

# 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

### **K přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze**

*Z nálezů Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (80/2011 Sb.).*

Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí, se ruší uplynutím dne 31. prosince 2011.

77. Institut vyhlášení stavu legislativní nouze je zákonným institutem, jehož cílem je za mimořádných okolností urychlit projednání vládních návrhů zákonů ve zkráceném jednání. Obsahovým smyslem či účelem tohoto institutu je zabránění nevratným nebo obtížně reparablem škodám na základních zájmech členů společnosti anebo zabránění reálným značným škodám na majetku (stávajícím či očekávaném) státu.

78. Způsob vyhlášení stavu legislativní nouze, jeho důvody i samotné projednávání návrhů zákonů ve stavu legislativní nouze je upraveno zejm. v § 99 JŘPS („Zákonodárny proces ve stavu legislativní nouze“). Stav legislativní nouze je možno vyhlásit „za mimořádných okolností, kdy jsou zásadním způsobem ohrožena základní práva a svobody občanů ... nebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody“ (§ 99 odst. 1 JŘPS). Stav legislativní nouze vyhláší svým rozhodnutím předseda Poslanecké sněmovny, a to na návrh vlády. Zároveň na žádost vlády může rozhodnout o tom, že předložený vládní návrh zákona bude projednán ve „zkráceném jednání.“ (§ 99 odst. 2 JŘPS). V takovém případě přikáže tento návrh jednomu z výborů a stanoví mu nepřekročitelnou lhůtu pro jeho rozhodnutí. Poslanecká sněmovna projedná návrh zákona přímo ve druhém čtení, přičemž je oprávněna rozhodnout o upuštění od obecné rozpravy, jakož i o omezení řečnické doby na pět minut a na návrh příslušného výboru též o omezení podrobné rozpravy pouze na některé části zákona. Bezprostředně nato se může konat třetí čtení návrhu zákona. Ve stručnosti řečeno, Poslanecká sněmovna jako celek má stav legislativní nouze i samotné zkrácené jednání plně ve svých rukou – má právo při projednávání programu schůze stav legislativní nouze zrušit nebo se rozhodnout, že se nebu-

de jednat ve zkráceném jednání, pokud usoudí, že podmínky pro jeho vyhlášení pominuly nebo podmínky pro zkrácené jednání nejsou dány. Samotná procedura přijetí návrhu zákona ve zkráceném jednání v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze je pak podrobně upravena v § 99 odst. 3 až 9 JŘPS.

79. Vzhledem k okolnosti, že se jedná o institut zkracující proceduru přijetí vládních návrhů zákonů, nezbytně dochází nejen k omezení či zkrácení výše zmíněných práv parlamentní opozice (zejména vynecháním prvního čtení a možností vynechat obecnou rozpravu, jakož i možností zkrátit řečnickou dobu až na 5 minut, resp. znemožněním činit některé procedurální návrhy ve vztahu k programu schůze i k jejímu průběhu atd.), nýbrž v konečném důsledku dochází i k narušení či relativizování výše vyložených demokratických principů ovládajících legislativní proces. To proto, že z důvodu rychlosti přijímání předkládaných vládních návrhů zákonů je znemožněna důkladná příprava a seznámení se s projednávanou materií a celkově jsou omezeny a zkráceny parlamentní procedury i rozpravy. Proto je ústavní požadavek, dle kterého se má stát zákonodárná procedura ovládaná výše uvedenými demokratickými principy „skutečným zdrojem legitimacy zákona“, v rámci vyhlášeného stavu legislativní nouze a v něm aplikovaného zkráceného projednání vládních návrhů zákonů závažným způsobem relativizován a narušen. Dochází tak totiž k výraznému omezení potřebné parlamentní rozpravy a debaty a Poslanecká sněmovna se v takové situaci může snadno stát pouhým schvalovatelem vládou předložených návrhů zákonů, aniž by tyto byly podrobeny důkladnému zkoumání a rozvažování, příp. aniž by čelily kritice či přednesení alternativních návrhů, a to nejen ze strany opozice. Zmíněný nedostatek se stává o to závažnějším, jedná-li se o tzv. reformní vládní návrhy zákonů s dopady nejen na rozpočet státu, nýbrž zejména s dopady do sféry základních práv a svobod adresátů takto přijímaného zákona. Byť se tedy jedná o výhradně zákonný institut, upravený pouze jednacím řádem Poslanecké sněmovny, je zřejmé, že důsledky jeho aplikace zřetelně přesahují zákonnou úroveň.

80. Ústavní soud musel v této souvislosti přihlédnout i k tomu, že ústavní pořádek explicitně připouští možnost projednat vládní návrh zákona ve zkráceném jednání pouze na základě čl. 8 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, a to v době stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Stanoví-li tedy ústavní pořádek takovouto možnost pouze v jediném případě, je zřejmé, že za jiných situací to obecně možné není. Nejde přitom o mezeru v Ústavě České republiky, pokud ústavní pořádek možnost projednat návrh zákona ve zkráceném jednání zná. Ústavodárce se toliko rozhodl tuto možnost připustit jen v extrémních a mimořádných situacích. Lze sice připustit, že na úrovni zákona (jednacího řádu) se zakotví další případy, kdy lze zákony projednat ve zkráceném řízení (legislativní nouze), avšak protože jde o úpravu praeter constitutionem a protože smyslem ústavněprávní reglementace zkráceného projednávání je ochrana práv a principů ovládajících legislativní proces v demokratickém právním státě, využití institutu legislativní nouze je možné jen za předpokladu širokého konsenzu v Parlamentu (aklamace, případně alespoň taková většina, která je srovnatelná s většinou vyžadovanou k přijetí ústavního zákona) anebo (a) jen tehdy, kdy typová závažnost situací,

v nichž bude legislativní nouze použita, odpovídá závažností situacím, s nimiž počítá ústavní pořádek pro zkrácené projednání návrhu zákona (stav ohrožení státu, válečný stav).

81. Ústavní soud se problematiky přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze dotkl v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 ze dne 7. 9. 2010 (269/2010 Sb.). Ústavní soud zde formuloval tezi, že není povinností zákonodárce „poměřovat naplnění předpokladů pro vyhlášení stavu legislativní nouze v podobě hrozící značné hospodářské škody s návrhem konkrétního zákona, který má hrozbu značných hospodářských škod odvrátit. Rozhodnutí o tom, zda hrozí hospodářské škody, není rozhodováním o škodách v právním slova smyslu, ale vychází z úvah o širších politických konsekvencích. Rozhodnutí, zda státu hrozí značné hospodářské škody ve smyslu § 99 odst. 1 JŘPS, posouzení ve vazbě k tomu, do jaké míry má předložený návrh zákona vzniku hrozící značné hospodářské škody v jakési analogii k ustanovení § 417 odst. 1 občanského zákoníku zabránit či redukovat hrozící škodu, nemusí obsahovat.“ (bod 17). K tomu Ústavní soud dodal, že v posuzované věci nelze přehlédnout, že při hlasování k potvrzení stavu legislativní nouze se pro vždy vyslovila výrazná majorita poslanců, že se během projednávání zákona v Poslanecké sněmovně ani v jejích výborech nezformovala výrazná menšina, jejíž práva by se mohla jevit jako zkrácená, a že i při hlasování ve třetím čtení i při hlasování po postoupení návrhu zákona Senátem byla pro výrazná většina poslanců. V tomto konkrétním případě tak Ústavní soud, máje na zřeteli i princip minimalizace zásahu, přikývl stanovisku Poslanecké sněmovny, že „návrh zákona projednala ve stavu legislativní nouze za dodržení zákonných podmínek.“ (bod 18).

82. V uvedeném nálezu Ústavní soud zdůraznil, že při posouzení otázky důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze disponuje Poslanecká sněmovna širokou mírou uvážení. Tato míra je dána již samotným účelem tohoto institutu, kterým je umožnění bezprostřední reakce zákonodárce na určitou mimořádnou okolnost, v jejímž důsledku hrozí zákonem předpokládané závažné důsledky pro základní práva a svobody, bezpečnost státu nebo majetkové hodnoty. Posouzení povahy hrozících škod není exaktně kontrolovatelné, jejich vznik a rozsah se pohybuje jen v rovině pravděpodobných tendencí a vyžaduje vážení řady skutečností nebo souvislostí – např. zájmů jednotlivých dotčených subjektů, dopady z hlediska veřejných financí, vnitropolitické a zahraničněpolitické souvislosti. Z povahy věci přitom může být v řadě případů nezbytné reagovat bezprostředně bez toho, aby byly známy všechny relevantní informace, jež by jinak mohly případný závěr o důvodnosti přijetí zákona ve zkrácené proceduře relativizovat. Právě s ohledem na tyto souvislosti je posouzení uvedených okolností svěřeno v první řadě vládě, jejíž žádost je vyhlášení stavu legislativní nouze podmíněno, protože lze předpokládat, že právě vláda je s ohledem na svoji působnost a rozsah kompetencí nejvhodnějším orgánem pro to, aby dokázala dostatečným způsobem a v relativně krátkém období vyhodnotit závažnost určitých okolností, a to i při případném omezeném rozsahu informací, a na jejich základě posoudit důvodnost urychleného projednání určitého návrhu zákona ve stavu legislativní nouze.

83. Zatímco však v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/10 Ústavní soud, zejména odkazem na míru politického konsenzu ve vztahu k hodnocení důvodnosti vyhlášeného stavu, neshledal důvod blíže definovat meze takového uvážení, v nyní posuzovaném případě to naopak považuje za nezbytné. Jak již bylo uvedeno, byť je institut vyhlášení stavu legislativní nouze výhradně zákonným institutem, je třeba jej vykládat prizmatem principů, které jsou odvoditelné od normativního principu demokracie (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), a proto musí být podmínky vyhlášení stavu legislativní nouze interpretovány velmi restriktivně. Důvody jeho aplikace musí být nesporně legitimní a ústavně aprobovatelné, jejich hodnocení musí podléhat nejpřísnějším měřítkům. Za účelem zamezení svévole (či zvůle) vlád-noucí většiny musí být takové důvody podrobně, řádně a přezkoumatelně vyloženy tak, jak to vyžaduje doktrína omezování základních práv a jak plyne z idejí nároků kladených na spravedlivé rozhodování. Stejně přísnými měřítky, jsou-li již konkrétní důvody vyhlášení stavu legislativní nouze posouzeny jako legitimní a ústavně aprobovatelné, je pak nezbytné poměřovat i respektování všech svrchu zmíněných práv a principů ovládajících legislativní proces tentokrát již v rámci procedury předvídané pro stav legislativní nouze. Zejména proto, že v jejím rámci dochází jednak ke zřetelnému zkrácení legislativních procedur a omezení práv parlamentní opozice, jakož i k relativizování demokratických principů řádného legislativního procesu, a proto jakékoliv jejich další krácení či omezování práv a principů je třeba považovat za mimořádně závažné, neboť hrozí popření práv opozice, jakož i demokratického principu, což by mohlo ovlivnit vážně a trvale samu kvalitu demokracie přinejmenším v její sociální percepci občanskou společností.

84. Konkrétně je třeba zdůraznit, že podmínkou vyhlášení stavu legislativní nouze není jen hrozba určitých negativních důsledků, ale především existence mimořádné okolnosti, která má potenciál ohrozit základní práva a svobody zásadním způsobem anebo kdy státu hrozí značné hospodářské škody (§ 99 odst. 1 JŘPS). Za mimořádnou okolnost (posuzováno prizmatem ústavních principů) je možno považovat jen takovou okolnost, která se zjevně vymyká běžnému průběhu politických procesů vnitřních i vnějších, anebo může jít o okolnost, kterou představují přírodní katastrofy. Právě ona mimořádnost odůvodňuje nezbytnost bezprostřední reakce ze strany zákonodárce a s tím související omezení ústavních principů, jež se vztahují k parlamentní proceduře. Závěr o existenci této mimořádné okolnosti tak musí mít rozumný základ a musí být podložen skutkovými okolnostmi. Její typová závažnost musí být přitom srovnatelná s čl. 8 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky.

85. Samotnou důvodnost vyhlášení stavu legislativní nouze je nezbytné posuzovat s ohledem na dobu rozhodování a rozsah informací, jež byly v této době k dispozici. Dále je nezbytné poměřovat též intenzitu důvodů stavu legislativní nouze ve vztahu k omezení dotčených ústavních principů, neboť zájem na zabránění nebo odstranění jejích důsledků by měl s ohledem na chráněné hodnoty podle § 99 odst. 1 JŘPS v konkrétním případě převážet nad zájmem na řádném průběhu legislativní procedury. Musí být zřejmé, jaké konkrétní důsledky hrozí podle vlády pro hodnoty vymezené v tomto ustanovení, tedy co odůvodňuje závěr o hrozbě

značných hospodářských škod nebo ohrožení základních práv a svobod nebo bezpečnosti státu. Tyto důvody přitom nesmí být svévolné a konkrétní návrh zákona, jehož projednání ve zkráceném jednání vláda navrhuje, musí představovat vhodný prostředek k zamezení vzniku či trvání předmětného ohrožení veřejného zájmu.

86. Nadto nelze ponechat bez povšimnutí ani tu skutečnost, že na rozdíl od podobných institutů, které také zkracují legislativní procedury (procedura schválení návrhu zákona v prvním čtení dle § 90 odst. 2 JŘPS nebo zkrácené jednání podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky), nemají v případě použití institutu stavu legislativní nouze kvalifikované menšiny prakticky žádnou možnost zabránit využití této procedury. Je totiž vyhlášována na žádost vlády, která tak jedná s vědomím podpory ze strany své parlamentní většiny. Je adresována předsedovi Poslanecké sněmovny, volenému Poslaneckou sněmovnou, ovládanou stejnou parlamentní většinou, který svým rozhodnutím takové žádosti vyhoví (či nikoliv) a příp. přímo určí garanční výbor s nepřekročitelnou lhůtou k vydání usnesení. Existenci podmínek pro vyhlášení stavu legislativní nouze pak obecně a následně i podmínek pro projednání daného návrhu zákona ve zkráceném jednání v době před projednáváním jednotlivých bodů pořadu schůze posuzuje Poslanecká sněmovna, opět ovládaná touž parlamentní většinou (srov. Syllová, J. a kol. Parlament České republiky, 2. vyd. Praha 2008, s. 244). Případný souhlas výrazné většiny poslanců, ačkoliv mu nelze upřít význam ve vztahu k přezkumu důvodnosti stavu legislativní nouze (srov. citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 12/10, bod 18), není podmínkou projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Účelem tohoto institutu je totiž zkrácení parlamentní procedury z důvodu výskytu mimořádné okolnosti, nikoliv z důvodu dosažení konsenzu v parlamentu, byť třeba dosaženého i napříč politickým spektrem. Překážkou případného zneužití postupu tak zůstává pouze zákonné vymezení důvodů, na jejichž základě lze stav legislativní nouze vyhlásit, které jsou nesporně legitimní, ústavně aprobovatelné a přezkoumatelné.

87. Praxe Poslanecké sněmovny je nicméně taková, že důvody pro vyhlášení stavu legislativní nouze jsou formulovány velmi obecně a vykládány poměrně široce. Samotný stav legislativní nouze není rozhodně užíván výjimečně a s respektem jak k právům opozice, tak k základním demokratickým principům ovládajícím legislativní proces ...

90. Ústavní soud přistoupil k posouzení důvodnosti vyhlášení stavu legislativní nouze, v němž byl napadený návrh zákona projednán. Rozhodnutí předsedkyně Poslanecké sněmovny č. 7 ze dne 29. 10. 2010, jakož i usnesení vlády č. 759 ze dne 26. 10. 2010 odůvodňují vyhlášení stavu legislativní nouze stručně „hrozbou značných hospodářských škod“. Bližší zdůvodnění vyhlášení stavu legislativní nouze je možné vyvodit z vyjádření předsedy vlády P. Nečase na 7. schůzi Poslanecké sněmovny dne 27. 10. 2010 a na její 8. schůzi dne 2. 11. 2010, jež jsou blíže rozvedena ve výše rekapitulovaném vyjádření předsedy vlády ze dne 27. 1. 2011. Z uvedených vyjádření vyplývá, že důvodem vyhlášení stavu legislativní nouze byla nezbytnost přijetí všech předmětných vládních návrhů zákonů do konce roku, protože návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2011 vycházel z toho, že tyto zákony nabudou účinnosti dne 1. 1. 2011. Hrozba značných hospodářských škod

státu tedy měla spočívat v tom, že státní rozpočet by vycházel z neexistujícího právního stavu, v čehož důsledku by došlo k prohloubení deficitu veřejných financí. Tato skutečnost by měla zároveň vliv na hodnocení důvěryhodnosti České republiky na finančních trzích, což by se projevilo ve snížení ratingu a zdražení dluhové služby. Mimořádná okolnost byla spatřována s ohledem na údajnou „obstrukci“ ze strany parlamentní opozice, která za situace, kdy nebylo možné projednat všechny předmětné návrhy vládních zákonů běžnou procedurou tak, aby nabyly účinnosti nejpozději ke konci roku, neumožnila jejich urychlené projednání již v prvním čtení (§ 90 odst. 2 JŘPS) nebo při zkrácení lhůty pro jejich projednání v příslušných výborech na 15 dnů (§ 91 odst. 2 JŘPS). Obdobně tyto důvody předseda vlády formuloval i při ústním jednání, konaném dne 8. 2. 2011 (viz výše), kde byl vyslechnut jako svědek. Z jeho vyjádření vyplývá, že právě v uvedené „obstrukci“ ze strany parlamentní opozice spatřovala vláda stěžejní důvod, pro který musela přistoupit ke zpětvzetí původních návrhů zákonů a k přijetí usnesení, jimiž navrhla jejich nové projednání ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání.

91. Ústavní soud se zabýval především otázkou, zda výše vymezenou „obstrukci“ opozičních poslanců lze považovat za mimořádnou okolnost ve smyslu § 99 odst. 1 JŘPS. Podle § 90 odst. 3 JŘPS mohou dva poslanecké kluby nebo skupina 50 poslanců uplatnit námitku proti návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas s návrhem zákona již v prvním čtení. Uplatněním této námítky je takový způsob projednání návrhu zákona znemožněn. Obdobná námitka může ze strany stejných subjektů být podle § 91 odst. 2 JŘPS uplatněna i ve vztahu k návrhu, aby byla zkrácena 60denní lhůta pro projednání návrhu zákona v určeném výboru podle odstavce 1 tohoto ustanovení pod 30 dnů. Obě ustanovení jsou projevem ochrany práv parlamentní opozice (menšiny), v tomto případě ochrany před zásadním omezením struktury a doby trvání zákonodárné procedury, neboť právní úprava takové zkrácení umožňuje pouze za souhlasu výrazné většiny poslanců přesahující tři čtvrtiny jejich celkového počtu.

92. Pokud při projednávání návrhu napadeného zákona byly uplatněny námitky, které směřovaly toliko k dodržení řádné legislativní procedury při projednání návrhu zákona, nelze podle názoru Ústavního soudu v takovém postupu parlamentní opozice spatřovat žádný prvek mimořádnosti. ...

93. Odůvodňuje-li vláda potřebu přijetí návrhu napadeného zákona ve zkráceném jednání negativními důsledky vyplývajícími ze skutečnosti, že její návrh zákona o státním rozpočtu s těmito změnami počítá, nelze takovou argumentaci z hlediska zákonem vymezených důvodů pro vyhlášení stavu legislativní nouze považovat za přijatelnou. Je zodpovědností každé vlády, aby při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu vycházela z platných právních předpisů, a v případě, že považuje za účelné dosáhnout jejich změny, aby včas realizovala své oprávnění podat odpovídající návrh zákona, jehož prostřednictvím by dosáhla požadovaných změn (k tomu srov. výše uvedená vyjádření některých koaličních poslanců). Mimořádnou okolností není ani situace, kdy s ohledem na určité politické souvislosti by nedošlo k přijetí samotného zákona o státním rozpočtu před prvním dnem rozpočtového roku. V takovém případě by se až do jeho přijetí řídilo hospodaření



státu podle pravidel rozpočtového provizoria ve smyslu § 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. I v těchto případech se tedy jedná o pravidelně se opakující proces přijímání státního rozpočtu a standardní způsob prosazování rozpočtové politiky vlády prostřednictvím příslušných legislativních změn.

94. Nesouhlas parlamentní opozice se zkrácením procedury proto nezakládá prvek mimořádnosti ani v kontextu pochopitelného zájmu vlády na přijetí napadeného zákona před začátkem rozpočtového roku. Pokud by Ústavní soud v posuzovaném případě vládou formulovaný důvod pro vyhlášení stavu legislativní nouze posoudil jako ústavně aprobovatelný, mohlo by to do budoucna mít neblahé důsledky, kdy by prakticky bylo možné kdykoliv zásadním způsobem omezit (nebo dokonce vyloučit) parlamentní diskusi, a znemožnit tak projednání návrhů zákonů v řádné legislativní proceduře, a to pouze s odkazem na to, že vlastní návrh zákona o státním rozpočtu na příští rok přijetí těchto právních norem předvídá a je na jejich existenci vázán. Do příjmů nebo výdajů státního rozpočtu se přitom promítá téměř každý návrh zákona, pročez by takovýto postup znemožnil parlamentní opozici vyjádřit se k návrhům zákonů a učinil by ji zcela závislou na vůli parlamentní většiny.

98. Na základě výše uvedeného proto i Ústavní soud dovodil, že jediným důvodem projednání a schválení napadeného zákona Poslaneckou sněmovnou ve stavu legislativní nouze ve zkráceném jednání bylo ohrožení jeho včasného přijetí tak, aby nabyl účinnosti nejpozději ke konci roku 2010, což bylo znemožněno postupem opozice podle § 90 odst. 3 a § 91 odst. 2 JŘPS. Zjištěný důvod ovšem nelze považovat za legitimní a ústavně aprobovatelný důvod umožňující vyhlášení stavu legislativní nouze podle § 99 odst. 1 JŘPS. Proto Ústavní soud dospěl k závěru, že v posuzovaném případě všechna rozhodnutí orgánů Poslanecké sněmovny činěná k návrhu vlády, jakož i samo rozhodnutí o trvání stavu legislativní nouze a o trvání podmínek pro projednání napadeného zákona ve zkráceném jednání (při vypuštění prvního čtení ve smyslu § 99 odst. 6 JŘPS – viz usnesení č. 112 z 8. schůze Poslanecké sněmovny – hlasování č. 7), byla učiněna v rozporu se shora vysvětlenými aspekty charakterizujícími ústavní demokratický princip. Proto bylo možné ústavní přezkum uzavřít již v této fázi konstatováním, že v procesu přijímání napadeného zákona byly porušeny čl. 1 odst. 1 a čl. 6 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny (tím spíše v situaci, kdy námitky k obsahu zákona nebyly relevantně uplatněny).

### **Shromažďování a využívání provozních a lokalizačních údajů o telekomunikačním provozu**

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2011, sp. zn. **Pl.ÚS 24/10** (94/2011 Sb.).

Ustanovení § 97 odst. 3 a 4 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 485/2005 Sb., o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

49. Absence řádné, ve smyslu ústavně konformní, právní úpravy, jak ostatně vyplývá ze statistických údajů, má v praxi za následek, že nástroj v podobě vyžádání si a použití uchovávaných údajů (včetně údajů o neuskutečněných hovorech, na které trestní řád vůbec nepamatuje) je orgány činnými v trestním řízení využíván (nadužíván) pro účely vyšetřování i běžné, tj. méně závažné trestné činnosti....

50. Navrhovateli napadená právní úprava dle názoru Ústavního soudu rovněž zcela nedostatečně, příp. vůbec nestanovuje jasná a detailní pravidla obsahující minimální požadavky na zabezpečení uchovávaných údajů, zejména v podobě zamezení přístupu třetích osob, stanovení procedury vedoucí k ochraně celistvosti a důvěrnosti údajů a procedury jejich ničení. Dále je třeba napadené úpravě vytknout, že dotčení jednotlivci nedisponují dostatečnými zárukami proti riziku zneužití údajů a svévole. Nezbytnost disponovat takovými zárukami se přitom v posuzovaném případě plošného a preventivního sběru a uchovávání údajů v rámci elektronické komunikace stává pro jednotlivce naléhavější právě v dnešní době, kdy díky enormnímu rozvoji a výskytu nových a komplikovanějších informačních technologií, systémů a komunikačních prostředků nevyhnutelně dochází k plynulému posunu hranice mezi privátním a veřejným prostorem, a to ve prospěch veřejné sféry, neboť ve virtuálním prostoru informačních technologií a elektronické komunikace (v tzv. kyberprostoru) jsou, zejména díky rozvoji internetu a mobilní komunikace, každou minutou zaznamenávány, shromažďovány a fakticky zpřístupněny tisíce, ba miliony dat, údajů a informací, které zasahují i do soukromé (osobnostní) sféry každého jednotlivce, ačkoliv on sám do ní vědomě nikoho vpustit nechtěl.

51. Ústavní soud za dostatečně jasné, podrobné a adekvátní záruky v žádném případě nepovažuje pouhé zakotvení povinnosti uložené právníkem nebo fyzickým osobám zajistit, „aby s vymezenými uchovávanými údaji nebyl uchováván i obsah zpráv“ (§ 97 odst. 3 věta čtvrtá), resp. povinnosti je „po uplynutí doby zlikvidovat, pokud nebyly poskytnuty orgánům oprávněným k jejich vyžádání podle zvláštního právního předpisu nebo tento zákon nestanoví jinak (§ 90)“ (§ 97 odst. 3 věta šestá). Za nejednoznačné a vzhledem k rozsahu a citlivosti uchovávaných údajů za zcela nedostačující lze již označit vymezení samotné doby jejich uložení, a to v rozmezí „ne kratší než 6 měsíců a delší než 12 měsíců“, od jejíhož uplynutí se odvíjí povinnost uvedené údaje zlikvidovat. U žádné z uvedených povinností nejsou nijak detailněji popsána pravidla a konkrétní postupy jejich plnění, nejsou striktně vymezeny požadavky na zabezpečení uchovávaných údajů, není dostatečně seznatelné, jak je s uvedenými údaji nakládáno, ať už samotnými právníky nebo fyzickými osobami, které provozní a lokalizační údaje uchovávají, anebo po jejich vyžádání oprávněnými orgány veřejné moci, stejně jako není konkrétně stanoven způsob jejich likvidace. Rovněž není nijak definována odpovědnost a případné sankce za nesplnění takových povinností, včetně absence zakotvení možnosti dotčených jednotlivců domáhat se efektivní ochrany proti případnému zneužití, svévoli či nesplnění stanovených povinností. Zákonem o elektronických komunikacích (§ 87 a násl.) předvídaný dozor Úřadu pro ochranu osobních údajů „nad dodržováním povinností při zpracování osobních údajů“ a vymezené nástroje jeho činnosti a kontroly nelze považovat za adekvátní a efektivní prostředek k ochraně základních



práv dotčených jednotlivců, neboť tento nástroj neovládají sami [viz přiměřeně nálezy sp. zn. Pl. ÚS 15/01 ze dne 31. 10. 2001 (N 164/24 SbNU 201; 424/2001 Sb.)]. Uvedené úkony, představující očividný zásah do základního práva jednotlivců na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení (ve smyslu čl. 10 odst. 3 a čl. 13 Listiny), se tak vlivem nedostatečné a shora uvedeným ústavněprávním požadavkům neodpovídající právní úpravy ocitají mimo jakoukoliv bezprostřední, byť i následnou kontrolu, zejména pak kontrolu soudní, k jejíž nezbytnosti se vyjádřil i ESLP v citovaném rozhodnutí *Camenzind v. Švýcarsko*.

**K „ožívání“ právních předpisů v důsledku zrušení derogujících předpisů; pravidla legislativního procesu**

*Z nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2011, sp. zn. I.ÚS 504/10.*

VII. ... Posléze však Ústavní soud vyjádřil jiný právní názor (viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 in <http://nalus.usoud.cz>), podle něhož „zrušením napadeného protiústavního ustanovení zákona neožívá ustanovení dřívější, které bylo protiústavním ustanovením zrušeno či změněno. Ústavní soud totiž v řízení o kontrole norem vystupuje jako tzv. negativní zákonodárce, oprávněný v případě vyhovění návrhu napadený právní předpis toliko derogovat. Proto také zrušením napadeného předpisu může dojít výhradně k jeho „vyřazení“ z právního řádu České republiky a nikoliv k faktickému konstituování nové úpravy formou „ožívání“ předpisu již dříve zrušeného. Opačný názor by podle přesvědčení Ústavního soudu mohl vést ke vzniku značné právní nejistoty a k překračování ústavně vymezených kompetencí Ústavního soudu. ...

V právním řádu České republiky pak není výslovné úpravy, která by předjímala znovunabytí platnosti jednou zrušeného zákona, mělo-li by být obnovení platnosti spjato s projevem vůle jiného státního orgánu než Parlamentu; obecně je proto nutné vycházet z toho, že jednou zrušený zákon bez jeho opětovné vůle, směřující k obnovení platnosti a účinnosti zákona, tyto vlastnosti znovu nabýt nemůže. Z této zásady však Ústavní soud učinil nutnou výjimku, která však i v této otázce respektuje svrchovanost Parlamentu. Jak z rozhodnutí sp. zn. Pl. ÚS 2/02 plyne, Ústavní soud poskytl Parlamentu čas, aby otázky upravené zákonem, jenž byl posléze protiústavním zákonem zrušen, znovu posoudil a přijal přiměřenou právní úpravu, která bude respektovat základní práva a svobody. V citovaném rozhodnutí Ústavní soud předjímal i možnost, že zákonodárce apel strážce ústavnosti nevyslyší a vzhledem ke specifické situaci – ochraně základního práva vzešlého z legitimního očekávání – stanovil další právní následky svého rozhodnutí. Ústavní soud se nemýlil. Parlament se zpronevěřil ústavnímu pořádku, neboť neučinil – ač byl jako každý jiný státní orgán povinen – žádný krok k tomu, aby zajistil garanci ohrožených základních práv. V daném případě se Parlament proti ústavnímu pořádku prohřešil hned dvakrát.

Lze zobecnit, že Parlament nesmí rezignovat na svoji povinnost chránit základní práva a svobody. Ústavní soud však může předjímat, že zákonodárce této povinnosti nedostojí, a proto je mu otevřen prostor k úvaze, zda v zájmu naplnění svého

jediného úkolu – ochrany ústavnosti a základních práv a svobod zaručených ústavním pořádkem – stanoví další následky svého rozhodnutí. Povaha těchto následků se však vždy bude odvíjet od jedinečnosti skutečností, za kterých k řízení před Ústavním soudem došlo, jakož i od charakteru ohroženého (porušeného) základního práva nebo svobody.

### **K aktivní legitimaci veřejného ochránce práv v řízení o kárné odpovědnosti soudců**

*Z usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 60/10 ve znění opravného usnesení ze dne 24. 3. 2011.*

Posuzovaná aktivní legitimace Veřejného ochránce práv přitom plně zapadá do rámce smyslu a účelu jeho působení. Je-li výkon soudní správy ze strany předsedů či místopředsedů soudů „v rozporu s právem“, neodpovídá-li „principům demokratického právního státu a dobré správy“, příp. lze-li jej hodnotit ve smyslu „nečinnosti“, pak aktivní legitimace Veřejného ochránce práv v řízení o jejich kárné odpovědnosti „přispívá k ochraně základních práv a svobod“ (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). Její uplatnění nijak není v rozporu s principy dělby moci a soudcovské nezávislosti. Je věcí kárného soudu posoudit, do jaké míry se pak v konkrétní věci prolínají úkoly správy soudu a nezávislá rozhodovací činnost předsedy, resp. místopředsedy soudu, vůči němuž je vedeno řízení o kárné odpovědnosti.

Je přitom jinou otázkou komplexní posouzení ústavnosti i funkčnosti celého systému řízení o kárné odpovědnosti soudců, včetně posouzení jeho otevřenosti k extraneům a veřejnosti s ohledem jednak na kategorii přisedících v kárných senátech kárného soudu a jednak na subjekty v něm aktivně legitimované. Poměrování ústavních hodnot dělby moci a nezávislosti soudců, obsahujících v sobě nutně i své protivy, tj. brzdy a protiváhy, otevřenost a veřejnou kontrolu, přitom zahrnuje pro oblast řízení o kárné odpovědnosti soudců užší prostor pro ingerenci představitelů moci výkonné než pro ingerenci Veřejného ochránce práv.

V důsledku takto vyložených důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že návrh na zrušení ustanovení § 8 odst. 3 písm. c) zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců, státních zástupců a soudních exekutorů, ve znění pozdějších předpisů, a ustanovení § 1 odst. 8 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, je zjevně neopodstatněný, pročez jej odmítl [§ 43 odst. 2 písm. a), b) zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů]. ...

## NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

### **Daně – k prekluzivní lhůtě pro vyměření daně**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 1. 2011, čj. 9 Afs 54/2009 – 89 (daň z příjmů).*

...Podle dlouholeté soudní i správní praxe se u daňových povinností spojených s povinností předkládat daňové přiznání odvozoval běh tříleté prekluzivní lhůty pro vyměření daně od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost předložit daňové přiznání (pravidlo 3+1). Nálezem Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, byla shora uvedená praxe shledána protiústavní s odůvodněním, že výklad, který odvíjí běh prekluzivní lhůty od lhůty pro podání daňového přiznání ve smyslu ustanovení § 40 zákona o správě daní a poplatků je nepřiměřeně extenzivní, neboť lhůtu v zákoně stanovenou na 3 roky fakticky prodlužuje na 4 roky. Běh tříleté prekluzivní lhůty je proto nutno odvíjet od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla daňová povinnost v souladu s hmotněprávními předpisy (pravidlo „3+0“), nikoli od konce zdaňovacího období, ve kterém vznikla povinnost předkládat daňové přiznání.

V nyní projednávané věci, by prekluzivní lhůta pro vyměření daně z příjmů právnických osob za zdaňovací období roku 1996, při aplikaci závěrů shora uvedeného nálezu Ústavního soudu, uplynula dne 31. 12. 1999. Při aplikaci pravidla 3+1 by lhůta pro vyměření daně za uvedené zdaňovací období uplynula 31. 12. 2000 a zahájení daňové kontroly dne 11. 1. 2000 by bylo způsobilé uvedenou lhůtu přerušit a nastolit běh lhůty nové, jejíž uplynutí by připadlo na 31. 12. 2003. Usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2011, č. j. 5 Afs 15/2009 – 122, bylo rozhodnuto, že výklad § 47 zákona o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2009, učiněný v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, se uplatní ve všech případech daní, u nichž je dána povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení a kde je toto ustanovení používáno.

Rozšířený senát vzal v úvahu „zájem na stabilitě soudního rozhodování vyjádřený v nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2007, sp. zn. IV. ÚS 613/06, a vycházel rovněž z toho, že výklad zaujatý v nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07, potvrzené v nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 2082/09, se stal součástí soudní a správní praxe a projevil se i v legislativě. Změnu výkladu opětovně ve prospěch právního názoru „3+1“ považoval za této situace za nežádoucí a narušující princip předvídatelnosti rozhodování a princip právní jistoty. Za tohoto stavu neshledal rozšířený senát mimořádné okolnosti, které by odůvodňovaly přednesení úvah konkurujících právním závěrům, jež vyslovil Ústavní soud.“. Právními závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu je nyní rozhodující senát vázán....

## **Daně – k dani z přidané hodnoty**

*Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2011, čj. 1 Afs 82/2010 – 99 (daň z přidané hodnoty).*

[18] Předně nutno zdůraznit, že stěžovatelkou namítaný rozdíl ve významu slov “pozbytí platnosti” a “zrušení” nemá oporu v právní teorii ani praxi (srov. např. Knapp, V. *Teorie práva*, Praha, C. H. Beck 1995, s. 163 – 164; Boguszak, J. – Čapek, J. – Gerloch, A. *Teorie práva*, Praha, Eurolex Bohemia 2001, s. 85; Kysela, J. *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*, Právní rozhledy č. 22/2005, s. 812). Nemá oporu ani v legislativních pravidlech, byť stěžovatelka tvrdí opak (bod [20] níže). Zrušovací ustanovení jsou v systematice předpisů oddělována od přechodných ustanovení na konci předpisu, což má i svůj legislativní význam. Termín “zrušení” se nepoužíval a nepoužívá v kontextu ustanovení právě přijímaného předpisu, ale na derogaci předcházejících, minulých předpisů, které jsou novou normou výslovně překonány a rušeny. Není proto správný argument stěžovatelky, že zákonodárce měl použít výraz “zrušení” namísto “pozbytí platnosti” v přechodných ustanoveních. Pozbytí platnosti má pro aplikaci předpisu stejné účinky jako zrušení, používá se však směrem do budoucnosti, kdy se upravuje omezení platnosti jednotlivých ustanovení v rámci daného předpisu. Dané ustanovení tedy nebude od určité doby součástí právního řádu. Naopak zrušující ustanovení se používá v situacích, když se upravuje konec platnosti a účinnosti předpisu jiného, a to chronologicky staršího.

[19] Zrušovací ustanovení jsou používána moderní legislativní technikou. Z historického pohledu nebyla u starších právních předpisů skoro vůbec používána. ...

[20] Legislativní pravidla vlády ČR (dále jen “legislativní pravidla”), přijatá usnesením vlády č. 188/1998 ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších změn, jsou jediným předpisem upravujícím tvorbu naší legislativy po technické stránce. Legislativní pravidla mají svou praktickou váhu a validitu při tvorbě zákonů, nejsou však obecně závazným předpisem. Rozlišují v systematice právního předpisu přechodná ustanovení (čl. 51 legislativních pravidel), zrušovací ustanovení (čl. 52) a ustanovení o nabytí účinnosti a pozbytí platnosti (čl. 53). I z legislativních pravidel vyplývá, že výrazy “pozbytí platnosti” a “zrušení” se v moderní legislativní technice rozlišují. Nejvyšší správní soud ani městský soud však toto nezpochybňují. Podstatné je, že z právního hlediska oba instituty mají shodné účinky. V obou případech předpis nebo jeho část přestává být platným a účinným. Tím je plně vyřazen z právního řádu. Rozdíl je jen v tom, v jakých situacích se používají (srov. výše bod [18]).

[21] Stěžovatelka zpochybňuje ustanovení o pozbytí platnosti tím, že je zařazeno do paragrafu, jenž je nadepsán „účinnost“. K tomu lze jen stručně uvést, že právně závazný je samotný normativní text předpisu, ne již nadpisy ustanovení nebo poznámky pod čarou. Nadpisy nad ustanoveními předpisu jsou jen jakousi pomůckou navíc vůči čtenáři, nikoliv závazným textem předpisu [viz Knapp, V. *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995, s. 128, shodně např. nálezný sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999 (N 173/16 SbNU 259)]. Povinností adresáta normy je číst normativní větu

příslušného ustanovení, nikoliv jen nadpis, který slouží pouze k jeho orientaci a je vytvořen jaksi navíc jako orientační pomůcka.

[22] Dále, v souvislosti s terminologií ohledně platnosti a účinnosti předpisu a jeho způsobilosti být součástí právního řádu, je možno citovat i prejudikaturu z bohaté rozhodovací praxe v této právní otázce, cit. v bodě [17]...

[23] Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů, nedefinuje co je platnost nebo účinnost. Jen konstatuje, kdy nabývá předpis platnosti a účinnosti. Ani jiné obecně závazné předpisy neupravují definici těchto institutů. V právní praxi a teorii jde však o pojmy konsensuální povahy. Pokud předpis pozbývá platnosti, jednou pro vždy je vyřazen z rámce právního řádu. Naopak u účinnosti je teoreticky možné, že bude časově vymezena v určitých intervalech. Může nastat časové období, kdy účinnost je pozastavena, posléze však opět může vyvolávat právní následky. Zákonodárce však v nyní posuzovaném případě nehovořil o pozbytí účinnosti, ale o pozbytí platnosti, čímž jasně a definitivně uzavřel možnost jakéhosi „oživení“ daných ustanovení.

[24] Názor vyplývající z dnes již ustálené judikatury NSS je v plném souladu s názory právní doktríny. Podle právního teoretika Hanse Kelsena zrušení platnosti normy staré a stanovení nové normy jsou dva různé akty. Derogační norma nemůže „platit sama pro sebe, ale pouze jen ve vztahu k jiné normě, k normě, jejíž platnost se zrušuje. Derogující normy jsou v tomto smyslu normy nesamostatné.“ (Kelsen, H. Všeobecná teorie norem. Brno, Masarykova univerzita 2000, s. 119). Z těchto premis lze vyvodit závěry významné též pro nyní souzenou věc. „Derogace se týká platnosti normy, ne však aktu jejího stanovení. Poněvadž se derogační norma nevztahuje na chování, nemůže být jako jiné normy dodržována a užívána. Proto nemůže být též porušena. Splnila-li svoji funkci, tj. ztratila-li norma, na kterou se vztahuje, svoji platnost, ztrácí derogující norma ve vztahu k normě, jejíž platnost zrušila, svoji platnost. Její platnost nemůže být proto v poměru k normě, jejíž platnost právě zrušila, též být zrušena; je v ohledu k této zrušené normě nezrušitelná. Pokus zrušit platnost jedné – druhou normu rušící – normy ve vztahu k této zrušené normě pouhou zrušující normou, by byl neúčinný“ (s. 119-120). Z toho pak Kelsen dovozuje nevyhnutelný závěr, shodný plně s judikaturou NSS: „Norma, jejíž platnost byla právě zrušena derogační normou, může být uvedena v platnost jen normou, která má stejný obsah, jako byl obsah zrušené normy. Ba v podstatě nemůže být vůbec nikdy uvedena v platnost. Norma, která je uvedena v platnost, je jiná než norma, jejíž platnost byla zrušena, i když má stejný obsah“ (s. 120).

*Alena Hálková*