

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.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Důchodové pojištění – starobní důchod.

Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2013, čj. 3 Ads 156/2011 – 116.

I. Při stanovení výpočtového základu procentní výměry důchodu podle § 15 a násl. zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění s použitím čl. 5 odst. 1 Dohody mezi Československou republikou a Svazem sovětských socialistických republik o sociálním zabezpečení č. 116/1960 Sb. se doby pojištění získané na území druhé smluvní strany považují za vyloučené doby, o které se snižuje počet kalendářních dnů připadajících na rozhodné období.

Důchodové pojištění – starobní důchod.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2013, 3 Ads 173/2011-71.

Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány a osoby. Z takto formulovaného ustanovení doktrína (zastávaná především Ústavním soudem samotným) dovozuje, že právní názory vyslovené v nálezech Ústavního soudu mají nejen bezprostřední, ale i precedenční závaznost a dotvářejí tak systém psaného práva. Pokud měla stěžovatelka toto na mysli, bylo by možno s ní v jejích názorech na relevanci nálezů Ústavního soudu souhlasit. K tomu je ovšem nutno vzápětí dodat, že precedenční závaznost nálezů může být uplatňována jen potud, pokud Ústavní soud rozhoduje v mezích ustanovení čl. 87 Ústavy, kde jsou taxativně vypočteny jeho pravomoci. Ústavní soud tak může v tomto případě právo buď v souladu s Ústavou a Listinou interpretovat, nebo může vystupovat v roli tzv. negativního zákonodárce a právní normy pro rozpor s ústavním pořádkem rušit. Ústavní soud však nemůže (ani v rámci řízení o ústavní stížnosti) pozitivní právní normy vytvářet, neboť by tím zasahoval do pravomoci zákonodárce a narušoval princip dělby moci.

Pravidlo, podle něhož lze jen českým státním příslušníkům započít v českém systému důchodového pojištění pro účely jejich důchodových nároků dobu pojištění získanou do 31. 12. 1992 bez ohledu na příslušnost k hodnocení těchto dob podle čl. 20 odst. 1 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, je ovšem právě takovouto pozitivní právní normou vytvořenou judikaturou Ústavního soudu, která není přímo obsažena v žádném právním předpisu a k níž nelze dospět, jak bylo vyloženo výše, ani jakkoliv volnou interpretací kteréhokoliv ustanovení zákona o důchodovém pojištění, mezinárodní smlouvy či předpisu Evropské unie. Aplikace nálezů Ústavního soudu by zde byla v současné době zřetelně v rozporu i s vůlí zákonodárce, který se pokusil přijetím novely zákona o důchodovém zabezpečení normotvorbu Ústavního soudu eliminovat a ustanovením § 106a zákona o důchodovém pojištění přiznávání dalších vyrovnávacích příspěvků zamezit. Norma vytvořená nálezy Ústavního soudu je tedy nejen v rozporu s čl. 4 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení a od vstupu České republiky do Evropské unie s čl. 3 nařízení č. 1408/71 a čl. 4 nařízení č. 883/04, ale nyní i s konkrétním ustanovením zákona, které upravuje tutéž problematiku. Je tedy zřejmé, že precedenční účinky nálezům Ústavního soudu v této otázce přiznat nelze a nebylo to možné ani k datu vydání napadeného správního rozhodnutí.

Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. nabyl účinnosti dne 1. 6. 2002, od tohoto data tedy mají v českém systému práva mezinárodní smlouvy bez výjimky aplikační přednost před zákonem a výše uvedené pravidlo by proto ani v případě, že by skutečně vedlo k prospěchu stěžovatelky, nebylo možno uplatnit. Za situace, kdy k hodnocení dob pojištění získaných v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR byla uzavřena mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal souhlas Parlament České republiky a jejíž klíčové ustanovení bylo převzato do předpisů Evropské unie, totiž nelze o jiných alternativách při výběru relevantní právní normy uvažovat. Nelze tedy souběžně aplikovat smlouvu i zákon a již vůbec nelze takový postup použít jen pro určitý okruh pojištěnců s odkazem na kritérium, které ani tato smlouva, ani evropské předpisy, ani příslušný zákon nejen neupravují, ale přímo eliminují.

S ohledem na neexistenci relevantní právní normy, rozpor judikatury Ústavního soudu s evropským právem i absenci příslušné správní praxe bylo rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2011, č. j. 3 Ads 120/2008 – 204 stanoveno, že u dávek přiznávaných ode dne vstupu České republiky do Evropské unie nelze již započítávat doby pojištění získané do 31. 12. 1992 v systému důchodového zabezpečení bývalé ČSFR nad rámec čl. 20 Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení komukoliv, a v důsledku toho nelze přiznávat nikomu ani tzv. vyrovnávací příspěvky.

Zaměstnanost.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, čj. 4 Ads 44/2013-25.

... Přestože pohledem normativní logiky vedou oba deontické operátory „nemocht“ a „nesmět“ k vyjádření zákazu, z hlediska jejich významu nese každý z nich jiný obsah. Způsobové sloveso „mocht“ vyjadřuje stav, ve kterém si subjekt vybírá z nabídky variant ohraničených objektivními překážkami, např. jeho schopnostmi či okolním uspořádáním světa. Hlavním významem tohoto slovesa je konstatování vnitřního vztahu subjektu k jednotlivým variantám, které mu jsou k dispozici. Naopak způsobové sloveso „smět“ obsahově vyjadřuje stav, kdy jsou subjektu poskytována oprávnění, popřípadě ukládány povinnosti. Hlavním významem tohoto slovesa je vymezení překážek – limitů, ve kterých má subjekt povoleno se, nezávisle na svých schopnostech a okolním světě, pohybovat.

Rozdíl je patrný i ve zdroji, který deontickou modalitu ukládá. Zatímco způsobové sloveso „mocht“ akcentuje vnitřní hodnocení reality a případné rozhodnutí je učiněno na základě vlastní vůle subjektu; způsobové sloveso „smět“ se váže na oprávnění poskytnuté z vnějšku, tj. subjekt se rozhoduje v limitech vůle suveréna. Srovnatelně sloveso „mocht“ popisuje přirozenou míru, v jaké je subjekt schopen fungovat a zasahovat do svého okolí; slovesem „smět“ jsou uměle vymezeny limity této přirozené míry.

Přestože v běžném jazyce se významy obou způsobových sloves často překrývají, při jazykovém formulování právních norem je nutné využívat přesné, jasné a bezrozporné pojmy; jazyková interpretace musí vycházet prvotně z původního významu slov. Pokud zákonodárce využil způsobového slovesa „nemohou“, nelze této formulaci bez dalšího automaticky přiznat význam slovesa „nesmí“.

Jazykovým výkladem proto dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že větné spojení „nemohou plnit“ v § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je nutné interpretovat jako vnitřní omezení rozhodování organizační složky státu při výběru mezi možnostmi plnění povinného podílu podle § 81 odst. 2 citovaného předpisu. Organizační složka státu si může sama vybrat jednu z variant v rámci zúžené nabídky. Pokud ale povinnost splnit povinný podíl podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nesplní dobrovolně jednou z možných variant, nic nebrání tomu, aby jí byla povinnost uložena individuálním správním aktem. Ukládaná povinnost zde přichází z vnějšku na základě zákonného zmocnění upraveného v § 82 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, a není proto v rozporu s faktem, že svým vlastním rozhodnutím by si organizační složka státu finanční plnění podle § 81 odst. 2 písm. c) citovaného předpisu vybrat nemohla.

Gramatický výklad podporují i další výkladové metody. Interpretace sporného ustanovení ve smyslu rozsudku Městského soudu v Praze vede k logickému rozporu. Zákonodárce v § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti uložil všem zaměstnavate-

lům, včetně organizačních složek státu, podílet se povinným podílem na zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných. V následujícím § 82 odst. 3 citovaného předpisu stanovil oprávnění úřadu práce uložit zaměstnavateli povinnost odvodu do státního rozpočtu pro případ, že nebyla splněna dobrovolně jedním ze způsobů stanovených v § 81 odst. 2 citovaného předpisu.

Zvláštnost práva spočívá oproti jiným systémům pravidel v jeho obecné závaznosti a vynutitelnosti. Základním prostředkem proti porušení povinností je institut odpovědnosti konstruovaný tak, že při porušení primární povinnosti vzniká škůdci ze zákona sekundární povinnost – sankce, která je vynutitelná. Zdrojem častých úvah právní teorie je otázka, zda jsou právní normy postrádající možnost vynucení vůbec právními normami. Při existenci dvou rovnocenných výkladových stanovisek právní normy je proto logické zvolit to, které nepopírá určující charakteristické znaky práva jako normativního systému, tj. mimo jiné i jeho vynutitelnost.

Pokud by se rozsah ustanovení § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti vztahoval i na § 82 citovaného předpisu, organizační složky státu by byly vyloučeny z dobrovolného i vynuceného odvodu finančních prostředků do státního rozpočtu. Přestože zákonodárce výslovně počítal s účastí organizačních složek státu na povinnosti podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nemožnost vynutit sankci by znamenala, že by bylo pouze na uvážení organizačních složek státu, zda povinnost zaměstnat stanovený podíl osob se zdravotním postižením dobrovolně splní. *Ad absurdum* by žádná organizační složka nemusela plnit povinnost dle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Tento výklad vede k neudržitelnému závěru, a proto není možné jej přijmout.

Městský soud v Praze dovodil, že ustanovení § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti na sebe bezprostředně navazují, a proto zákazu v § 81 odst. 3 citovaného předpisu přiznal přesah i mimo tento paragraf. Přestože při aplikaci práva je soud podle čl. 95 odst. 1 Ústavy vázán toliko zákonem a mezinárodní smlouvou, pro výklad právních předpisů je možné vzít v úvahu i prameny nezákonné povahy, pokud poskytnou vodítko ke správné interpretaci. Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. 3. 1998, č. 188, ve znění pozdějších úprav, vymezují obecná pravidla pro vytváření právních předpisů. V čl. 39 odst. 2 věty první vymezují požadavky na obsah paragrafu: „*Paragraf, u ústavního zákona článek, má obsahovat ustanovení, která se týkají pouze téže věci.*“ Přestože Nejvyšší správní soud připouští, že toto pravidlo není často dodržováno, je možné ho přijmout za východisko pro posouzení obsahu normy systematickým výkladem. Jazykový a logický výklad svědčí při interpretaci ustanovení § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti opačnému právnímu závěru, než který si učinil Městský soud v Praze. Systematický výklad tento výsledek pouze potvrzuje, když jeho užití vede ke stejné odpovědi. Ustanovení § 81 a § 82 zákona o zaměstnanosti upravují dvě odlišné záležitosti, u nichž není přípustné dovozovat širší propojení nad rámec vzájemných odkazů. Pokud by měly být organizační slož-

ky státu zcela vyloučeny z možnosti odvést povinný podíl finančními prostředky, bylo by ustanovení § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle systematiky formulování právních norem, v samostatném paragrafu.

Stejnému výsledku nasvědčuje i výklad *e ratione legis*. Pokud zákon o zaměstnanosti dopadá na všechny zaměstnavatele, včetně organizačních složek státu, je účelné, aby se organizační složky státu primárně podílely na zaměstnávání osob zdravotně znevýhodněných způsobu podle § 81 odst. 2 písm. a) nebo b) daného zákona. Přímé odvody finančních prostředků podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti nejsou účelnou variantou. Organizační složky státu hospodaří s prostředky přidělenými ze státního rozpočtu a finančními odvody by pouze snižovaly svůj rozpočet, čímž by se proti účelu zákona nepodílely na podpoře zaměstnanosti zdravotně znevýhodněných osob. Proto zákon o zaměstnanosti odňal organizačním složkám státu možnost volby přímého finančního odvodu do státního rozpočtu. Rozšířená interpretace ustanovení § 81 odst. 3 uvedeného zákona by vedla k závěru, že povinnost organizačních složek státu plnit povinný podíl by byla zcela dobrovolná. Dobrovolné zapojení organizačních složek státu ve srovnání s povinnou účastí soukromých zaměstnavatelů by bylo nepochybně nezamýšleným zvýhodněním státu v rozporu s jednotlivými ustanoveními i se smyslem zákona o zaměstnanosti jako celku. Navíc pokud zákonodárce stanoví právním předpisem všem zaměstnavatelům povinnost podporovat zaměstnanost osob zdravotně znevýhodněných, je právě stát, jako garant jejího dodržování, subjektem, který by ji měl příkladně plnit.

Jestliže novela zákona o zaměstnanosti č. 367/2011 Sb. umožnila organizačním složkám státu odvádět na základě svého rozhodnutí i povinný podíl podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je to jistě reakce na provoz těch organizačních složek státu, které z povahy své činnosti nejsou schopny zaměstnávat osoby zdravotně znevýhodněné nebo odebírat v patřičném množství výrobky a služby. Po zmíněné novele nemusí tyto organizační složky státu čekat na správní řízení a vynucené uložení odvodu povinného podílu, které je spojeno i s odpovědností za správní delikt, a mohou odvést povinný podíl dobrovolně v kombinaci jim vyhovující.

Pobyt cizinců.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, čj. 1 Ads 67/2013-42.

[20] Výklad na základě účelu zákona lze upřednostnit před výkladem jazykovým pouze za podmínky nejasnosti a nesrozumitelnosti právní normy, umožňující např. více interpretací, jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost [srov. stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl.ÚS-st. 1/96 (ST 1/9 SbNU 471)]. V daném případě nelze mít ve vztahu k vyslání cizozemského zaměstnance za to, že

by zákon o zaměstnanosti byl nejasný nebo nesrozumitelný. Zbývá tedy zvážit, zda lze nezákonnost jednání žalobce dovodit z účelu zákona o zaměstnanosti.

Krajský soud argumentuje účelem zákona o zaměstnanosti, kterým je upřednostňování domácí pracovní síly před pracovní silou cizozemskou a snaha o snižování nezaměstnanosti občanů České republiky. Proti tomuto jistě legitimnímu účelu nicméně stojí neméně legitimní účel tkvící ve snižování byrokracie a administrativy zaměstnavatelů cizinců. Ten s prvním účelem může dle okolností stát v konfliktu. Z legislativní historie přijímání novely zákona o zaměstnanosti je patrné, že klíčovým cílem zákonodárce byla právě liberalizace zaměstnávání cizinců (viz dále). Doslovný výklad zákona je tak podporován jeho racionálně rekonstruovaným smyslem. Doslovný výklad nelze svévolně popírat argumentací domnělým účelem zákona.

[27] Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná ustálenou judikaturu Ústavního soudu, podle níž „[p]řehodnocení interpretace ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů jistě není vyloučeno. Představuje však závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno posuzovat vždy ve světle individuální situace. Legitimita změny správní praxe závisí na otázce, do jaké míry mohl adresát normy rozumně počítat s tím, že se výklad dané normy změní, a to i za nezměněných právních předpisů. To platí zejména se zřetelem na ustálenost, jednotnost, dlouhodobost a určitost správní praxe, na význam daného výkladu práva pro adresáty právní normy i s ohledem na změnu právních předpisů s danou správní praxí souvisejících a na eventuální změnu relevantních společenských okolností, které mohou objektivně přispívat k poznání správného výkladu práva (a tedy k poznání práva v materiálním smyslu). V každém případě ovšem platí, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudně-správní judikatury – za nezměněného stavu právních předpisů – může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty. V žádném případě se však nesmí dít svévolně“ [nález ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. I. ÚS 629/06 (N 11/48 SbNU 111), *Sodexho* a na něj navazující nálezy v kauze francouzských zaměstnanců a jejich účasti na sociálním pojištění].

Pobyt cizinců.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2013, 1 As 90/2011-124.

[16] Transpozice úpravy zajištění za účelem vyhoštění dle čl. 15 a násl. návratové směrnice je v českém právu obsažena v § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců. Důvody ukončení zajištění upravuje § 127 uvedeného zákona, jehož odst. 2 výslovně stanoví, že „[p]rohlášení o úmyslu požádat o mezinárodní ochranu v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění“ (ve znění účinném do 30. 4. 2013 stanovil, že „podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany“ nebylo důvodem pro ukončení zajištění). Jak však plyne z rozsudku Soudního dvora ve věci *A.*, návratová směrnice se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti

v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany cizincem zajištěným v režimu návratové směrnice nicméně nemusí automaticky vést k ukončení jeho zajištění. Daná osoba může být za splnění určitých podmínek nově zajištěna, případně i ponechána ve stávajícím zajištění. Dle Soudního dvora je věcí vnitrostátního práva, aby stanovilo důvody, pro něž smí být takový žadatel nově zajištěn nebo ponechán v zajištění (musí se tak však dít „za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního“).

[17] Nyní je především úkolem českého zákonodárce, aby na výklad vyslovený Soudním dvorem ve věci *A.* reagoval přijetím nové zákonné úpravy. Do jisté míry se tak stalo již v předstihu, a to zákonem č. 103/2013 Sb., kterým s účinností od 1. 5. 2013 došlo (kromě jiného) k lepšímu provázání zajišťovacích institutů obsažených v zákoně o pobytu cizinců a v zákoně o azylu (tj. zajištění podle § 124 a násl. zákona o pobytu cizinců a povinnosti žadatele o udělení mezinárodní ochrany setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců podle § 46a zákona o azylu). Pokud tak nyní cizinec, který je zajištěn podle zákona o pobytu cizinců, učiní prohlášení o mezinárodní ochraně v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců, rozhodne ministerstvo vnitra o jeho případné povinnosti setrvat v přijímacím středisku nebo v zařízení pro zajištění cizinců až do vycestování ve lhůtě 5 dnů (§ 46a odst. 2 zákona o azylu). Vydání takového rozhodnutí je zároveň důvodem k ukončení zajištění daného cizince v režimu zákona o pobytu cizinců [§ 127 odst. 1 písm. f) zákona o pobytu cizinců].

[18] K uvedené formě omezení osobní svobody žadatele o mezinárodní ochranu však může dojít pouze v případech, kdy buď nebyla spolehlivě zjištěna totožnost žadatele, nebo se žadatel prokazuje padělanými nebo pozměněnými doklady totožnosti, nebo je důvodné se domnívat, že by žadatel mohl představovat nebezpečí pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek. Zároveň takový postup nesmí být v rozporu s mezinárodními závazky České republiky, a nelze jej užít vůči nezletilé osobě bez doprovodu, rodiči nebo rodině s nezletilými či zletilými zdravotně postiženými dětmi, osobě s vážným zdravotním postižením, těhotné ženě nebo osobě, která byla mučena, znásilněna nebo podrobena jiným vážným formám psychického, fyzického či sexuálního násilí (§ 46a odst. 1 zákona o azylu). Aplikace daného institutu je tedy možná ve výrazně užším okruhu případů, než zajištění podle zákona o pobytu cizinců.

Alena Hálková