

# Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

**Ročník VII**

**I/2015**

**Vedoucí redaktorka:**

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

**Redakční rada:**

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

**JUDr. Katarzyna Żák Krzyžanková,**

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

**Technická redaktorka a tajemnice redakce:**

Michaela Majstříková

**AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:**

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

**Mgr. Alena Hálková,**

Kancelář veřejného ochránce práv

**OBSAH:**

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

**Mgr. Daniel Hoda,**

právník, Praha

**ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ ..... II**

**Z LEGISLATIVY**

**EVROPSKÉ UNIE ..... XII**

ZE ZAHRANIČNÍ JUDIKATURY

**Mgr. Marie Pechancová,**

advokátní koncipientka a doktorandka

Právnické fakulty Univerzity Karlovy

**ZE ZAHRANIČNÍ JUDIKATURY .... XVIII**

**ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK ..... XXII**

# ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

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

## ÚSTAVNÍ SOUD

### **Soudní přezkum rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby**

*Nález pléna Ústavního soudu ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. Pl.ÚS 9/14 (www.usoud.cz).*

53. Ústavní soud uzavírá, že rozhodnutí o výplatě nemocenského po uplynutí podpůrčí doby je rozhodnutím, které se týká základního práva zakotveného v čl. 30 odst. 1 Listiny, popř. v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny. Vyloučení tohoto rozhodnutí ze soudního přezkumu je v rozporu s ustanovením čl. 36 odst. 2 věty druhé Listiny ve spojení s čl. 4 Ústavy, a proto je nutné návrhu na zrušení § 158 písm. a) zákona o nemocenském pojištění vyhovět.

### **Změna judikatury Nejvyššího správního soudu (žaloba proti nečinnosti)**

*Nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. II.ÚS 1219/14 (www.usoud.cz).*

Obecná poučovací povinnost přitom není pouze obecným principem, který by se uplatnil toliko v případech, kdy s tím výslovně v daném případě soudní řád správní počítá, nýbrž je aplikovatelná po celou dobu řízení (srov. nálezy sp. zn. I. ÚS3849/11 ze dne 12. 8. 2014).

Při svých úvahách vycházel Ústavní soud z toho, že je to především Městský soud v Praze jako správní soud, který má povinnost znát judikaturu Nejvyššího správního soudu. Ta se v průběhu řízení před městským soudem podstatně změnila tím způsobem, že stěžovatele v jeho věci nově opravňovala k podání žaloby proti nezákonnému zásahu. S ohledem na předmětnou změnu judikatury Nejvyššího správního soudu, která nastala až po podání žaloby, resp. až po jejím postoupení Městskému soudu v Praze, a to již den po tomto postoupení, tedy na samotném počátku daného soudního řízení, Ústavní soud nesouhlasí

se závěrem Nejvyššího správního soudu, že bylo čistě na stěžovateli, zda bude nějakým způsobem reagovat na usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98.

Skutečnost, že žalobce ve své žalobě nereflekoval až následnou příslušnou změnu judikatury a nesprávně koncipoval svůj návrh jako žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu, pak vedla k tomu, že následně vydaná a ústavní stížností napadená rozhodnutí správních soudů toliko z tohoto důvodu zamítla žalobu i kasační stížnost stěžovatele. Postupem správních soudů tak došlo k zásahu do základního práva stěžovatele garantovaného článkem 36 odst. 1 Listiny.

### **Skutečné a funkcionální státní občanství; svévolné zbavení státního občanství a povinnost přezkoumávat i nové právní námitky v řízení o kasační stížnosti**

*Nález Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I.ÚS 2486/13 ([www.usoud.cz](http://www.usoud.cz)).*

37. Dále je nezbytné, aby v případě, kdy interpretace právní normy za použití jazykové metody výkladu vede k nerozumným výsledkům, zakládajícím neodůvodněnou nerovnost mezi subjekty, bylo užito dalších výkladových metod, jako jsou metody výkladu systematického, logického, teleologického či historického, které by přiměřeně korigovaly interpretační výsledky plynoucí ze základního, nikoliv však jediného, výkladu jazykového. Obecné soudy totiž nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku [viz nález sp. zn. IV. ÚS 444/11 ze dne 5. 12. 2012, bod 16 a prejudikatura tam uvedená].

39. Z hlediska ústavně konformního výkladu práva dále obecně platí, že v materiálně pojímaném demokratickém právním státě je nutné vykládat „staré“ právní normy, pokud dosud existují a pokud mají založit nové právní vztahy, očima nového hodnotového systému moderní demokratické společnosti, což znamená i při kontinuitě se „starým právem“ hodnotovou diskontinuitu se „starým režimem“ [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.), sp. zn. I. ÚS 137/2003 ze dne 18. 11. 2003 (N 135/31 SbNU 199) či například sp. zn. Pl. ÚS 42/02 ze dne 26. 3. 2003 (N 42/29 SbNU 389; 106/2003 Sb.); obdobně též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Streletz, Kessler a Krenz proti Německu ze dne 22. 3. 2001 č. 34044/96 a 35532/97 a 44801/98, § 81]. Tato zásada však neplatí bezvýhradně. U některých právních institutů je naopak z hlediska právní jistoty zpravidla nezbytné vycházet z dobových předpisů [srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2006, č. j. 4 As 19/2004-157, kde bylo bezvýhradně apliková-

no staré, dokonce rakousko-uherské právo, i když by z dnešního pohledu už patrně neobstálo].

## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### **Přestupky – zákon č. 200/1990 Sb.**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 9 As 185/2014-27 (www.nssoud.cz).*

[40] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že není rozhodné, zda je zařízení pro měření rychlosti ve vlastnictví obce nebo zda je pronajato od soukromého subjektu. S tímto závěrem lze souhlasit, v projednávané věci však nejde o pouhý pronájem měřicího zařízení, ale o širokou míru participace na výkonu státní moci subjektem, jehož zájmem je, aby byly uloženy a vymoženy co nejvyšší pokuty. Takto nastavený systém nepochybně vede k obcházení zákona a k nepřipustnému přenosu výkonu veřejné správy na soukromý subjekt. Z napadeného rozsudku je také zcela zjevné, že krajský soud nevycházel pouze z ceny nájmu, jak se snaží dovodit stěžovatel, nýbrž z práv a povinností smluvních stran nájemní smlouvy, a to v souvislosti s cenou nájmu, ze které je hmotná zainteresovanost pronajímatele na výsledcích měření zcela zjevná.

[41] Konečně pochybnosti má soud také ve věci přístupu k výsledkům měření, tj. není zcela zřejmé, zda je to pouze městská policie a následně odbor dopravy Městského úřadu Turnov, kdo má přístup k výsledkům měření, jak tvrdí správní orgány a jak vyplývá ze znaleckého posudku. Dle čl. XV. odst. 5 se pronajímatel zavázal zachovávat povinnost mlčenlivosti o výsledcích měření. Pokud by pronajímatel (soukromá osoba) vůbec neměl přístup k těmto výsledkům měření, nebylo by nutné, aby se ohledně těchto informací smluvně zavazoval k zachovávání mlčenlivosti.

### **Právo na informace**

*Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 – 62 (www.nssoud.cz).*

[60] Lze tedy shrnout, že intence samotného historického zákonodárce schválenějšího zákon č. 61/2006 Sb. je ve vztahu k otázce, zda úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků řeší již samotný zákonodárce, anebo zda ponechává prostor povinné osobě, aby tuto úvahu činila v každém jednotlivém případě sama, nejasná. Nepřímo však lze soudit, pokud bude za inspirační zdroj historického zákonodárce ve vztahu ke schválenému § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím považován neschválený senátní návrh zákona o změně zákona o svobodném

přístupu k informacím (konkrétně návrh na nový § 8a), že historický zákonodárce neměl v úmyslu prostor k poměřování konkurujících si práv v individuálních případech poskytnout, naopak, měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona a ze vztahu jeho jednotlivých ustanovení.

[61] Po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, právní názor tam vyslovený exekutivní praxe v jeho základu přijala, ovšem s jistými modifikacemi. Ministerstvo vnitra vydalo společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů dne 2. 9. 2011 *Metodické doporučení k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dostupné na <http://www.uoou.cz/files/Metodika.pdf>, stav internetové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu), v němž sice respektovalo závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že se ustanovení § 8b zákona vztahuje i na poskytování informací o platech a odměnách v orgánech veřejné moci, s ohledem na judikaturu Ústavního soudu k případům kolize dvou ústavních práv (práva na informace a práva na ochranu osobních údajů) a dále též s ohledem na judikaturu Soudního dvora vztahující se k ochraně osobních údajů však požadovalo pro posuzování typových případů aplikovat test proporcionality.

[76] V situaci kolize dvou základních práv zákonodárce musí pečlivě vážit, kterému z nich dá přednost, v jaké míře, za jakých podmínek a zda podmíněně, či nepodmíněně. Stejně tak musí vážit, zda řešení kolize lze provést v rovině abstraktní, anebo zda musí být ponechán zákonodárcem širší prostor správním orgánům či soudům posuzujícím individuální případy, aby mohly zohlednit specifické situace a okolnosti. Zákonodárce je při řešení kolize základních práv povinen pokusit se o jakousi optimalizaci, tedy o pokud možno co nejširší respekt ke každému z dotčených práv, jakož i o co nejširší zohlednění souvisejících ústavních hodnot nemajících povahu základních práv.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů „jednoduchého“ práva a jejich aplikaci na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle čl. 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97: „Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu

*základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.“ Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04: „Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“*

[79] Pro posouzení, které právo se má upřednostnit, se tradičně používá tzv. testu proporcionality. Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994 popsal tento test...

### **Zaměstnanost**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2014, čj. 6 Ads 233/2014 – 31 (www.nssoud.cz).*

[25] Výše řečené pochopitelně neznamená, že by měl zákonodárce ohledně minimální výše sankcí naprosto neomezené pole působnosti. Zákonodárce je při stanovování rozmezí pokut limitován ústavněprávním rámcem (nález Ústavního soudu ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02, N 105/27 SbNU 177, 405/2002 Sb.; nález ze dne 9. března 2004 sp. zn. Pl. ÚS 38/02, N 36/32 SbNU 345, č. 299/2004 Sb.; nález ze dne 13. prosince 2004 sp. zn. I. ÚS 416/04, N 190/35 SbNU 485; a nález ze dne 9. září 2013 sp. zn. Pl. ÚS 52/13, č. 219/2014 Sb.). V případě, že dojde k porušení ústavněprávního rámce, je však nutné zvolit takové řešení, které bude respektovat ústavní systém, zejména vázanost soudů i správních orgánů zákonem a systémem koncentrovaného ústavního soudnictví.

### **Zaměstnanost**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, čj. 6 Ads 80/2013 – 41 (www.nssoud.cz).*

[19] Ustanovení zákona o zaměstnanosti zrušené Ústavním soudem bránilo dosud správním orgánům užít správního uvážení a přizpůsobit výši sankce osobní a ekonomické situaci delikventa, což mohlo vést k uložení likvidační pokuty. Takový výsledek správního, resp. soudního řízení by byl přitom v rozporu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu (srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 3/02

ze dne 13. srpna 2002 [N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.], sp. zn. Pl. ÚS 38/02 ze dne 9. března 2004 [N 36/32 SbNU 345; 299/2004 Sb.], sp. zn. I. ÚS 416/04 ze dne 13. prosince 2004 [N 190/35 SbNU 485], sp. zn. Pl. ÚS 12/03 ze dne 10. března 2004 [N 37/32 SbNU 367; 300/2004 Sb.]). Zrušovacím nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/13 otevřel Ústavní soud cestu k tomu, aby správní orgány tyto skutečnosti nově zohlednily i při ukládání pokuty stěžovateli za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, aniž by je při tom limitovala protiústavně zakotvená spodní hranice pokuty ve výši 250 000 Kč. ...

*Alena Hálková*

---

### **Volby – právo delegovat zástupce do volební komise**

*Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, čj. Vol 23/2014 – 110 (www.nssoud.cz).*

[23] Jádrem nyní projednávaného sporu je výklad vztahu mezi ustanovením § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu, které zakotvuje právo politické strany, politického hnutí a koalice nebo nezávislého kandidáta, jejichž přihláška k registraci byla zaregistrována pro volby do Senátu, delegovat jednoho člena a náhradníka do okrskové volební komise, a ustanoveními § 17 a § 70 zákona o obecních volbách. Podle § 70 zákona o obecních volbách plní okrskové volební komise zřízené podle tohoto zákona úkoly okrskových volebních komisí i pro volby do Senátu, konají-li se volby do zastupitelstev obcí společně s volbami do Senátu. Podle § 17 odst. 2 téhož zákona o obecních volbách může delegovat jednoho člena a jednoho náhradníka do okrskové volební komise každá volební strana, jejíž kandidátní listina byla zaregistrována pro volby do zastupitelstva obce. Za účelem nalezení správného vztahu citovaných ustanovení je třeba se blíže zamyslet nad jejich účelem.

[24] Právo delegovat člena a náhradníka do všech okrskových komisí ve volebním obvodu, v němž daný politický subjekt kandiduje (§ 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu), je podstatným institutem sloužícím k zabezpečení poctivosti voleb, zabránění manipulaci s odevzdanými hlasovacími lístky a realizací principu volné, rovné a svobodné soutěže politických sil v demokratickém politickém systému (čl. 5 Ústavy České republiky a zejména čl. 22 Listiny základních práv a svobod), resp. jeho konkretizací na zákonné úrovni při organizaci, průběhu a zjišťování výsledků voleb všeho druhu. Kromě senátních voleb je toto právo kandidujícím subjektům přiznáno i pro volby do Poslanecké sněmovny podle stejného ustanovení § 14e odst. 3 zákona o volbách do Parlamentu a uplatní se i ve volbách do Evropského parlamentu (§ 18 odst. 3 zákona č. 62/2003 Sb.), v krajských volbách (§ 17 odst. 2 zákona č. 130/2000 Sb.), při volbě prezidenta republiky (§ 18 odst. 2 zákona č. 275/2012 Sb.) a jak bylo již uvedeno výše, též ve volbách



do obecních zastupitelstev (již zmíněný § 17 odst. 2 zákona o obecních volbách). Toto právo bylo na základě stejných principů, garantujících rovnost soutěže politických sil, politickým stranám přiznáno již v první československé republice (srov. zejména složení tzv. obvodních volebních komisí, jež plnily roli dnešních okrskových volebních komisí, dle § 9 zákona č. 123/1920 Sb. z. a n., kterým vydává se řád volení do poslanecké sněmovny, jenž se i v mnoha detailech shoduje s dnešní právní úpravou, anebo složení tzv. místních volebních komisí, jejichž primárním úkolem bylo sestavování a vedení stálých voličských seznamů, dle § 5 zákona č. 663/1919 Sb. z. a n., o stálých seznamech voličských).

[25] Na toto právo klade velký důraz i novodobá judikatura volebních soudů. Možnost delegace členů okrskových volebních komisí politickými stranami z řad svých členů či sympatizantů pramení z principu pluralitní kontroly férovosti volebního procesu všemi kandidujícími subjekty (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2012 č. j. Vol 4/2012 - 39, bod 19). Okrsková volební komise jako celek totiž mimo jiné zajišťuje hlasování, dozírá na jeho průběh, sčítá hlasy a vyhotovuje zápis o průběhu a výsledku hlasování (např. § 14e odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu a obdobně v jiných volebních zákonech o jiných druzích voleb). Podle Nejvyššího správního soudu „*smyslem tohoto ustanovení nepochybně je, aby členové okrskové volební komise, která je složena ze zástupců odlišných politických stran, „hlídali“ navzájem řádný průběh voleb v konkrétním volebním okrsku.*“ (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. listopadu 2008 č. j. Vol 7/2008-13, publ. pod č. 2194/2011 Sb. NSS). I v recentní judikatuře Nejvyšší správní soud přiřkl právu kandidujících subjektů delegovat členy do volební okrskové komise významnou roli. Konstatoval, že okrskové volební komise mají co do kontroly hlasování a součtu hlasů zcela zásadní úlohu, neboť je „*primárně věcí samotných volebních aktérů, nacházejících se v prostředí svobodné politické soutěže, aby vzájemně kontrolovali dodržování stanovených pravidel. ... Členové volební komise se podílejí také na sčítání konečného výsledku voleb a posuzování platnosti hlasovacích lístků, přičemž právě skutečnost, že jsou delegováni různými politickými subjekty, má zaručit jejich vzájemnou kontrolu.*

*Pokud by členové volební komise měli jakékoliv pochyby o správnosti postupu jiných členů komise, lze důvodně očekávat, že by tyto výhrady uplatnili např. formou odepření podpisu zápisu o průběhu a výsledku hlasování s uvedením důvodů tohoto odepření (§ 42 odst. 1 volebního zákona). Na tomto základě by poté soud mohl přezkoumat postup volební komise z hlediska případného porušení zákona.*“ (usnesení ze dne 22. října 2014 č. j. Vol 18/2014 - 46, body 38-40).

[26] Na předpokladu řádného a reprezentativního složení okrskových volebních komisí je tedy postavena presumpce správnosti výsledků hlasování, jež je úhelným kamenem architektury soudního přezkumu výsledků voleb (viz např. usnesení č. j. Vol 82/2006 - 51 ze dne 28. listopadu 2006 nebo usnesení č. j. Vol 67/2010 - 47 ze dne 23. listopadu 2010, bod 28, či již citované nedávné usnesení č. j. Vol 18/2014 - 46, bod 18), bez něhož se hroutlí. Prakticky řečeno,



člen okrskové volební komise delegovaný kandidujícím politickým subjektem je potenciálním zdrojem „zvláště významné indicie“, která by byla způsobila vyvolat pochybnosti o správnosti vyhlášeného výsledku voleb a na jejímž základě volební soud zpravidla přistoupí k otevření volební dokumentace a přepočítání hlasů. Na straně druhé, pokud kandidující politický subjekt nevyužije svého oprávnění a nedeleguje člena okrskové volební komise, jde to k jeho tíži „co do možnosti předsvědčivě tvrdit konkrétní pochybení v práci volební komise a konkrétní porušení volebního zákona“ (usnesení č. j. Vol 18/2014 - 46, bod 41).

[27] Realizace veškerých zmíněných „pojistných“ kroků byla postupem starostů jakožto volebních orgánů stěžovatelce znemožněna s odvoláním na § 70 ve spojení s § 17 zákona o obecních volbách (viz výše). Podle důvodové zprávy k zákonu o obecních volbách (dostupná z [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) je účelem § 70 zákona o obecních volbách „*přehlednost a jednotná organizace voleb včetně úspory finančních prostředků a snížení počtu členů volebních komisí*.“ Ustanovení § 70 zákona o obecních volbách je přitom organizačně-technického charakteru a vyjadřuje toliko skutečnost, že při souběžném konání voleb do obecního zastupitelstva a voleb do Senátu nemají vedle sebe fungovat dvě okrskové volební komise, nýbrž pouze jedna, a to komise zřízená podle zákona o obecních volbách, která bude současně vykonávat i úkoly komise pro senátní volby. Z tohoto organizačního ustanovení žádným způsobem neplyne, a nesvědčí pro to ani žádný racionální důvod, že by neumožňovalo či dokonce zakazovalo politickým stranám a jejich kandidátům kandidujícím v příslušném obvodu pouze do Senátu delegaci členů do okrskové volební komise. Přítomnost člena delegovaného politickou stranou, která kandiduje (respektive její kandidát) pouze v jedné z obou současně konaných voleb, respektuje významnou úlohu okrskových volebních komisí v kontrole volebního procesu a zároveň není z hlediska principů organizace voleb nikomu na újmu.

### **Zkrácené přezkumné řízení – subjektivní lhůty pro zahájení řízení**

*Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2014, čj. 2 As 74/2013 – 45 ([www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).*

[23] Správní řád jako zvláštní prostředek dozorčího práva upravuje možnost z moci úřední přezkoumat pravomocná rozhodnutí v přezkumném řízení. Zákon rozlišuje dva typy přezkumného řízení, a to „řádné“ a zkrácené. „Řádné“ přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu se zahajuje usnesením, které lze vydat v subjektivní lhůtě dvou měsíců od okamžiku, kdy se správní orgán o důvodu zahájení dozvěděl, a v objektivní lhůtě jednoho roku od právní moci rozhodnutí ve věci (§ 96 odst. 1 správního řádu). Rozhodnutí, jímž se ruší nebo mění přezkoumávané rozhodnutí, je nutno vydat ve lhůtě patnácti měsíců od právní moci tohoto rozhodnutí (§ 97 odst. 2 správního řádu). Z procesně ekonomických důvodů správní řád v § 98 upravuje také tzv. zkrácené přezkumné řízení, které lze provést za splnění tří podmínek:

(i) porušení právního předpisu je zjevné ze spisového materiálu, (ii) jsou splněny ostatní podmínky pro přezkumné řízení, a (iii) není zapotřebí vysvětlení účastníků. Prvním úkonem správního orgánu při zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu.

[24] Ústavní soud ve své judikatuře aplikuje mj. zásadu materiálního právního státu dovozovanou z čl. 1 Ústavy České republiky. V nálezu ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05, Ústavní soud uvedl: „Materiální právní stát je vystavěn mimo jiné na důvěře občanů v právo a právní řád. Podmínkou takové důvěry je stabilita právního řádu a dostatečná míra právní jistoty občanů. Stabilita právního řádu a právní jistota je ovlivňována nejen legislativní činností státu (tvorbou práva), ale též činností státních orgánů aplikujících právo (...).“ Právní jistota občanů vyžaduje rovněž ochranu práv nabytých v dobré víře. Z těchto důvodů procesní předpisy, včetně správního řádu, upravují právní moc rozhodnutí. Doktrína rozlišuje formální a materiální aspekt právní moci. Právní moc ve formálním smyslu je stav, kdy rozhodnutí již nelze přezkoumat, změnit či zrušit na základě řádného opravného prostředku (zpravidla nastává následkem doručení rozhodnutí účastníkům a absencí opravných prostředků, které buď nejsou přípustné, byly neúspěšně vyčerpány, nebo nebyly využity). Materiální právní mocí se pak rozumí závaznost rozhodnutí pro účastníky a pro správní orgány. V důsledku této závaznosti již obecně není možné o stejné otázce znovu rozhodovat (*res administrata*). Pravomocné rozhodnutí lze zrušit či změnit pouze výjimečně za splnění podmínek stanovených právními předpisy (např. na základě mimořádných opravných prostředků). Takovou výjimečnou možnost revize pravomocného rozhodnutí správního orgánu představuje i přezkumné řízení. Zákodárce si byl vědom problematičnosti tohoto institutu právě ve vztahu k zásadě demokratického právního státu a z ní vyplývající ochrany právní jistoty a nabytých práv, proto jej oproti předchozí úpravě obsažené ve správním řádu z roku 1967 omezil a svázal s řadou striktních podmínek, mezi nimiž lze jmenovat právě lhůty a příkaz šetřit práv nabytých v dobré víře a proporcionality obsažený v § 94 odst. 4 správního řádu.

[25] Při zohlednění těchto obecných zásad je třeba přistoupit i k posouzení sporné právní otázky. Pokud je přezkumné řízení chápáno jako výjimečný institut zasahující do právní jistoty a nabytých práv založených pravomocným rozhodnutím správního orgánu, je nezbytné podmínky pro aplikaci tohoto výjimečného institutu vykládat restriktivně (výjimky je třeba vykládat úzce).

[26] Zkrácené přezkumné řízení navíc představuje výjimku z obecného „řádného“ přezkumného řízení. Není důvod, proč právní jistotu účastníků v případě zkráceného přezkumného řízení omezovat více než v případě „řádného“ přezkumného řízení, které nelze zahájit po uplynutí lhůt uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu. „Řádné“ přezkumné řízení navíc podstatně více šetří práva účastníků, neboť se před vydáním rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu mohou vyjádřit mj. k správním orgánem spatřované nezákonnosti pravomocného

přezkoumávaného rozhodnutí a k otázce zásahu do práv nabytých v dobré víře a proporcionality. Naproti tomu v případě zkráceného přezkumného řízení jsou účastníci postaveni před hotovou věc, neboť prvním úkonem, který je jim intimován, je až rozhodnutí o změně či zrušení pravomocného přezkoumávaného řízení. V důsledku právního názoru, který aplikaci lhůt dle § 96 odst. 1 správního řádu ve zkráceném přezkumném řízení vylučoval, je toto výjimečné zkrácené přezkumné řízení pro přezkumný orgán „komfortnější“. V případě, že zjistí informaci, která nasvědčuje, že pravomocné rozhodnutí je nezákonné, není totiž nucen postupovat rychle a efektivně a šetřit práva účastníků a dotčených osob tím, že by v přísných lhůtách dle § 96 odst. 1 správního řádu zahájil „řádné“ přezkumné řízení a účastníkům by tak umožnil se vyjádřit, nýbrž může spoléhat, že v mnohem benevolentnější lhůtě dle § 97 odst. 2 správního řádu vyřídí věc „od stolu“.

[27] Jak správně poukázal předkládající senát, aplikaci lhůt vyplývajících z § 96 odst. 1 správního řádu i na zkrácené přezkumné řízení nasvědčuje i znění § 98 věty první správního řádu, která pro provedení zkráceného přezkumného řízení vyžaduje splnění *ostatních podmínek pro přezkumné řízení*, kterými je třeba rozumět právě dodržení lhůt uvedených v § 96 odst. 1 správního řádu.

[28] Z těchto důvodů se rozšířený senát přiklonil k názoru předkládajícího senátu, že rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 správního řádu je možné vydat pouze ve dvouměsíční subjektivní lhůtě a roční objektivní lhůtě vyplývající z § 96 odst. 1 správního řádu.

(red)

# Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Cílem této rubriky je podat přehled o vybraných významných právě připravovaných či již přijatých legislativních aktech Evropské unie, které mají z hlediska svého obsahu vazby na oblast správního práva či činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné na celoevropské úrovni co do předmětu úpravy. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu či projednávaného návrhu, ale spíše stručné upozornění na nejdůležitější aspekty, jakými jsou jeho cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je uveden též odkaz na číslo Úředního věstníku Evropské unie, ve kterém byl daný předpis publikován.

Úřední věstník EU: <http://eur-lex.europa.eu/cs/index.htm>

## PŘIJATÉ PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2014/94/EU ze dne 22. října 2014 o zavádění infrastruktury pro alternativní paliva**

*Úřední věstník L 307, 28. 10. 2014.*

Tato směrnice je jedním z legislativních opatření navazujících na Bílou knihu Komise z března 2011 *„Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“*, která navrhla různá opatření mající za cíl snížení závislosti dopravy na ropě. Tato směrnice též doplňuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES<sup>1)</sup>, která stanovila dlouhodobý cíl mít v rámci EU 10 % tržního podílu pohonných hmot z obnovitelných zdrojů.

Obecným cílem této směrnice je sjednotit pravidla pro zavádění alternativních paliv na trh v rámci jednotlivých členských států. Koordinované politiky všech členských států, zavedené na základě směrnice, by měly poskytnout dlouhodobou právní jistotu a koncepci nutnou pro soukromé i veřejné investice do technologií vozidel a paliv a budování související infrastruktury.

Touto směrnicí se tedy zřizuje tzv. „společný rámec opatření pro zavádění infra-

---

<sup>1)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES (Úřední věstník L 140, 5. 6. 2009).

struktury pro alternativní paliva v EU“ s cílem snížit závislost dopravy na ropě a omezit její dopad na životní prostředí. Směrnice stanoví minimální požadavky na vytvoření infrastruktury pro alternativní paliva, včetně dobíjecích stanic pro elektrická vozidla a plnicích stanic se zemním plynem (LNG a CNG) a vodíkem, které mají být implementovány prostřednictvím tzv. „vnitrostátních rámců“ politiky členských států, a dále technické specifikace pro tyto dobíjecí a plnicí stanice a požadavky na informace pro uživatele.

Směrnice proto zavádí pojmy, kdy některé z nich jsou v legislativě EU upraveny nově. Klíčovým pojmem, se kterým směrnice pracuje, jsou „alternativní paliva“, kterými se rozumí *„paliva nebo zdroje energie, které slouží alespoň zčásti jako náhrada zdrojů fosilní ropy v dodávkách energie pro dopravu a které mají potenciál přispět k její dekarbonizaci a zvýšit environmentální výkonnost odvětví dopravy“*, přičemž jsou jimi zejména elektřina, vodík, biopaliva, syntetická a parafinická paliva, zemní plyn v plynné formě stlačený zemní plyn (CNG) a ve zkapalněné formě zkapalněný zemní plyn (LNG) a dále zkapalněný ropný plyn (LPG). Z dalších důležitých pojmů, se kterými směrnice pracuje, lze uvést „elektrické vozidlo“ tj. *„motorové vozidlo s pohonem zahrnujícím alespoň jedno neperiferní elektrické zařízení jakožto měnič energie s elektricky dobíjeným systémem ukládání energie, který je možno dobít externě“* a „dobíjecí stanice“, kterou se rozumí *„rozhraní schopné dobít v určitém okamžiku jedno elektrické vozidlo nebo u něhož je možno provést výměnu baterie v určitém okamžiku u jednoho elektrického vozidla“*.

Pokud jde o povinnosti, které jsou uloženy členským státům, pak každý členský stát musí:

- přijmout tzv. „vnitrostátní rámec politiky pro rozvoj trhu, pokud jde o alternativní paliva v odvětví dopravy a zavádění příslušné infrastruktury“, který by měl obsahovat 1) posouzení současného stavu a budoucího rozvoje trhu, pokud jde o alternativní paliva v odvětví dopravy, a to i s ohledem na jejich možné souběžné a kombinované používání; 2) posouzení rozvoje infrastruktury pro alternativní paliva; 3) vnitrostátní obecné a specifické cíle pro zavádění infrastruktury pro alternativní paliva; 4) opatření nezbytná k zajištění dosažení vnitrostátních obecných a specifických cílů obsažených ve vnitrostátním rámci politiky; 4) opatření, jež mohou napomoci při zavádění infrastruktury pro alternativní paliva ve službách veřejné dopravy; 5) určení městských a příměstských aglomerací, jiných hustě osídlených oblastí a sítí, které mají být v závislosti na potřebách trhu vybaveny veřejně přístupnými dobíjecími stanicemi; 6) určení městských a příměstských aglomerací, jiných hustě obydlených oblastí a sítí, které mají být v závislosti na potřebách trhu vybaveny plnicími stanicemi na stlačený zemní plyn.
- zajistit prostřednictvím jejich výše uvedených vnitrostátních rámců politiky, aby byl do konce roku 2020 vybudován přiměřený počet veřejně přístupných

dobíjecích stanic, s cílem umožnit provoz elektrických vozidel alespoň v městských a příměstských aglomeracích a v jiných hustě obydlených oblastech a případně v sítích určených členskými státy<sup>2)</sup> a aby tyto stanice splňovaly technické požadavky a specifikace, které jsou vymezeny směrnici.<sup>3)</sup>

Další povinnosti, které směrnice členským státům ukládá, se týkají pravidel pro dodávky paliv.

Členské státy budou muset prostřednictvím své legislativy zajistit, aby provozatelé veřejně přístupných dobíjecích stanic mohli volně nakupovat elektřinu od kteréhokoliv dodavatele elektřiny z EU s tím, že všechny veřejně přístupné dobíjecí stanice by měly poskytnout uživatelům elektrických vozidel možnost jednorázového dobítí bez uzavření smlouvy s dotčeným dodavatelem elektřiny nebo provozovatelem. V souvislosti s tím členské státy musí zajistit, aby ceny účtované provozovateli veřejně přístupných dobíjecích stanic byly přiměřené, snadno a jasně porovnatelné, transparentní a nediskriminační.

Pro členské státy, které se rozhodnou do svého vnitrostátního rámce politiky zahrnout veřejně přístupné vodíkové plnicí stanice, bude platit povinnost zajistit, aby do konce roku 2025 byl dostupný přiměřený počet vodíkových stanic s cílem umožnit provoz motorových vozidel na vodíkový pohon, včetně vozidel s palivovými články, v sítích určených těmito členskými státy, případně včetně přeshraničních spojení. To samé platí pro využívání zemního plynu jakožto paliva pro dopravu, tzn. členské státy budou muset prostřednictvím svých vnitrostátních rámců politiky zajistit do konce roku 2025 vybudování přiměřeného počtu veřejně přístupných LNG plnicích stanic, přičemž by tyto stanice měly sloužit též pro provoz těžkých nákladních vozidel.

**Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie o hospodářské soutěži**

*Úřední věstník L 349, 5. 12. 2014.*

Cílem směrnice je stanovit pravidla nezbytná k zajištění toho, aby všechny osoby, kterým byla způsobena škoda porušením právních předpisů o hospodářské soutěži ze strany podniku nebo sdružení podniků, mohly účinně uplatnit právo požadovat na takovém podniku nebo sdružení náhradu této škody v plné

---

<sup>2)</sup> Počet dobíjecích stanic by se měl stanovit především se zřetelem k odhadovanému počtu registrovaných elektrických vozidel na konci roku 2020, jenž je uveden v jejich vnitrostátních rámcích politiky.

<sup>3)</sup> Viz příloha II směrnice.

výši. Směrnice tak stanoví jednotná pravidla v rámci všech členských států EU, koordinující prosazování pravidel hospodářské soutěže orgány pro hospodářskou soutěž a dále prosazování těchto pravidel v řízeních o žalobách o náhradu škody u vnitrostátních soudů.

V primárním právu EU je oblast hospodářské soutěže upravena v čl. 101 – 109 Smlouvy o fungování EU (SFEU). Články 101<sup>4)</sup> a 102<sup>5)</sup> SFEU mají přímý účinek ve vztazích mezi jednotlivci a zakládají práva a povinnosti jednotlivců, které mohou být v případě jejich porušení soudně vymahatelné. Vnitrostátní soudy tak hrají při uplatňování pravidel hospodářské soutěže důležitou úlohu, a to pokud je o soukromoprávní prosazování práv vyplývajících z pravidel hospodářské soutěže. K účinnému uplatňování článků 101 a 102 Smlouvy o fungování EU, a zejména zákazů, které jsou v nich obsaženy, je nezbytné, aby mohl kdokoli, ať už jednotlivec, včetně spotřebitelů a podniků, nebo orgán veřejné moci, požadovat u vnitrostátních soudů náhradu škody způsobené porušením těchto ustanovení. Toto právo na náhradu škody vyplývající z práva EU se vztahuje též na porušení článků 101 a 102 SFEU veřejnými podniky nebo podniky, kterým členské státy přiznaly zvláštní nebo výlučná práva ve smyslu článku 106 SFEU.

Směrnice ukládá členským státům zajistit, aby všem fyzickým nebo právnickým osobám, kterým vznikla škoda způsobená porušením právních předpisů o hospodářské soutěži, bylo umožněno požadovat a obdržet náhradu této škody v plné výši přičemž odškodnění v plné výši by mělo uvést osobu, již byla způsobena škoda, do situace, v jaké by se nacházela, pokud by k porušení právních předpisů o hospodářské soutěži nedošlo. Náhrada škody by tedy měla zahrnovat právo na náhradu skutečné škody a ušlého zisku, jakož i platbu úroků. Náhrada

---

<sup>4)</sup> Dle čl. 101 SFEU jsou s vnitřním trhem neslučitelné, a proto zakázané, veškeré dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a jednání ve vzájemné shodě, které by mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž účelem nebo důsledkem je vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu, zejména ty, které: a) přímo nebo nepřímo určují nákupní nebo prodejní ceny anebo jiné obchodní podmínky; b) omezují nebo kontrolují výrobu, odbyt, technický rozvoj nebo investice; c) rozdělují trhy nebo zdroje zásobování; d) uplatňují vůči obchodním partnerům rozdílné podmínky při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodněni v hospodářské soutěži; e) podmiňují uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisejí.

<sup>5)</sup> Dle čl. 102 SFEU je s vnitřním trhem neslučitelné, a proto zakázané, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na vnitřním trhu nebo jeho podstatné části. Takové zneužívání může zejména spočívat: a) v přímém nebo nepřímém vynucování nepřiměřených nákupních nebo prodejních cen anebo jiných nerovných obchodních podmínek; b) v omezování výroby, odbytu nebo technického vývoje na úkor spotřebitelů; c) v uplatňování rozdílných podmínek vůči obchodním partnerům při plnění stejné povahy, čímž jsou někteří partneři znevýhodňováni v hospodářské soutěži; d) v podmiňování uzavření smluv tím, že druhá strana přijme další plnění, která ani věcně, ani podle obchodních zvyklostí s předmětem těchto smluv nesouvisejí.



škody v plné výši dle směrnice nicméně nesmí vést k nadměrnému odškodnění, ať již prostřednictvím odškodnění s represivní funkcí, vícenásobné či jiné náhrady škody.

Kromě výše uvedených obecných principů týkajících se náhrady škody směrnice dále ukládá členským státům povinnosti, které se týkají zajištění procesních pravidel ve sporech či věcech vztahujících se k oblasti hospodářské soutěže, a to pokud jde o zpřístupnění důkazů, promlčecí lhůty a určení společné a nerozdílné odpovědnosti.

### *Zpřístupnění důkazů*

Směrnice ukládá členským státům zajistit, aby v řízeních týkajících se žaloby o náhradu škody v EU na žádost žalobce, který předložil zdůvodnění obsahující přiměřeně dostupné skutečnosti a důkazy, jež dostatečně podporují věrohodnost jeho nároku na náhradu škody, měly vnitrostátní soudy možnost žalované straně nebo třetí straně nařídit, aby zpřístupnily relevantní důkazy, které mají pod svou kontrolou, a to za podmínek stanovených směrnicí. Vnitrostátní soudy by na žádost žalované strany měly mít umožněno též nařídit zpřístupnění relevantních důkazů rovněž žalobci nebo třetí straně. Dále by měly mít možnost nařídit zpřístupnění jednotlivých důkazů nebo relevantních kategorií důkazů vymezených co nejpřesněji a co nejúžeji na základě přiměřeně dostupných skutečností uvedených ve zdůvodnění. Vnitrostátní soudy by nicméně měly vždy omezit zpřístupnění důkazů na to, co je v dané věci přiměřené. Při rozhodování, zda je zpřístupnění požadované určitou stranou přiměřené, by soudy měly přihlídnout k oprávněným zájmům všech stran a dotčených třetích stran a zohlednit a) rozsah, v jakém jsou žalobní tvrzení nebo tvrzení protistrany podpořeny dostupnými skutečnostmi a důkazy, jež žádost o zpřístupnění důkazů ospravedlňují; b) rozsah a náklady zpřístupnění, zejména pro případné dotčené třetí strany, včetně předcházení nespécifickému vyhledávání informací, které nejsou pro strany řízení pravděpodobně relevantní; c) skutečnost, zda důkazy, které mají být zpřístupněny, obsahují důvěrné informace, zejména týkající se třetích stran, a zda jsou přijata opatření k ochraně těchto důvěrných informací. Vnitrostátní soudy by v neposlední řadě měly mít pravomoc nařídit zpřístupnění důkazů obsahujících důvěrné informace, považují-li je za relevantní pro danou žalobu o náhradu škody, přičemž při nařizování zpřístupnění těchto informací musí vnitrostátní soudy disponovat účinnými opatřeními na ochranu těchto informací.

### *Promlčecí lhůty*

Směrnice dále ukládá členským státům stanovit pravidla pro promlčecí lhůty pro právo na náhradu škody. Tato pravidla stanoví okamžik, od kterého začíná běžet promlčecí lhůta, délku této lhůty a okolnosti, za nichž je běh této lhůty přerušen nebo pozastaven. Promlčecí lhůta by neměla začít běžet dříve

než je porušení právních předpisů o hospodářské soutěži ukončeno a než se žalobce dozví nebo než u něj lze přiměřeně předpokládat, že: a) má vědomost o daném jednání a o tom, že toto jednání představuje porušení právních předpisů o hospodářské soutěži; b) má vědomost o tom, že mu byla způsobena škoda porušením právních předpisů o hospodářské soutěži; a c) je mu známa totožnost porušitele. Promlčecí lhůta pro podání žaloby o náhradu škody by měla činit alespoň pět let. V souvislosti s promlčecí lhůtou by členské státy měly v neposlední řadě zajistit, aby byl běh promlčecí lhůty pozastaven nebo, stanoví-li tak vnitrostátní právo, přerušen v případě, že orgán pro hospodářskou soutěž přijme opatření pro účely šetření nebo řízení v souvislosti s porušením právních předpisů o hospodářské soutěži, jehož se týká žaloba o náhradu škody. Toto pozastavení běhu promlčecí lhůty skončí nejdříve jeden rok poté, co rozhodnutí o protiprávním jednání nabylo právní moci nebo bylo řízení jinak ukončeno.

### *Společná a nerozdílná odpovědnost*

Směrnice ukládá v neposlední řadě členským státům zajistit, aby podniky, které společně porušily právní předpisy o hospodářské soutěži, byly společně a nerozdílně odpovědné za škodu způsobenou tímto porušením právních předpisů o hospodářské soutěži, a to tak, že každý z těchto podniků je povinen nahradit škodu v plné výši a poškozená strana má právo požadovat odškodnění v plné výši od kteréhokoli z těchto podniků, dokud není plně odškodněna.

*Daniel Hoda*

# ZE ZAHRANIČNÍ JUDIKATURY

## Z JUDIKATURY SRN

**Stanovení existenčního minima, meze uvážení zákonodárce při řešení otázek práva sociálního zabezpečení**

*Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 23. července 2014, čj. 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13.*

Předmětem řízení byl přezkum ústavnosti některých ustanovení německé kodifikace práva sociálního zabezpečení – tzv. sociálního zákoníku (v orig. Sozialgrundgesetzbuch), týkajících se stanovení výše existenčního minima a formy jeho poskytnutí (v orig. Regelbedarf) samoživitelům, společně žijícím dospělým, dětem do šesti let a mladistvým ve věku 14 až 17 let. Spolkový ústavní soud rozhodoval o třech spojených návrzích na zrušení ustanovení tohoto zákona. Dva z nich podal berlínský soud pro sociální věci (v orig. Sozialgericht) v rámci konkrétní kontroly ústavnosti, třetí návrh vzešel z podané ústavní stížnosti.

V rámci posouzení ústavnosti nového systému pro vyčíslení existenčního minima a stanovení dávek pro jeho dorovnání Spolkový ústavní soud vyslovil názor, že zákonodárce musí posuzovat potřeby osob vyžadujících pomoc od státu spravedlivě a s ohledem na časové hledisko i reálné souvislosti. Zákonodárci náleží široký prostor pro posouzení skutečných poměrů, ale také pro zhodnocení skutečně nutných potřeb obyvatelstva. Výsledek jeho posouzení však musí být ospravedlnitelný: *„Ústava zákonodárci nepředepisuje, co, jak a kdy má být v rámci zákonodárného procesu odůvodněno a propočítáno, naopak mu nechává prostor pro vyjednávání a pro politický kompromis. Základní zákon zákonodárce nezavazuje ani k tomu, aby na základě posouzení všech myslitelných faktorů stanovil optimální výši existenčního minima. Boj o toto je daleko více záležitostí politiky. Rozhodující ovšem je, aby nebyl opomenut požadavek Základního zákona zajistit skutečně důstojnou lidskou existenci. Výběr vhodné a přiměřené metody stanovení existenčního minima a výpočtu příslušných dávek však náleží zákonodárci. Ten nesmí zvolit takovou metodu, která by dávky zajišťující dosažení existenčního minima zcela vyloučila. Zákonodárce musí zvolenou metodu neustále prověřovat, a pokud je to nezbytné, také dále vyvíjet. Takovému prostoru k uvážení zákonodárce odpovídá zdrženlivá kontrola ze strany Spolkového ústavního soudu, který se nesmí v rámci svého přezkumu stavět do role zákonodárce. Základní zákon sám nestanoví přesně vyčíslenou výši nároku na zajištění důstojné existence. Ústava pouze vyžaduje, aby existenční minimum bylo vůbec poskytnuto. Zákonodárce však musí být schopen stanovenou výši obhájit.“*

Po rozboru jednotlivých metod stanovených pro výpočet existenčního minima pro jednotlivé skupiny potřebných osob a posouzení pravidel pro jeho posky-

tování dospěl Spolkový ústavní soud k názoru, že zákonodárce dostál svým povinnostem a vybral takový model, který je v souladu s ústavními premisami, a stanovil takovou výši, kterou je schopen na základě stanovených kritérií řádně obhájit. Proto uzavřel, že napadená ustanovení sociálního zákoníku jsou v souladu s čl. 1 odst. 1 Základního zákona ve spojení s principem sociálního státu dle čl. 20 odst. 1 Základního zákona. Ze stejného důvodu také zamítl podanou ústavní stížnost.

### **Kompetenční spor ústavních orgánů o rozsah informační povinnosti spolkové vlády vůči poslancům Spolkového sněmu ve vztahu k vývozu vojenského materiálu**

*Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 21. října 2014, čj. 2 BvE 5/11.*

Předmětem řízení bylo rozhodování o kompetenční žalobě podané třemi poslanci Spolkového sněmu zastupujícími frakci Die Grünen/Bündnis 90 proti německé spolkové vládě. Tito tři opoziční poslanci položili v červnu 2011 spolkové vládě otázky týkající se vývozu vojenského materiálu do Saudské Arábie a Alžírsko. Spolková vláda odmítla odpověď s odůvodněním, že není povinna poskytovat informace, které by se netýkaly řízení o udělení konkrétního povolení. Odkázala také na potřebu zachovávat mlčenlivost o rozhodnutích spadajících do kompetence Spolkové bezpečnostní rady (v orig. Bundessicherheitsrat), která povolení k vývozu vojenského materiálu uděluje. Navrhovatelé v tomto spatřovali porušení svých poslaneckých práv.

Spolkový ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že parlamentní kontrola vlády naplňuje na straně jedné zásadu dělby moci, neboť parlament nemůže bez znalosti činností vlády vykonávat svá, Základním zákonem zaručená, kontrolní práva. Na straně druhé přispívá parlamentní kontrola politiky vlády k vytváření vztahu mezi lidem a státní mocí. Ovšem právo Spolkového sněmu a jednotlivých poslanců na informace má své hranice. Je ohraničeno principem dělby moci, principem ochrany blaha státu a také základními právy třetích osob. Spolkový ústavní soud se zastal spolkové vlády do té míry, že stanovil, že informační právo Spolkového sněmu se vztahuje pouze k ukončeným řízením o udělení povolení k vývozu vojenského materiálu: „Povinnost spolkové vlády zodpovědět takovou předběžnou otázku by byla zásahem do prozatím neukončeného procesu tvorby vládní vůle. Spolková bezpečnostní rada by byla vystavena vlivu parlamentu na rozhodnutí o udělení povolení. Tím by bylo parlamentu umožněno faktické spoluvládnutí, které však náleží do výlučné kompetence spolkové vlády.“ Spolkový ústavní soud také dodal, že spolková vláda není povinna informovat poslance o obsahu a průběhu jednání Spolkové bezpečnostní rady a o procesu hlasování jejích členů.

Další hranicí poslaneckého práva na informace je blaho státu, tedy nutnost zajistit, aby nebyly poškozeny zahraničně politické zájmy Německa. „Rozhodnutí

*o vývozu vojenského materiálu mají ve vztahu k cílové zemi také diplomatickou dimenzi. Předčasné zveřejnění informací tak může jiným zemím zjednodušit odhad dalšího vývoje zahraniční politiky Německa a tím zúžit jeho vyjednávací prostor. To stejné platí pro zveřejnění důvodů pro udělení nebo odmítnutí povolení. Předčasné zveřejnění v sobě nadto skrývá nebezpečí, že by se třetí státy mohly pokusit zabránit obchodu nebo že by konkurenční zahraniční podnikatelé mohli usilovat o získání zakázky prostřednictvím levnější nabídky.“* Dalším důvodem pro zachování mlčenlivosti o některých aspektech povolení procesu k vývozu vojenského materiálu je také ochrana obchodního tajemství příslušných podnikatelů. *„V rámci nezbytného posouzení je zájem podnikatelů obchodujících s vojenským materiálem na zachování mlčenlivosti až do okamžiku konečného rozhodnutí o udělení povolení ze strany Spolkové bezpečnostní rady vyšší než oprávněný zájem o informace ze strany spolkových poslanců. (...) Zájem o informace ze strany poslanců je v této fázi sice také zvlášť vysoký, není však ochrany hodný, neboť chce docílit spoluúčasti na vládnutí. Taková spoluúčasť však odporuje principu dělby moci,“* dodal Spolkový ústavní soud.

V části však Spolkový ústavní soud navrhovatelům vyhověl a rozhodl, že spolková vláda porušila své povinnosti stanovené Základním zákonem. Jedním z těchto porušení bylo, když odmítla zodpovědět otázku, zda má určité poznatky o porušování lidských a občanských práv v Saudské Arábii. Otázka zůstala nezodpovězena s odkazem na to, že k odpovědi není příslušné Spolkové ministerstvo pro hospodářství a technologii, jehož zástupci bylo na půdě Spolkového sněmu právě uděleno slovo. K tomu Spolkový ústavní soud dodal, že poslancům náleží právo pokládat otázky vládě jako celku, a proto nelze odmítnout zodpovědět otázku s odkazem na resortní princip.

### **Osvobození od dědické daně, meze zákonodárcova uvážení při vytváření daňových zákonů**

*Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 17. prosince 2014, čj. 1 BvL 21/12.*

Posouzení ustanovení zákona o dědické dani inicioval návrhem na zrušení jeho ustanovení v rámci konkrétní kontroly ústavnosti Spolkový účetní dvůr (v orig. Bundesfinanzhof). Předmětný zákon totiž stanovil, že přechod závodu, kvalifikovaných podílů na kapitálových společnostech a majetku ze zemědělství a lesního hospodářství v důsledku darování nebo dědění může v určitých případech osvobozen od daně, a to až do výše 85 %. Cílem této úpravy bylo osvobodit od daně přechod závodů zejména malých a středních podnikatelů a umožnit tak, aby dědicové menších a rodinných podniků nebyli zatěžováni vysokou daní, která by jim mohla bránit v dalším pokračování v podnikání. Tím mělo být zajištěno také zachování stávajících pracovních míst.

V rámci posuzování ústavnosti daného zákona se Spolkový ústavní soud vyjádřil k mezím zákonodárcova uvážení při přijímání daňových zákonů: *„Zásada*

*rovnosti ponechává zákonodárci v daňovém právu bohatý prostor pro rozhodování, a to jak při výběru předmětu zdanění, tak při stanovení daňové sazby. Odchyly od jednou přijatého daňového zatížení musí být takéž poměřovány se zásadou rovnosti. Odchyly vyžadují zvláštní věcný důvod, přičemž s rozsahem a mírou četnosti odchylek stoupají také požadavky na jejich odůvodnění. Nic nebrání zákonodárci v tom, aby pomocí daňového práva sledoval také jiné než fiskální cíle. Náleží mu široký prostor ke zhodnocení, jaké cíle má považovat za hodné podpory a jaká daňová pravidla mu k dosažení tohoto cíle mají pomoci. Ovšem i zde je vázán zásadou rovnosti.“ Spolkový ústavní soud tak dospěl k závěru, že intenzita zákonodárcem stanovené nerovnosti v daňovém právu může Spolkový ústavní soud vést k přísnější kontrole jeho nefiskálních cílů.*

Zákonodárci tak náleží v rámci zákonodárného procesu široký prostor pro odhadování a prognózy. Dle Spolkového ústavního soudu tedy postačí, pokud zákonodárce pro případ bezplatného přechodu závodu pouze předvídá vážné nebezpečí platební neschopnosti dědiců; není třeba, aby měl o této časté platební neschopnosti empirický důkaz.

Spolkový ústavní soud dospěl k závěru, že ochrana rodinného podnikání a ochrana před ztrátou pracovních míst jsou obhajitelným důvodem pro stanovení daňové nerovnosti a v tomto ohledu ustanovení zákona o dědické dani v testu ústavnosti mohou obstát. Ovšem nastavená pravidla v důsledku věci umožnila osvobození od daně i v případě přechodu velkých závodů. Osvobozen od daně byl totiž i přechod závodů, které nezaměstnávají více než 20 zaměstnanců. Dle názoru Spolkového ústavního soudu se však jednalo o bezdůvodné a nepoměrné privilegium. Toto pravidlo tak překročilo hranici přípustné typizace. Dle údajů Spolkového finančního dvora totiž závody s méně než 20 zaměstnanci tvoří více než 90 % všech závodů v Německu. Zákonodárcovo rozhodnutí osvobodit přechod těchto závodů od daně tak odporuje tomu, že by k osvobození mělo docházet pouze ve výjimečných případech.

Spolkový ústavní soud tak zdůraznil, že malé rodinné podniky mají být i nadále osvobozeny, ovšem zákonodárce musí zpřísnit kritéria pro dosažení osvobození. K tomu stanovil lhůtu do 30. června 2016. Do té doby budou platit stávající pravidla.

*Marie Pechancová*

# ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

## POLSKO

**CHLEBNY, J. K odmítnutí nahlédnutí do spisu ve správních věcech /Odmowa dostępu do akt w sprawie administracyjnej/**

*Państwo i prawo, Październik 2014, Rocz. 68, Nr 10, s. 98–110.*

K významným, polskou Ústavou garantovaným, právům patří právo účastníků řízení, stejně jako i jejich právních zástupců, seznámit se s obsahem celého spisového materiálu shromážděného orgány veřejné moci v jejich záležitostech (čl. 53 polské Ústavy). Z tohoto pravidla však existují zákonem stanovené výjimky. Jmenovitě v oblasti správního práva polský správní řád (*kodeks postępowania administracyjnego*) počítá s možností odmítnout účastníkům řízení nahlížení do (části) spisu, pokud obsahují informace označené jako „*tajné*“ nebo „*přísně tajné*“ nebo existuje-li pro odmítnutí „*důležitý státní zájem*“. Polský soudní řád správní pak tyto výjimky explicitně neuvádí, nicméně účastníkům řízení je dle ustálené rozhodovací praxe zpřístupňována toliko ta část spisu, která je vytvořena a vedena samotným správním soudem. Důkazní materiály, které byly ve věci shromážděny ve správním řízení a ohledně kterých bylo účastníkům zamezeno nahlédnout do spisu, nejsou tedy automaticky zpřístupňovány v rámci soudního řízení. (Účastníci řízení však mají možnost napadnout u soudu rozhodnutí správních orgánů o znepřístupnění (části) spisu z důvodu nenaplnění zákonných výjimek.).

K nejčastějším případům, kdy je v praxi znemožněno nahlédnutí do (části) spisu patří pojednávání rozhodnutí o odmítnutí bezpečností prověrky a dále posuzování vstupu a pobytu cizinců na území Polska. V obou těchto řízeních účastníci nejenže nemusí mít možnost seznámit se se spisovým materiálem, ale může jim být také doručen pouze samotný výrok rozhodnutí bez jakéhokoli odůvodnění, popř. jen s dílčím odůvodněním.

Autor článku si klade otázku, zda stávající praxe odpovídá evropským standardům, a to jak na unijní úrovni, tak i z pohledu rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva. Na základě podrobného rozboru vybraných judikátů dospívá k závěru, že platná polská úprava nemůže ve stávající podobě obstát, a proto navrhuje implementaci v článku detailně popsanych změn zohledňujících judikaturu evropských soudů.

Soudní dvůr Evropské unie ve svém významném rozhodnutí ve věci *ZZ proti Spojenému království* totiž právo účastníků řízení nahlédnout do částí spisů obsahujících alespoň základní důvody rozhodnutí spojil s jejich právem na účin-



né prostředky nápravy před soudem a právem na projednání věci nezávislým a nestranným soudem tak, jak jsou garantována v čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie. Nelze proto nikdy zcela vyloučit, aby se účastník řízení nemohl seznámit alespoň se základními skutkovými důvody, které orgány veřejné moci vzaly v potaz při svém rozhodování. (V případě ZZ šlo o seznámení se s důvody vedoucími k odmítnutí vstupu na území jiného členského státu Evropské unie.). Patří se ale dodat, že čl. 41 Listiny základních práv EU vedle úpravy práva na nahlédnutí do spisu řeší i výjimky, kdy lze použití tohoto práva omezit, z čehož můžeme usuzovat na relativní charakter práva na nahlížení do spisu (s. 102).

Ještě dál pak ve své rozhodovací praxi šel štrasburský soud. Obdobně jako jeho lucemburský protějšek nevylučuje možnost omezení přístupu ke spisovému materiálu. Nicméně v těchto *a priori* výjimečných situacích vybízí k implementaci specifických procesních záruk, které by dostatečně chránily zájem veřejné moci na utajení citlivých údajů na straně jedné, na straně druhé pak zájem a právo dotčené osoby na spravedlivé řízení ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Za vzorové řešení této problematiky označuje ve svém stěžejním rozhodnutí *Chahal proti Spojenému království* právní úpravu Kanady, která vždy seznamuje účastníky řízení alespoň se stručným průběhem celého řízení, je-li vyloučena jejich přítomnost, a současně umožňuje účinně hájit zájmy účastníků řízení prostřednictvím účasti speciálního právního zástupce („*a security-cleared counsel*“) majícího příslušné bezpečnostní prověrky. Soud dále upřesnil, že přednost by měly mít vždy důkazy, které lze činit za přítomnosti stran.

Ve světle výše uvedeného považuje autor polská řízení bránící přítomnosti jejich účastníků a končící rozhodnutím, které se vyjma výroku nedoručují účastníkům, za „*anachronická*“ a v dnešní době nadále neudržitelná (s. 110).

(kžk)

**KRZYWOŃ, A. Procesní způsobilost veřejnoprávních subjektů vykonávajících hospodářskou činnost v řízení u Ústavního soudu /Zdolność skargowa publicznych podmiotów gospodarczych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym/**

*Państwo i prawo*, Listopad 2014, Rocz. 68, Nr 11, s. 19–36.

Nejednotně byla v polské právní vědě a právní praxi řešena otázka, zda, popř. i v jakém rozsahu, náleží hospodářsky činným veřejnoprávním subjektům způsobilost obracet se na Ústavní soud se stížnostmi. Za průlomový lze proto dle autora článku označit náleží pléna polského Ústavního soudu sp. zn. Ts 13/12 ze dne 18. prosince 2013, neboť zcela mění doposud tímto soudem zastávaný názor, že aktivní legitimaci k podání ústavní stížnosti brání, pokud subjekt disponuje veřejným jměním (tzv. majetkové kritérium) nebo pokud se na jeho řízení přímo či nepřímo podílí orgány veřejné moci (tzv. funkcionální kritérium). Obě

tato kritéria však doposud nebyla v rozhodovací praxi aplikována jednotně (s. 23) a stala se terčem časté kritiky ze strany doktríny, neboť tento víceméně automatizovaný přístup nijak nezohledňoval cíle a smysl podávaných ústavních stížností, neřešil jasně otázku způsobilosti subjektů disponujících smíšeným majetkem (tj. dílem veřejným, dílem soukromým) či konečně nereflektoval možné proměny ve vlastnické struktuře těchto subjektů (s. 24). Mj. pod vlivem této kritiky, jakož i po srovnání relevantní zahraniční úpravy (hlavně španělské, německé a švýcarské provenience) polský Ústavní soud vyslovil tyto teze: *zaprvé*, orgány veřejné moci nemají způsobilost podávat ústavní stížnosti, neboť by bylo krajně nelogické, aby jim Ústava v čl. 5 ukládala dodržovat lidská práva a současně by jim svědčilo právo dovolávat se ochrany těchto práv vůči jiným orgánům veřejné moci. Navíc by hrozila reálná šance, že by se ústavní stížnost *de facto* proměnila v nástroj řešení kompetenčních sporů a nesloužila by svému cíli – ochraně lidských práv (s. 20). *Zadruhé*, u hospodářsky činných veřejnoprávních subjektů rozhoduje o aktivní procesní legitimaci k řízení před Ústavním soudem otázka, zda tyto subjekty jsou beneficiáři Ústavou garantovaných práv a svobod. Svědčí-li jim nějaké základní právo, pak musí mít možnost se domáhat i jeho ochrany soudní cestou. *Zatřetí*, veřejnoprávní subjekty nejsou oprávněny jakkoliv zpochybňovat normativní akty, jež dopadají toliko na ně, tj. netýkají-li se i jiných, soukromoprávních subjektů (s. 28).

Uvedené závěry autor blíže argumentačně rozvádí. Předně upozorňuje na skutečnost, že ačkoliv lidská důstojnost tvoří v souladu s čl. 30 polské Ústavy ohnisko všech lidských práv, tak nelze přisvědčit názoru, že se vztahuje ke všem právům rovnocenně. Pro lidská práva první generace je typické velmi úzké propojení s lidskou důstojností, což však již nelze obecně vyslovit o právech druhé generace či procesních právech. Z tohoto důvodu nic nebrání, aby i právníckým osobám, byť veřejnoprávní povahy, náležela některá lidská práva. Právní forma konkrétního veřejnoprávního subjektu dle autora ještě nic nevypovídá o tom, zda *ad hoc* bude či nebude beneficiářem některého z lidských práv, potažmo zda bude procesně legitimován k podání ústavní stížnosti. Je třeba vždy případ od případu zkoumat, jaké úlohy daný subjekt plní a v jakém postavení vystupuje (s. 30). V této návaznosti autor načrtává alespoň hrubou typologii veřejnoprávních subjektů vykonávajících hospodářskou činnost včetně vymezení lidských práv, která by jim mohla náležet (s. 30–35).

(kžk)