

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

Stavební spoření – retroaktivní snížení a zdanění státní podpory, problematika legislativní nouze

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (119/2011 Sb.).

123. Vyhlášení stavu legislativní nouze a projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání zásadním způsobem mění strukturu zákonodárného procesu a omezuje jeho podstatu na samotné vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu. Tento postup lze akceptovat jen jako výjimku z pravidla, a to za předpokladu zvlášť závažných důvodů ..., kdy zájem na bezprostředním přijetí zákona v kontextu konkrétních okolností převáží nad obecnými požadavky, které ve vztahu k zákonodárnému procesu vyplývají z ústavního pořádku. Jak již bylo zdůrazněno, orgánem primárně příslušným k posouzení, zda se o takovouto situaci jedná, je vláda a posléze Poslanecká sněmovna, nikoliv Ústavní soud. Nelze však akceptovat využití tohoto mimořádného institutu jako běžného nástroje omezení zákonodárné procedury parlamentní většinou, kdykoliv opozice vysloví nesouhlasný postoj k návrhu zákona a k zabránění nebo oddálení jeho přijetí využije jednacím řádem stanovené prostředky.

124. Má-li zákonodárná procedura plnit nejen funkci hlasování, nýbrž být též garancí svobodné politické soutěže, nelze případný požadavek její racionalizace (ve vztahu k negativním důsledkům případné obstrukce ze strany parlamentní menšiny) uskutečňovat prosazením stavu legislativní nouze ze strany vlády a s ní spojené parlamentní většiny. Přisvědčení jejich postupu by za situace, kdy vláda nebyla schopna artikulovat jiný jeho důvod než nesouhlas opozice s vládními návrhy zákonů, resp. nezbytnost přijetí zákonů před začátkem rozpočtového roku, protože z nich již vychází předložený návrh státního rozpočtu, by vlastně znamenalo přiznat řádné zákonodárné proceduře, včetně jejich jednotlivých stadií, pouhý význam fasády parlamentarismu, jež nemá žádný smysl a jež může být omezena kdykoliv, kdy se s ohledem na její časový aspekt jeví aktuální většině nadbytečnou. S takovýmto pojetím zákonodárné procedury ... se však Ústavní soud zásadně neztotožňuje a řádnou zákonodárnou proceduru chápe právě jako garanci volné politické soutěže a v jejím rámci též práv politické opozice.

126. Nad rámec uvedeného považuje Ústavní soud za nezbytné vyjádřit se i k otázce svolání mimořádné schůze k projednání čtyř návrhů zákonů, včetně napadeného zákona. K tomuto svolání došlo v takové časové tísní, že nejen opoziční, ale ani vládní poslanci nebyli reálně schopni zkontrolovat byť jen totožnost předlohy s předchozí předlohou vládního návrhu zákona, natož pak seznámit se podrobně s jeho obsahem a posoudit tak jeho možné dopady (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 55/10, bod 99). Ústavní soud zdůrazňuje, vycházejí z již uvedených ústavních východisek, že časový rozdíl mezi svoláním a konáním schůze parlamentní komory má poslancům fakticky umožnit zúčastnit se této schůze a seznámit se s jejím obsahem a jednotlivými body. Posouzení, zda tomu tak v daném případě bylo, však není pouze otázkou nějakého abstraktního časového určení, nýbrž závisí i na posouzení okolností, za nichž byla schůze svolána. V daném případě došlo ke svolání mimořádné schůze v průběhu jiné řádné schůze, a to k bodům – návrhům zákonů, s nimiž byli poslanci obeznámeni ještě na minulé schůzi. Lze konstatovat, že v daném případě nelze otázku akceptovatelnosti svolání mimořádné schůze ke čtyřem návrhům zákonů posuzovat izolovaně od důvodnosti vyhlášeného stavu legislativní nouze. Pokud by totiž byl důvodný, tak by bylo logickým důsledkem této procedury, že k jeho projednání dojde ve 2. a 3. čtení během několika dní. V daném případě proto na tento postup dopadají výše uvedené důvody protiústavnosti projednání napadeného zákona ve stavu legislativní nouze. Postup předsedkyně Poslanecké sněmovny, která svolala předmětnou schůzi v takto krátkém čase, aniž by jej Ústavní soud na tomto místě hodnotil obecně z hlediska ústavnosti, lze ale nepochybně označit za postup nežádoucí, k němuž by mělo docházet pouze výjimečně a ze závažných důvodů.

134. Na rozdíl od poslanců se v případě senátorů odvíjí jejich volební období od voleb příslušné třetiny senátorů ve smyslu čl. 16 odst. 2 věty druhé Ústavy. Zasedání Senátu je trvalé, a to počínaje dnem jeho svolání podle čl. 107 odst. 2 Ústavy. Lze konstatovat, že vzhledem k úpravě důvodů zániku mandátu připouští Ústava krátkodobě trvání jak mandátů dosluhujících, tak i nově zvolených poslanců nebo senátorů. Tato skutečnost ale nemá vliv na pevně stanovený počet členů komor Parlamentu podle čl. 16 Ústavy. Poslanecká sněmovna nebo Senát zasedají vždy právě v tomto pevně stanoveném počtu, a to pouze v jediném složení a jen v tomto složení mohou vykonávat svoji kompetenci. Pokud tedy ústavodárce nenavázal konec volebního období, a v případě Poslanecké sněmovny ani konec jejího zasedání, na den konání nových voleb, neomezil tím ani možnost výkonu kompetence obou komor Parlamentu v dosavadním složení po dobu vymezenou tímto přesahem zasedání do nového volebního období.

149. Ústavní soud nakonec připomíná své závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož je zrušení staré a přijetí nové právní úpravy nutně spjato se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo, k němuž však dochází v důsledku ochrany jiného veřejného zájmu či základního práva nebo svobody. Rozhodnutí zákonodárce o způsobu řešení časového střetu staré a nové

právní úpravy ale není z ústavního hlediska věcí nahodilou nebo věcí libovůle, nýbrž věcí zvažování v kolizi stojících hodnot. K závěru o druhu legislativního řešení časového střetu právních úprav by tak mělo vést posuzování uvedeného konfliktu hodnot hlediskem proporcionality s ohledem na intertemporalitu. Proporcionalitu lze charakterizovat tak, že vyšší stupeň intenzity veřejného zájmu, resp. ochrany základních lidských práv a svobod odůvodňuje vyšší míru zásahu do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo novou právní regulací. Omezení základního práva přitom musí ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit jeho podstatu a smysl. Při posouzení způsobu legislativního řešení uvedeného časového střetu tak sehrává svou roli nejen míra odlišnosti staré a nové právní úpravy, nýbrž i další skutečnosti, jako společenská naléhavost zavedení posléze uvedené právní úpravy.

182. Napadený zákon nabyl účinnosti v době, kdy dotčení účastníci stavebního spoření již měli individualizovaný právní nárok na státní podporu za rok 2010, neboť v průběhu tohoto roku splnili všechny zákonem stanovené podmínky pro jeho vznik. Není přitom rozhodující, že v tomto okamžiku ještě nedošlo k poukázání této částky ze strany státu nebo k jejímu vyplacení ze strany stavebního spořitelny. Poté, co účastník splnil podmínky pro vznik nároku na státní podporu za určitý kalendářní rok, mohl legitimně očekávat, že právě ze strany státu nedojde dodatečně k jejich změně, resp. ke změně samotného nároku. Jedná se přitom o očekávání, jemuž náleží ochrana jak z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak s ohledem na majetkovou povahu nároku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu. Toto ustanovení se totiž nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takového majetku (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/02 a sp. zn. Pl. ÚS 9/07 – ...).

K neústavnosti vyloučení rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení ze soudního přezkumu.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 46/10 (177/2011 Sb.).

Ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Ve srovnání institutů rozhodnutí správce daně o prominutí daně či jejího příslušenství a rozhodnutí orgánů sociálního zabezpečení o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení Ústavní soud přisvědčuje stanovisku zákonodárce o jejich analogické povaze. Tato analogická povaha je dána dvěma znaky: Tím prvním je podobnost penále za nezaplacení daně a penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení – v obou případech je definiční znak obou institutů součástí obecnější kategorie (genus proximum) – oba tyto instituty představují právní následek nezaplacení úhrady veřejnoprávní povahy, úhrady, jež je

stanovena zákonem a jejímž účelem (v rozdílné míře) je zajišťování veřejných dober (statků) veřejnou mocí. Analogickým znakem druhým je srovnatelný účel prominutí penále v obou případech, jímž je odstranění tvrdosti v jednotlivých případech a za konkrétních okolností, jež nejsou v úplnosti obecně předvídatelné zákonem a jejichž posouzení je předmětem správního uvážení.

Je-li u právního institutu prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení – na rozdíl od situace u právního institutu prominutí daně a jejího příslušenství – v případě ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, dána výslovná zákonná překážka soudního přezkumu, tak naznačená analogie – na rozdíl od postupu obsaženého v nálezu sp. zn. III. ÚS 2556/07 – nemůže vést pouze k ústavně konformní interpretaci relevantního jednoduchého práva, nýbrž nutně ústí v derogační závěr v důsledku rozporu ustanovení § 104e písm. b) zákona č. 582/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, s čl. 36 odst. 2 Listiny.

Ústavní soud přitom v této souvislosti zdůrazňuje, že předmětem soudního přezkumu rozhodnutí o prominutí penále za nezaplacení pojistného na sociální zabezpečení není meritum věci; je jím toliko dodržení mezí správního uvážení, je jím ochrana řádného procesu a vyloučení svévole v rozhodování, čili garance práva na řádný proces, i když v těchto případech hmotné subjektivní právo na poskytnutí posuzované úlevy (prominutí penále) dáno není.

Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (202/2011 Sb.).

46. Dle názoru Ústavního soudu je proto přípustné, aby obec, pociťuje-li takovou místní potřebu, regulovala obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 50 odst. 4 loterijního zákona ve spojení s § 2 písm. e) téhož zákona umístění i ILV¹⁾, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, a to jako součásti širší množiny přístrojů, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí podle § 50 odst. 3 loterijního zákona. Ústavní soud tedy shledal, že regulace umístění ILV spadá do normotvorné působnosti obcí, a to podle ustanovení zvláštního zákona, jak má na mysli i § 10 písm. d) zákona o obcích.

47. Uplatnění takové pravomoci a působnosti obcí proto nepředstavuje dle názoru Ústavního soudu nezákonný zásah do výkonu státní moci, resp. státní správy. Vydáním obecně závazné vyhlášky obec nikterak nezasahuje do vlastní rozhodovací pravomoci ministerstva, které je kompetentní v případě nominálních loterií a jiných obdobných her, tj. zařízení, která nesplňují definici podle § 17 odst. 1 lote-

¹⁾ Videoterminálu – poz. redakce.

riijního zákona, avšak současně jsou těmto zařízením podobná, posoudit splnění všech požadavků vyplývajících z části první až čtvrté zákona, jak mu ostatně ukládá § 50 odst. 3 loterijního zákona. Jinak řečeno, regulací v podobě obecně závazné vyhlášky obec nepřebírá rozhodování o povolení ILV podle části druhé loterijního zákona; vydáním obecně závazné vyhlášky stanoví místa, na nichž lze v obci koncová zařízení interaktivních videoloterií provozovat, pouze obec stanoví mimo jiné i za účelem ochrany místních záležitostí veřejného pořádku určité mantinely, v nichž se musí rozhodování ministerstva pohybovat.

51. Předně Ústavní soud již ve své judikatuře uvedl, že poznámky pod čarou nemají závazný normotvorný charakter, takže nepřesnost odkazu, který obsahují, není pro posouzení normy jako takové rozhodující. Navíc, nahlíženo materiálně, se taková úprava do rozporu se shora uvedenými závěry nedostává, neboť Ústavní soud naopak aproboval pravomoc obcí regulovat obecně závaznou vyhláškou umístění ILV, byť pouze na základě definice obsažené v ustanovení § 2 písm. e) loterijního zákona. Bylo by proto prostým formalismem, pokud by Ústavní soud pouze z tohoto důvodu přikročil ke zrušení čl. I vyhlášky, jestliže by obec vzápětí mohla přijmout vyhlášku de facto se stejným normativním dosahem, avšak již bez výslovného odkazu na § 17 odst. 1 loterijního zákona. Zneužití působnosti pak nelze shledat ani v odkazu na již existující obecně závaznou vyhlášku, která reguluje umístění výherních hracích přístrojů. Tato technika je sice legislativně-technicky nevhodná, avšak nikoliv nepřijatelná.

53. Avšak i přes tento závěr nemůže nechat Ústavní soud zcela bez povšimnutí poznámky pod čarou č. 2 a 3, v nichž se město Chrástava vyjadřuje ke kompetenci Ministerstva financí a Ministerstvo vnitra v podstatě vyzývá k podání návrhu na posouzení vyhlášky Ústavním soudem. Účelem regulace prostřednictvím obecně závazných vyhlášek je normování činností, které jsou vykonávány na území obce a které s ohledem na lepší znalost místních poměrů zákonodárce svěřuje do působnosti obce, tak aby se tato regulace dostala do dispozice politickým zástupcům občanů obce a současně jim byla blíže. Účelem obecní normotvorby je tedy naplnění tohoto záměru ústavodárce a zákonodárce, přičemž adresátem obecně závazných vyhlášek jsou přirozeně jednotlivci, tj. fyzické a právnické osoby. Obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy originární povahy by proto neměly sloužit jako nosiče vzkazů zastupitelstva obce jiným orgánům veřejné moci, ať už je zastupitelstvo motivováno jakýmkoliv úmyslem. Ačkoliv je Ústavní soud tradičně vůči legislativní kvalitě obecně závazných vyhlášek tolerantnější, apeluje na obce, aby si při jejich tvorbě a formulaci byly výše uvedených postulátů vědomy.

55. Pokud jde o formulaci čl. II odst. 2 vyhlášky, Ústavní soud zcela akceptoval argumentaci veřejného ochránce práv, totiž že případné „zneplatnění“ rozhodnutí Ministerstva financí není věcí obecní samosprávy. Jak již uvedeno, pravomoc obcí stanovit obecně závaznou vyhláškou místa, na nichž mohou být videoloterijní terminály v obci provozovány, nikterak nezpochybňuje pravomoc Ministerstva financí vydávat rozhodnutí o povolení podle § 50 odst. 3 loterijního zákona a nelze

připustit, aby takové zpochybnění obecně závazná vyhláška obsahovala. Nástroje, jak případně dosáhnout zrušení vydaných povolení Ministerstva financí, pokud se ocitají v rozporu s obecně závaznou vyhláškou, upravuje buď správní řád (zejména ustanovení § 94 a násl. upravující tzv. přezkumné řízení), nebo spíše též samotný loterijní zákon, který v ustanovení § 43 odst. 1 stanoví povinnost orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit. Bude pak na Ministerstvu financí, aby v konkrétních případech posoudilo, zda existence obecně závazné vyhlášky, ať už byla přijata před vydáním rozhodnutí o povolení či po něm, je důvodem pro zrušení povolení, a to především s ohledem na další ústavně vymezené principy. Konkrétní posouzení a vážení těchto principů nyní nelze předjímat, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva *Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. II ÚS 1518/10.*

14. Ústavní soud předesílá, že obsahově obdobnou ústavní stížností se zabýval ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 1521/10. V tomto nálezu se vyslovil k otázce vztahu odpovědnosti za škodu způsobenou porušením evropského práva a odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Zdůraznil přitom, že oba koncepty nelze směšovat, ale rovněž není možné celou věc uzavřít jen lakonickým konstatováním o rozdílnosti obou konceptů odpovědnosti. Za situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Je povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci komunitárního práva. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy (srov. k tomu bod 22 nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08).

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Právo na informace

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79.

... Argumentoval-li žalovaný v napadeném rozhodnutí, že záměrem zákonodár-

ce nemohlo být umožnit komukoliv získat informaci o platových poměrech kterékoli osoby jen proto, že plat a jeho součásti pocházejí z veřejných prostředků, lze na skutečný záměr zákonodárce v tomto směru jen těžko usuzovat, když ust. § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím vtěleno na základě poslaneckého pozměňujícího návrhu, k němuž neexistuje důvodová zpráva ani dostupný záznam ústního přednesu příslušného poslance nebo zástupce skupiny poslanců (srov. sněmovní tisky č. 991/0, č. 991/1 a č. 991/2 ze 4. volebního období Poslanecké sněmovny či stenozáznamy ze schůzí Poslanecké sněmovny konaných dne 21. 9. 2005 a 14. 10. 2005, vše dostupné na www.psp.cz).

Oproti tomu lze na úmysl zákonodárce usuzovat ze samotného znění ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

Podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

Toto ustanovení představuje zákonnou výluku z obecného pravidla obsaženého v § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.

Z uvedeného vyplývá, že základní osobní údaje (blíže specifikované v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím – viz níže) se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů.

Tato „výluka z výluky“ svědčí o přesvědčení zákonodárce, že pokud by nebylo v zákoně o svobodném přístupu k informacím obsaženo ust. § 8b odst. 2, bylo by třeba poskytnout základní osobní údaje i o každé osobě, které je poskytován starobní, invalidní, vdovský, vdovecký či sirotčí důchod, které je poskytnuta péče hrazená z veřejného zdravotního pojištění, které je poskytnuta některá z dávek státní sociální podpory, z dávek sociální péče, z dávek péče pro těžce zdravotně postižené občany, které je poskytnuto hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, které je poskytnuta státní podpora stavebního spoření či které je poskytnuta státní pomoc při obnově území.

Lze tak logicky usoudit, že pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li pak za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že „příjemcem veřejných prostředků“ je podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů.

Alena Hálková