankční pravomoc zdravotních pojišťoven vůči poskytovatelům zdravotnických služeb.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 36/11.*

37. Možnost rozdělení zdravotní péče na standardní, tedy hrazenou z veřejného pojištění, a nadstandardní, tedy částečně či úplně hrazenou pacientem, Ústavní soud připustil již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/95, kde se zabýval ústavností zákonů ustanovení rámcově vymezujících rozsah zdravotní péče hrazené ze všeobecného zdravotního pojištění a podzákoných předpisů stanovících konkrétní okruh této péče. V odůvodnění nálezu totiž – terminologií nyní napadeného zákona – s variantami péče imanentně počítá, ačkoliv se soustředil na podstatu případu, a to legislativní formu právní úpravy: „Právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky mají občané na základě veřejného pojištění a za podmínek blíže vymezených zákonem. Jestliže tedy tyto podmínky mohou být upraveny pouze zákonem, je zcela nezbytné, aby i rozsah a způsob jejich poskytování byl vymezen stejným legislativním režimem. Jiná než zákonná úprava by byla porušením Listiny, a tedy i ústavnosti. Nelze připustit, aby vymezení rozsahu výše poskytované zdravotní péče za plnou nebo částečnou úhradu byla ponechána na úpravě jiným než zákonným právním předpisům. Tím by se sféra ochrany základních práv a svobod dostala pod pravomoc moci výkonné, která k takovým pravomocím není oprávněna.“ ...

50. Ze čl. 4 odst. 2 Listiny vyplývá, že „požadavek zákonného základu pro možné omezení základního práva je vyvozován z demokratického principu, jakož i z principu materiálního právního státu. Jeho důvodem je znemožnit exekutivě realizaci vlastních představ o tom, jak a jak mnoho lze omezit základní práva. Tím, že toto oprávnění bylo uděleno demokraticky legitimovanému parlamentu, má být zajištěno, že k omezení základních práv dojde až po demokratickém parlamentním diskursu a navíc získává omezení základního práva i následnou demokratickou zpětnou vazbu“ (srov. blíže Wagnerová, Eliška, Šimíček, Vojtěch, Langášek, Tomáš, Pospíšil, Ivo a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 128). Zákonodárce nemůže delegovat na moc výkonnou uložení primárních povinností, podzákonná úprava vždy musí ctít účel a smysl zákonem definovaný. Podzákonná úprava sama, bez opory v zákoně, vymezila definiční znak, na který je povinnost vázána. Jde proto o úpravu, která mj. koliduje i s požadavkem plynoucím ze čl. 4 odst. 1 Listiny. Ve vztahu k posu-

zované materii lze uzavřít, že některé podstatné definiční znaky, na něž je vázána povinnost úhrady zdravotní péče (byť po zvolení její ekonomicky náročnější varianty), jakož i povinnost poskytovatelů zdravotní péče týkající se nabízení variant či dokumentace souhlasu pacienta jsou (či mají být) primárně vymezeny teprve podzákonným předpisem.

51. Jak bylo řečeno, podzákonná normotvorba je protiústavní, jestliže meze základních práv a svobod nemůže stanovovat nic jiného než přímo zákon. Tak je tomu i v řešeném případě mezi práva na bezplatnou zdravotní péči. Problematika je sice upravena v základních rysech již v samotném zákoně o veřejném zdravotním pojištění, ovšem jen zčásti. Nutný základní rámec pro podzákonný právní předpis je proto příliš stručný a neurčitý. Kromě toho nelze přehlédnout mezeru zákonné definice, na kterou je poukázáno v bodě 42 odůvodnění.

60. Jak bylo řečeno, ústavní deficit navýšení poplatku je shledán právě v jeho nedostatečné diferenciaci a plošné aplikaci v kombinaci s absencí jakýchkoli limitů. Ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona o veřejném zdravotním pojištění tak staví do rozporu s čl. 31 Listiny, jakož i čl. 3 odst. 1 Listiny garantujícím základní práva všem bez rozdílu majetku. Ústavní soud proto přistoupil k jeho zrušení. Současně byla stanovena legisvakanní lhůta do konce roku 2013, neboť poplatky za lůžkovou péči je aktuálně nikoliv nevýznamným příjmem poskytovatelů zdravotních služeb a jeho okamžitý výpadek by je bezdůvodně a nespravedlivě ekonomicky postihl. Zákonodárci je tímto vytvořen časový prostor, aby mohl nastavit parametry platby v intencích tohoto nálezu.

67. Pokud jde o ustanovení § 13 odst. 8 zákona o veřejném zdravotním pojištění, to souvisí s povinnostmi poskytovatelů zdravotních služeb, které vzešly z nově vytvořeného rozdělení péče do variant z hlediska úhrady z veřejného pojištění. Konkrétně umožňuje sankcionovat porušení povinnosti poskytovatele zaznamenat do zdravotnické dokumentace pacienta jednak nabídku zdravotní služby v základní variantě a poučení o možnosti čerpat ji ve variantě ekonomicky náročnější a jednak souhlas pacienta a dále porušení zákazu upřednostňovat pacienta volícího ekonomicky náročnější variantu služby. Vzhledem ke zrušení základu materie umožňující poskytovat hrazenou péči ve variantách vyplývá z logiky věci, že je u tohoto ustanovení dalším důvodem pro zrušení, že se ruší sankce vynucující jeho plnění ze zrušeného ustanovení. Z toho důvodu toto ustanovení ruší Ústavní soud dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů. Ostatní ustanovení ruší ve lhůtě do konce roku 2013, což je lhůta dostačující k tomu, aby zákonodárce stihl provést úpravu znění napadených ustanovení v intencích tohoto nálezu. Zákonodárce by měl dále zvážit, zda nepromítnout úpravy v intencích tohoto nálezu i do sankcí za nevybírání poplatků za ostatní zdravotní péči, které posuzovaným návrhem nebyly dotčeny.

### **K právu na územní samosprávu v otázce územního plánování.**

*Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.*

Při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů, svědčících pro takový zásah, na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Ústavní stížností napadená rozhodnutí trpí tím nedostatkem, že tento test přiměřenosti soudního zásahu dostatečně nevyjadřují.

Požadavky, vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku, uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který ohrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřipustný zásah do práva na samosprávu.

### **Obecně závazná vyhláška města Vimperk č. 1/2010 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích.**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (176/2013 Sb.).*

26. Ve vztahu k pojmům používaným v obecně závazných vyhláškách obcí lze navíc očekávat (a do jisté míry i tolerovat) jistou nižší kvalitu právotvorby; postačí (ale je přitom nezbytné), aby byl průměrně rozumný adresát vyhlášky obce schopen uvážit, co je po něm požadováno, resp. co je mu zakazováno. Bezpochyby přitom nelze předpokládat, že by každý její adresát obecně závaznou vyhlášku pečlivě studoval a podobně jako ministerstvo ve svém sistačním rozhodnutí (a posléze i v návrhu) zvažoval, je-li ten či onen pojem ve vyhlášce užitý v souladu s ústavním pořádkem.

## **NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD**

### **Stavební zákon, aktivní legitimace žalobce.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013, čj. 2 As 7/2011 – 282.*

Zde je především třeba upozornit, že stěžovatel žádným způsobem nezpochybňuje závěry městského soudu o souladu vnitrostátní úpravy účasti občanských sdružení hájících environmentální zájmy s Aarhuskou úmluvou či sekundárním právem EU. ... Je vhodné stručně připomenout, že argumentace městského soudu stojí na názoru, že vymezení účastníků stavebního řízení (§ 109 stavebního zákona)

je (na rozdíl od vymezení okruhu účastníků územního řízení) komplexní a uzavřené; vylučuje proto použití obecné úpravy definice účastníků řízení (§ 27 správního řádu). Zákon o ochraně přírody a krajiny i zákon o posuzování vlivů na životní prostředí sice zakládají občanským sdružením hájícím zájmy na ochraně životního prostředí, krajiny, zdravých životních podmínek, apod., právo účastnit se v (navazujících) řízeních, v nichž mohou být tyto zájmy dotčeny (tedy i v řízeních vedených v režimu stavebního zákona), nekonkretizují ovšem, o která řízení má jít; nelze přitom ignorovat úpravu účastníků řízení, jak je pro jednotlivé případy zakotvena ve stavebním zákoně. Pokud je alespoň v jedné fázi schvalovacího procesu úprava okruhu účastníků řízení kompatibilní s požadavky zvláštní úpravy a mohou-li být zároveň v této fázi environmentální otázky efektivně posouzeny, pak nemusí být těmto subjektům umožněna účast ve všech navazujících řízeních (pokud to úprava okruhu účastníků řízení v těchto řízeních vylučuje). Nelze přehlédnout, že argumentace stěžovatele s takto vyslovenými (a podrobně rozvedenými) právními názory městského soudu prakticky nepolemizuje a omezuje se pouze na tvrzení, že stěžovatel splňoval všechny podmínky vyplývající z ustanovení § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, což bylo důvodem, pro který byl vzat za účastníka stavebního řízení, navazujícího na předchozí proces EIA (a nebylo naopak rozhodnuto o jeho vyloučení z řízení dle ustanovení § 28 správního řádu). Městský soud ovšem fakt, že stěžovatel podmínky citovaného ustanovení zákona splňoval, nikterak nezpochybnil, pouze vyjádřil (a opět podrobně zdůvodnil) názor, že oním navazujícím řízením, v němž mu postavení účastníka zaručoval § 23 odst. 9 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, nemusí být všechna řízení, navazující na proces EIA; postačí, že je tato účast umožněna alespoň v jednom stupni, kterým zde bylo územní řízení. Výslovně též poukázal na fakt, že stěžovatel se tohoto řízení zúčastnil, uplatňoval v něm svá procesní práva a konečné rozhodnutí následně napadl i správní žalobou.

### **Důchodové pojištění – starobní důchod; koordinační pravidla.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2013, čj. 3 Ads 25/2012 – 41.*

Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 bylo jako přímo aplikovatelný pramen sekundárního práva EU nahrazeno s účinností ode dne 1. 5. 2010 novým nařízením Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004, k němuž bylo vydáno i prováděcí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009. Tato nařízení upravují na základě koordinačního mechanismu mj. i problematiku poskytování důchodových dávek pro migrující pracovníky. Právní úprava obsažená v těchto nařízeních je založena na čtyřech základních principech – principu rovného zacházení, principu sčítání dob pojištění, principu zachování nabytých práv a principu aplikace jednoho právního řádu. Z dalších principů je zapotřebí akcentovat princip stejného posuzování skutečností (tzv. asimilace faktů) vyjádřený v čl. 5 nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, který spočívá v tom, že skutečnosti, příjmy

a jiné okolnosti, které mají význam pro posouzení nároků migrujících pracovníků, nicméně nastaly v jiných státech, je třeba brát v úvahu stejně, jakoby nastaly v daném členském státě (viz k tomu Koldinská, K. et. al. Sociální zabezpečení osob migrujících v EU. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 57 – 58). Pro dávky založené na pojistném systému má největší význam zásada vyjádřená v čl. 6 nařízení, a to zásada sčítání dob pojištění, která je vymezena tak, že *„nestanoví-li toto nařízení, příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy podmiňují získání, zachování, trvání nebo opětné nabytí nároku na dávky, použití některých právních předpisů, nebo přístup k povinnému, dobrovolnému pokračujícímu nebo dobrovolnému pojištění nebo vynětí z něj, získáním dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení, přihlíží v nezbytném rozsahu k získaným dobám pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získaným podle právních předpisů kteréhokoli jiného členského státu, jako by byly získány podle právních předpisů, které tato instituce uplatňuje.*

Případný střet těchto dvou zásad v prostředí rozhodování o důchodových nárocích řeší samotná preambule nařízení č. 883/2004 v bodech 10 a 11, kde je uvedeno, že *zásada zacházení s některými skutečnostmi a událostmi, které nastaly na území jiného členského státu, jako by nastaly na území členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, by však neměla být v rozporu se zásadou sčítání získaných dob pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydliště podle právních předpisů jiného členského státu s těmi dobami, které byly získány podle právních předpisů příslušného členského státu. Doby získané podle právních předpisů jiného členského státu by proto měly být brány v úvahu výhradně při uplatňování zásady sčítání dob. Stejně posuzování skutečností nebo událostí, které nastaly v členském státě, nemůže v žádném případě způsobit, že se jiný členský stát stane příslušným nebo jeho právní předpisy se stanou použitelnými.* Cílem těchto zásad je zajištění spravedlivého zhodnocení všech získaných dob pojištění v jednotlivých pojistných systémech členských států, nikoliv však vícenásobné zhodnocení doby pojištění získané v jednom členském státě (čl. 10 nařízení č. 883/2004). Evropský soudní dvůr v rámci rozhodování o předběžných otázkách označil soubor pravidel obsažených v těchto nařízeních za *vyčerpávající a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, že pracovníci pohybující se v rámci Společenství budou podléhat systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, čímž zároveň vylučují souběžnou aplikaci více systémů právních předpisů a předchází obtížím, které by taková situace přinesla.* Cílem evropského koordinačního mechanismu je tedy především usnadnit realizaci důchodových nároků migrujících pracovníků a umožnit jim zhodnocení veškerých dosažených dob pojištění při souběžné ochraně jejich nabytých nároků a výhod. Evropská koordinace však nezasahuje další důležité problémy rozhodování o důchodových nárocích, a to zejména otázku dosažení věku potřebného pro vznik nároku na důchod, které jsou předmětem vnitrostátní úpravy členského státu.

### **Ochrana osobních údajů; kamerový systém.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 3. 2013, čj. 1 As 113/2012 – 59.*

[16] Nejvyšší správní soud proto pokládá Soudnímu dvoru EU následující otázku:

Lze provozování kamerového systému umístěného na rodinném domě za účelem ochrany majetku, zdraví a života majitelů domu podřadit pod zpracování osobních údajů „prováděné fyzickou osobou pro výkon výlučně osobních či domácích činností“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 směrnice 95/46/ES (Úř. věst. L 281, s. 31; Zvl. vydání 13/015, s. 355), třebaže takovýto systém zabírá též veřejné prostranství?

### **Právo na informace vs. ochrana soukromí.**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 55/2012 – 23.*

[15] Předkládající osmý senát zastává názor, že skutečnost, že § 8 b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domnívá, že ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

[16] Podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků by neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhodnutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanecký, služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

[17] Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby

na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

*Alena Hálková*