

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník VI

I/2014

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

prof. JUDr. Soňa Košíčiarová, Ph.D.,

Právnická fakulta Trnavskej univerzity
v Trnavě

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.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Michaela Majstríková

OBSAH:

AUTOŘI PRAVIDELNÝCH RUBRIK:

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena Hálková,

Kancelář veřejného ochránce práv,

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Mgr. Daniel Hoda,

právník, Praha

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

JUDr. Pavel Ondřejek, Ph.D.,

Právnická fakulta UK,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ II

Z LEGISLATIVY

EVROPSKÉ UNIE IX

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK XII

RECENZE:

Soňa Košíčiarová:

BABIÁKOVÁ, E., HAJDINOVÁ, J.

Judikatura vo veciach priestupkového

práva. IURA EDITION, s.r.o., 2012,

s. 414..... XIV

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

Dodatečné daňové přiznání a změna judikatury ohledně prekluzivní lhůty podle § 47 odst. 1 daňového řádu.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. III. ÚS 3221/11 (<http://nalus.usoud.cz>).

29. Na straně druhé neexistuje a nemůže existovat žádná garance proti změně judikatury jako takové; i když nenastane změna společenských poměrů, v právní oblasti dochází k neustálému vývoji a justiční orgány musí mít možnost, jež přímo plyne z čl. 95 odst. 1 Ústavy, zakotvujícího vázanost soudce zákonem, dosavadní, na základě nově získaných poznatků nesprávný právní názor zvrátit, resp. překonat [srov. např. nález ze dne 11. 6. 2003 sp. zn. Pl. ÚS 11/02 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.), ze dne 15. 1. 2008 sp. zn. I. ÚS 605/06 (N 10/48 SbNU 95) a ze dne 22. 12. 2010 sp. zn. III. ÚS 1275/10 (N 253/59 SbNU 581), rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Harrach proti České republice, 28. 6. 2011, č. 40974/09].

33. Jako řešení se nabízí možnost zohlednění principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo v rámci testu přiměřenosti, kdy v případě, že převáží zájem účastníků, event. veřejný zájem, se změně judikatury přiznají účinky toliko *pro futuro* (k tomu viz i bod 34), a změna právního názoru se tak jen avizuje. Výše zmíněný postup (v podobě pouhého oznámení) by však znamenal, že soudce by byl nucen v řešeném „zlomovém“ případě aplikovat původní, nutno zdůraznit nesprávný právní názor, a tedy vědomě vydat nezákonné rozhodnutí, což zjevně koliduje s výše zmíněným principem nezávislosti soudce a jeho vázanosti zákonem (čl. 82 a čl. 95 odst. 1 Ústavy). Takový postup navíc může vést k poškození práv třetích osob, neboť v řadě soudních řízení, a nejde jen o řízení v civilních věcech, ale i o některá správní řízení, jsou jeho účastníky osoby, jejichž zájmy stojí v protikladu se zájmy osoby negativně dotčené judikatorní změnou. Pokud by soud v „přelomovém“ případě odmítl použít nový výklad, nastala by situace, kde účastníkovi, jemuž se ve sporu podařilo zvrátit dosavadní judikaturu s tím výsledkem, že mu sporné právo svědčí, by nakonec příznivé rozhodnutí bylo odepráno, čímž by byla zklamána jeho důvěra v použití „správného“ práva, jež je ostatně ústavně přikázáno (prin-

cip legality). V odborné literatuře diskutovaná možnost pouhého avizování budoucí změny judikatury, v důsledku které by se oslabilo očekávání dotčených subjektů, může být vhodným nástrojem, nikoliv však ve všech případech, zejména pak ne tehdy, kdy by mohl a měl být nový výklad použit k vyřešení samotného sporu.

34. Stejně otázky ohledně účinku nového právního názoru vyvstávají také ohledně (dalších) případů, jejichž skutkový základ taktéž spočívá v minulosti a jež budou rozhodovány až po rozhodnutí v „přelomové“ kauze. Výše uvedená východiska lze přitom v principu vztáhnout i na tyto případy, přičemž je zde třeba ještě vzít v úvahu zásadu rovnosti v použití práva. Také zde však existují výjimky, kdy např. Ústavní soud se ve svém nálezu ze dne 9. 8. 2013 sp. zn. II. ÚS 2234/10 (dostupný na adrese <http://nalus.usoud.cz>) neshledal s ohledem na konkrétní okolnosti případu za (ústavně relevantní) pochybení, pokud soudy nižších stupňů použily v podstatě ustálený právní názor Nejvyššího soudu, jenž však byl v průběhu odvolacího řízení zvrácen rozhodnutím jeho velkého senátu občanskoprávního a obchodního kolegia. Z toho však nelze vyvozovat, že by daný přístup, vycházející z (omezené čisté) prospektivity (viz výše), byl použitelný univerzálně, vždy půjde o hledání obecně přijatelných řešení v závislosti na konkrétních okolnostech toho kterého případu.

35. Jak plyne z výše uvedeného, vyvažování zájmů v rámci tzv. testu proportionality se obecně nejeví jako ideální právní nástroj, a tudíž je pro ně vhodné zvažovat i cestu jinou. Tou pak (primárně) je zohlednění principu důvěry v právo v rámci interpretace a aplikace tzv. podústavního práva, to samozřejmě za předpokladu, poskytuje-li toto adekvátní prostor; pro oblast civilního práva jako příklad možno uvést korektiv dobrých mravů ve smyslu § 3 odst. 1 občanského zákoníku [viz nález sp. zn. II. ÚS 3168/09], v oblasti trestního práva pak může jít o omyl v právu ve smyslu § 19 trestního zákoníku. Pokud takový prostor neexistuje, lze k „neaplikaci“ nového právního názoru z důvodů výše uvedených přistoupit spíše jen za výjimečných okolností.

Úhradová vyhláška pro rok 2013.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 19/12 (396/2013 Sb.).

II. Vyhláška č. 475/2012 Sb., o stanovení hodnot bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení pro rok 2013, se ruší uplynutím dne 31. 12. 2014.

46. Z čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle něhož je Česká republika právním státem, vyplývají základní principy vztahující se obecně na normotvorbu. Jejich součástí je i princip předvídatelnosti práva, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.) nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.),

bod 36]. Jakákoliv právní úprava může dostát tomuto požadavku pouze za předpokladu, že je adekvátně přístupná tak, aby osoby byly schopné seznat, že pravidlo, které vytvořila, dopadá na konkrétní věc. Současně však musí být formulována dostatečně precizně, aby umožnila osobám přizpůsobit jí své chování. Osoba musí být schopna, jsouc eventuálně vybavena vhodnou odbornou radou, předvídat důsledky, jež může vyvolat určité (její) chování, a to se stupněm jistoty, který odpovídá okolnostem [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/11 ze dne 21. 2. 2012 (N 34/64 SbNU 361; 147/2012 Sb.), též rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 4. 1979 ve věci stížnosti Sunday Times proti Spojenému království č. 6538/74, § 49].

47. Při posuzování, zda právní úprava ob stojí z hlediska požadavku na vnitřní koherenci právního řádu a na jeho určitost a srozumitelnost [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 9/95 ze dne 28. 2. 1996 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/97 ze dne 2. 7. 1997 (N 91/8 SbNU 325; 186/1997 Sb.)], nelze obecně upřít relevanci poukazům na možné složitější nebo nejednoznačné případy její aplikace. Samotná skutečnost, že tyto případy mohou nastat, však ještě neodůvodňuje závěr o její protiústavnosti. Ten by přicházel v úvahu toliko tehdy, pokud by znění právního předpisu neumožňovalo určit jeho normativní obsah ani pomocí obvyklých interpretačních metod [k tomu blíže zejména nálezy sp. zn. Pl. ÚS 2/97, rovněž nálezy sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), bod 186; nálezy sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (č. 437/2012 Sb.), body 338 a 339].

57. Navrhovatelem tvrzená nepředvídatelnost napadené vyhlášky, ze které dovozuje její nesoulad s čl. 1 odst. 1 Ústavy a potažmo také s čl. 26 odst. 1 Listiny, má několik rovin. Je zřejmé, že zjištění celkové výše úhrad, na kterou vznikne poskytovateli nárok v roce 2013, vyžaduje aplikaci více či méně složitých matematických operací. Její výpočet může v závislosti na druhu zdravotních služeb sestávat dokonce z desítek dílčích výpočtů zahrnujících velký počet proměnných. Ústavní soud nicméně nedospěl k závěru, že by samotná tato charakteristika postačovala pro závěr o neurčitosti napadené vyhlášky (srov. body 46 a 47). Vzal přitom v úvahu, že jde o právní předpis dopadající na velmi specifický okruh právních vztahů, u jejichž subjektů se předpokládá určitá odborná znalost, a že jeho složitost je v míře nikoliv nepodstatné důsledkem složitosti samotné materie, kterou upravuje. Aniž by Ústavní soud na tomto místě zaujímal stanovisko k vyhlášce jako celku, a v tomto směru tak do budoucna obecně zakládal překážku věci rozhodnuté, v případě těch jejích částí, kterými se v tomto řízení zabýval, bylo normativní vyjádření jednotlivých výpočtů vždy dostatečně určité na to, aby je po dosazení vstupních hodnot (proměnných) bylo možné provést. Jestliže proto lze uvažovat o nepředvídatelnosti napadené vyhlášky, její hlavní důvod nelze spatřovat v její pouhé složitosti, nýbrž je nezbytné zabývat se podrobně samotnou strukturou výpočtu výše úhrad, včetně uvedených limitací a regulačních omezení, které výši úhrad umožňují snižovat. Právě na posouzení těchto dvou typů omezení se v této části zaměřil i Ústavní soud, a to konkrétně v tom smyslu, zda jsou s ohledem na svou regulační funkci, kdy je překročení stanovených limitů fakticky sankcionováno snížením hodnoty

bodu nebo možností snížení výše úhrad, ve vztahu k poskytovatelům zdravotních služeb dostatečně určitá a předvídatelná.

65. Je třeba zdůraznit, že konkrétní nastavení výše úhrad zdravotních služeb hrazených z veřejného zdravotního pojištění závisí především na politickém rozhodnutí, k němuž je v rámci své zákonodárné kompetence příslušný Parlament a v rozsahu a mezích jím přijatého zákonného zmocnění také Ministerstvo zdravotnictví. Ústavnímu soudu naopak zásadně nepřisluší vstupovat do jejich kompetence a nahrazovat nebo přehodnocovat jejich rozhodnutí toliko z důvodu odlišného názoru na jeho správnost či účelnost, a proto se musí i v řízení o kontrole norem, jejichž předmětem je právním předpisem vyjádřené snížení výše těchto úhrad, omezit na posouzení jejich souladu s ústavním pořádkem. Základní otázka, kterou tak musel v dané věci zodpovědět, zní, zda povinnost poskytovatelů poskytovat zdravotní služby za úhradu v takto snížené výši obстоjí z hlediska jejich práva podnikat podle čl. 26 Listiny.

87. Ústavní soud si je vědom faktických i právních limitů svého případného dero- gačního zásahu v projednávané věci a nezastírá, že právní závěry obsažené v tomto nálezu se mají promítnout především do podoby úhradových vyhlášek, jež budou vydány pro následující roky. Okamžité zrušení některých částí napadené vyhlášky by vedlo ve velkém množství případů k tomu, že se poskytovatelé zdravotních služeb mohou v důsledku absence právní úpravy výše úhrad ocitnout v mnohem horším postavení, než jaké by měli za její účinnosti. Místo odstranění zásahu do jejich ústavně garantovaných práv by tak tento nález naopak vedl k jeho prohloubení, což by bylo zcela v rozporu s jeho smyslem. Přehlédnout ale nelze ani možný dopad ve vztahu k veřejným financím, kde by případný nezamýšlený nárůst výdajů veřejného zdravotního pojištění v důsledku dílčí derogace napadené vyhlášky musel být kompenzován v příštích letech.

88. Vzhledem k těmto skutečnostem bylo namístě zvážit odklad vykonatelnosti tohoto nálezu ve smyslu čl. 89 odst. 1 Ústavy, který by zabránil uvedeným negativním následkům. Ústavní soud tak předně zvažoval možnost, že by napadenou vyhlášku zrušil uplynutím dne 31. prosince 2013, neboť tato vyhláška by se stejně nemohla aplikovat na výpočet výše úhrad za zdravotní služby, k jejichž poskytnutí by došlo až v roce 2014, tedy po tomto okamžiku. Takovémuto kroku nicméně brání skutečnost, že tato vyhláška by jinak zůstala i po skončení roku 2013 účinným právním předpisem, jenž vedle toho, že zůstane aplikovatelným ve vztahu k již poskytnutým zdravotním službám (na čemž by nic nezměnilo ani případné pozbytí účinnosti), bude dále zakládat přinejmenším oprávnění zdravotní pojišťovny k uplatnění regulačních srážek. K těm může totiž z povahy věci dojít až po skončení hodnotícího období. Je třeba zdůraznit, že jejich uplatnění je právním úkonem (právním jednáním), který může působit změnu výše nároku poskytovatelů na úhradu pouze za předpokladu, že s ním takovýto následek bude spojovat účinná právní norma. Jestliže tedy napadená vyhláška počítala s uplatněním regulačních srážek,

a tomu přizpůsobila i výši jednotlivých dalších svých parametrů, pak Ústavní soud, a to přes výše uvedenou kritiku jejich právní úpravy, nemůže k této skutečnosti s ohledem na možné výše popsané negativní důsledky nepřihlídnout. Za účelem vytvoření dostatečného časového prostoru pro zúčtování výše úhrad jednotlivých poskytovatelů ze strany zdravotních pojišťoven, jakož i k eventuálnímu uplatnění regulačních omezení, rozhodl Ústavní soud o zrušení napadené vyhlášky až uplynutím dne 31. prosince 2014.

K pokutě ve výši 10% ze zajištění daně při nedoplatku spotřební daně

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 10. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 3/13 (375/2013 Sb.).

47. Ústavní soud se otázkou ústavnosti sankce (§ 135d zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 217/2005 Sb.) z důvodu údajného porušení principu diferenciacie a přiměřenosti sankce zabýval ve svém nedávném nálezu ze dne 30. 7. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 37/11 (vyhlášeném pod č. 299/2013 Sb.; dostupném jako ostatní výše citované nálezy Ústavního soudu též na <http://nalus.usoud.cz>), ve kterém konstatoval, že zodpovězení otázky potřebnosti sankce jako takové (ve smyslu druhu této sankce), resp. související otázky intenzity chráněného veřejného zájmu, soudním výkladem provést nelze. Ústavní soud uvedl, že se jedná o otázky politického charakteru, jejichž řešení je ve výlučné kompetenci zákonodárce, jemuž nakonec obecně náleží legislativní úprava otázek, zda určité jednání má být trestné nebo nikoliv, definování skutkových podstat deliktů (trestných činů, přestupků, jiných správních deliktů) a stanovení druhu a výše sankcí. V citovaném nálezu Ústavní soud taktéž poukázal na přetrvávající roztržičnost a nekonceptnost právní úpravy správního trestání a dovodil, že absenci možnosti správního uvážení v právním předpise nelze vykládat tak, že zákonodárce měl v úmyslu vyloučit povinnost správních orgánů dbát cestou správního uvážení ústavně zaručených základních práv občanů; takovýto výklad by nebylo možné považovat za ústavně konformní. Absenci explicitní úpravy takové možnosti v zákoně tedy neshledal samu o sobě důvodem pro zásah Ústavního soudu ani pro to, aby Ústavní soud vyslovil protiústavnost této mezery v právu.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Daně.

Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, čj. 1 Afs 6/2013 – 46 (www.nssoud.cz).

I. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá tato předběžná otázka:

Je třeba článek 10 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skle-

níkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, vykládat v tom smyslu, že brání uplatnění takových vnitrostátních předpisů, které podrobují bezplatné přidělení emisních povolenek v příslušném období dani darovací?

17. Nejvyšší správní soud má však přetrvávající pochybnosti o tom, zda česká právní úprava stanovující daň darovací z bezúplatně nabytých emisních povolenek nepředstavuje poplatek (platbu) za přidělení povolenek, jehož zavedení je v rozporu s článkem 10 uvedené směrnice. Na rozdíl od španělského poplatku, jenž byl předmětem uvedeného řízení před Soudním dvorem, totiž česká legislativa zavádí platbu, která souvisí se samotným přidělením emisní povolenky, nikoliv až s jejím dalším uplatněním. ...

19. Nejvyšší správní soud se přiklání k první z uvedených možností výkladu, neboť je toho názoru, že článek 10 směrnice brání přijetí jakéhokoliv opatření, které by ve svém důsledku představovalo platbu za bezplatné přijetí povolenek. To by znamenalo, že vnitrostátní legislativa nemůže zavést jakoukoliv platbu, která by svým působením popřela („neutralizovala“) zásadu bezplatnosti přijetí emisních povolenek. Pokud by se naopak soud přiklonil ke druhé variantě výkladu, zásada bezplatnosti by dle jeho názoru nebyla následným zdaněním bezplatného přijetí povolenek zachována.

Hospodářská soutěž.

Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2013, čj. 7 Afs 57/2011 – 1174 (www.nssoud.cz).

Věc se postupuje rozšířenému senátu

Při předběžném hodnocení závěrů vyslovených krajským soudem, vůči nimž směřují výše uvedené stížní námitky, sedmý senát Nejvyššího správního soudu:

1/ dospěl k odlišnému právnímu názoru, než jaký byl vysloven v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2012, č. j. 5 Afs 7/2011 – 619 v otázce výkladu, z kterého posledního ukončeného účetního období má správní orgán vycházet při ukládání pokuty,

2/ zjistil, že v otázce, zda je či není vyloučen jednočinný souběh komunitárního a vnitrostátního deliktu existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.

Přístup k informacím.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013 – 58 (www.nssoud.cz).

[17] Zdejší soud nicméně zdůraznil, že pokud se interní předpisy týkají výkonu veřejné správy navenek, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za infor-

mace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

[21] ... Metodická pomůcka má tedy pracovníky Finanční správy „provést“ správním řízením a upozornit je na typové problematické okamžiky, při nichž je třeba se vyvarovat procesních pochybení (zde metodická pomůcka odkazuje na judikaturu). V tomto směru by bylo možné metodickou pomůcku označit jako manuál, didaktický materiál, či jakéhosi „průvodce úředníka správním řízením ve věci správních deliktů“.

[22] Obsahem metodické pomůcky není podání závazného výkladu skutkových podstat správních deliktů podle zákona o účetnictví ani nastolení interních pravidel pro stanovení výše pokut. Např. k výši pokut metodická pomůcka uvádí pouze jejich zákonem stanovené rozpětí a zákonná kritéria, která je třeba při stanovení konkrétní výše pokuty zohlednit. Dále metodická pomůcka zdůrazňuje, že stanovení výše pokuty je výsledkem správního uvážení, které je třeba řádně odůvodnit. Soud považuje za podstatné poukázat na to, že v metodické pomůcce nejsou obsažena žádná pravidla, z nichž by bylo možné usuzovat na zavádění správní praxe v mezích stanovených zákonem (např. v podobě bližšího stanovení výše pokuty za určité typové porušení povinností dle zákona o účetnictví).

[23] Informace obsažené v metodické pomůcce vyplývají z právních předpisů upravujících správní trestání v této oblasti. V tom je třeba stěžovatelkou požadovanou metodickou pomůcku odlišit od jiných dokumentů, u nichž Nejvyšší správní soud v minulosti judikoval, že se nejedná o vnitřní pokyny. Pokyny řady D a DS vydávané Ministerstvem financí zpravidla obsahují závazný výklad ustanovení daňových předpisů, jež územní finanční orgány aplikují v rámci řízení vedených s daňovými subjekty, nebo v rámci zákonem stanoveného oprávnění vymezují konkrétní kritéria ovlivňující výkon oprávnění správního orgánu. ...

[25] Stěžovatel argumentuje tím, že je v zájmu adresátů veřejnosprávního působení seznámit se s praxí orgánů veřejné správy a řádně se připravit na možné správní řízení. K tomu soud uvádí, že nic nebrání stěžovateli ani jiným adresátům veřejné správy, aby se seznámili s právními předpisy významnými pro správní trestání na úseku zákona o účetnictví (zákon o účetnictví, přestupkový zákon, správní řád) a s relevantní judikaturou. Tyto všechny informace jsou veřejně přístupné. Metodický pokyn neobsahuje žádné informace, které by tento základní, veřejně přístupný rámec práva v materiálním slova smyslu překračovaly.

Alena Hálková

Z LEGISLATIVY EVROPSKÉ UNIE

Účelem 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 nebo činnost správních orgánů a úřadů členských států nebo EU nebo jsou jinak významné co do předmětu úpravy. Účelem informací vztahujících se k jednotlivým návrhům či platným právním předpisům EU není detailní rozbor daného předpisu, ale spíše stručné upozornění na jeho nejdůležitější aspekty, jakými jsou cíle a působnost právní úpravy. V případě zájmu o hlubší studium daného předpisu je u názvu předpisu 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>

Databáze Pre-Lex: http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=cs

PRÁVNÍ PŘEDPISY EU

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU ze dne 22. října 2013 o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkácího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody

Úřední věstník L 294, 6. 11. 2013

Tato směrnice patří do balíčku předpisů EU, jejichž cílem je v obecné rovině posílení procesních práv podezřelých nebo obviněných osob v trestním řízení. Doplnuje, resp. navazuje na předpisy, které již byly v minulém období na úrovni EU přijaty, a to směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/64/EU ze dne 20. října 2010 o právu na tlumočení a překlad v trestním řízení¹⁾ a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení.²⁾

Cílem uvedené směrnice je upravit na úrovni EU minimální pravidla týkající se práv podezřelých a obviněných osob v trestním řízení a osob, které jsou účastníkem řízení podle rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV, tj. řízení týkající se evropského zatýkácího rozkazu, a to konkrétně práva na:

- přístup k obhájci,
- informování třetí strany o zbavení osobní svobody,

¹⁾ Úřední věstník L 280, 26. 10. 2010.

²⁾ Úřední věstník L 142, 1. 6. 2012.

- komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody.

Práv, která tato směrnice stanoví, se mohou podezřelé nebo obviněné osoby v trestním řízení dovolávat od okamžiku, kdy je příslušné orgány členského státu uvědomí o tom, že jsou podezřelé nebo obviněné ze spáchání trestného činu, a to bez ohledu na to, zda jsou zbaveny osobní svobody, a dále do okamžiku ukončení řízení, resp. vydání pravomocného rozhodnutí o tom, zda podezřelá nebo obviněná osoba uvedený trestný čin spáchala, včetně případného odsouzení a rozhodnutí o opravném prostředku. Osoby, které jsou účastníky řízení týkajícího se evropského zatýkacího rozkazu se mohou svých práv dle této směrnice dovolávat od okamžiku jejich zatčení ve vykonávajícím členském státě. Bez ohledu na výše uvedené by se práv z této směrnice mělo být možné dovolávat vždy v okamžiku, kdy byla podezřelá nebo obviněná osoba zbavena osobní svobody, a to bez ohledu na fázi trestního řízení.

Směrnice rozvádí, co je předmětem práv, kterých je možné se na jejím základě dovolávat, a to a) práva na přístup k obhájci v trestním řízení; b) práva na informování třetí osoby v případě zbavení osobní svobody; c) práva na komunikaci s třetími osobami v případě zbavení osobní svobody a konečně d) práva komunikovat s konzulárními úřady.

Pokud jde o **právo na přístup k obhájci**, směrnice členským státům ukládá zajistit, aby podezřelé a obviněné osoby měly právo na přístup k obhájci dostatečně včas, bez zbytečného prodlení a tak, aby tyto osoby mohly účinně uplatňovat svá práva na obhajobu. V každém případě mají mít podezřelé nebo obviněné osoby přístup k obhájci počínaje od toho z následujících okamžiků, který nastane dříve a který směrnice vymezuje: výslech ze strany policejního nebo jiného orgánu činného v trestním řízení či justičního orgánu; provádění vyšetřovacího či jiného úkonu za účelem shromáždění důkazních prostředků ze strany vyšetřovacího či jiného příslušného orgánu; bez zbytečného prodlení po zbavení osobní svobody; či pokud byla daná osoba předvolána k soudu s příslušností v trestních věcech, v přiměřené lhůtě před tím, než se k tomuto soudu dostaví.

Obsahem práva na přístup k obhájci je pak dle směrnice to, že podezřelá nebo obviněná osoba má mít právo scházet se o samotě a komunikovat s obhájcem, který ji zastupuje, a to i před výslechem ze strany policejního nebo jiného orgánu činného v trestním řízení nebo soudního orgánu a dále právo, aby byl přítomen její obhájce při výslechu a mohl se výslechu aktivně účastnit. Podezřelé nebo obviněné osoby by měly dále mít právo na to, aby byl jejich obhájce přítomen alespoň při vyšetřovacích úkonech nebo úkonech prováděných **za účelem shromáždění důkazních prostředků** jako jsou identifikace, konfrontace a rekonstrukce trestného činu, pokud jsou tyto úkony stanoveny vnitrostátním právem a pokud se vyžaduje nebo umožňuje, aby byla podezřelá nebo obviněná osoba dotčenému úkonu přítomna.

Právo na informování třetí osoby po zbavení osobní svobody spočívá v tom, že podezřelá nebo obviněná osoba, která byla zbavena svobody, má právo, pokud si to přeje, aby byla alespoň jedna jí určená osoba, například příbuzný nebo zaměstnavatel, bez zbytečného prodlení informována o tom, že byla daná osoba zbavena osobní svobody.

Co se týká **práva na komunikaci s třetími osobami v případě zbavení osobní svobody**, osoby které jsou zbaveny osobní svobody, budou mít na základě směrnice právo komunikovat bez zbytečného prodlení alespoň s jednou třetí osobou, kterou navrhly, například s příbuzným. Zde se úprava ve směrnici nejeví jako dostatečná neboť na rozdíl od práv uvedených výše není nijak vymezeno, a to ani obecně, co spadá pod komunikaci.

Poslední právo, a to **právo komunikovat s konzulárními úřady** se vztahuje na podezřelé nebo obviněné osoby, které jsou cizími státními příslušníky a které jsou zbaveny osobní svobody v jiném členském státě. Toto právo spočívá v tom, nechat je o zbavení osobní svobody vyrozumět bez zbytečného prodlení konzulární úřady státu, jehož jsou státními příslušníky, a s těmito úřady komunikovat. Směrnice přiznává též právo volby konzulárního úřadu, který má být o zbavení svobody případně vyrozuměn, a právo určit, s kým si přejí komunikovat v případě, že mají dané osoby dvě nebo více státních příslušností. Podezřelé nebo obviněné osoby mají rovněž právo na návštěvu ze strany svých konzulárních úřadů, mají právo s nimi hovořit a korespondovat a mají právo, aby jim jejich konzulární úřady zajistily právní zastoupení, pokud s tím uvedené úřady souhlasí, s výhradou přání dotčených podezřelých nebo obviněných osob.

Mimo výše uvedená práva, která se uplatní obecně, směrnice dále obsahuje zvláštní ustanovení týkající se práva na přístup k obhájci v řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu.

Daniel Hoda

ZE ZAHRANIČNÍCH PERIODIK

BERNER, K.: **Suverenita parlamentu podle Základního zákona: Jak německý ústavní soud našel parlamentní participaci jako způsob kontroly evropské integrace/** 'Sovereignty of Parliament' under the *Grundgesetz*: How the German Constitutional Court Discovers Parliamentary Participation as a Means of Controlling European Integration. *European Public Law*, č. 2, 2013, s. 249 – 262.

Německý Spolkový ústavní soud patří k národním soudům, které neakceptovaly plnou přednost evropského práva před vnitrostátním ústavním právem. Aktuálně, v době krize veřejných rozpočtů a regulačního úsilí Evropské unie zaměřeného na fiskální politiku, rozvinul Spolkový ústavní soud v několika rozhodnutích z posledních let téma dostatečných záruk proti nekontrolovanému přenosu pravomocí v této oblasti na Evropskou unii.

V první části článku se autorka věnuje ústavnímu rámci role německého parlamentu při projednávání evropských předpisů. Obdobně jako je tomu v české praxi, má i německý parlament právo na včasné informování ze strany vlády o návrzích evropských aktů a může k nim přijímat stanoviska.

V druhé části autorka shrnuje hlavní závěry rozsudků Spolkového ústavního soudu ve věcech týkajících se záchranných opatření pro Řecko,¹⁾ Euro Plus paktu²⁾, a Smlouvy o evropském stabilizačním mechanismu (ESM) a Fiskální smlouvy.³⁾ Autorka rozebírá důležité principy, které Spolkový ústavní soud v těchto rozsudcích nastínil, konkrétně zásady „stálé rozpočtové autonomie“ a „celkové rozpočtové odpovědnosti“ německého parlamentu.

GÁSPÁR-SZILÁGYI, S.: **Co zakládá porušení povinnosti sdělit vnitrostátní opatření/** What Constitutes 'Failure to Notify' National Measures? *European Public Law*, č. 2, 2013, s. 281 – 294.

Článek se zabývá novinkami v právní úpravě specifického řízení o porušení povinností plynoucích z práva EU, tak jak jej zavedla Lisabonská smlouva. Tímto deliktem je porušení povinnosti sdělit vnitrostátní opatření provádějící směrnici. Jednou z hlavních novinek v této oblasti je, že Komise může v žalobě Soudnímu

¹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 7. 9. 2011, 2 BvR 987/10, text dostupný na internetu: <http://www.bverfg.de/entscheidungen.html>.

²⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 19. 6. 2012, 2 BvR 4/11, text dostupný na internetu: <http://www.bverfg.de/entscheidungen.html>.

³⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN ze dne 12. 9. 2012, 2 BvR 1390/12, text dostupný na internetu: <http://www.bverfg.de/entscheidungen.html>.

dvoru EU přímo navrhnout, aby členský stát, bude-li shledáno, že svou povinnost porušil, uhradil peněžité sankce. V minulosti se vyžadovalo dvojí řízení, nejprve musel Soudní dvůr deklarovat porušení povinností ze strany členského státu, v následující žalobě pak Komise mohla požadovat zaplacení pokuty.

Článek detailně rozebírá předlisabonskou úpravu i aktuální stav (vycházející z čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie) a přihlíží rovněž k výkladu Komise, který je podle autora poměrně extenzivní a neodpovídá zřejmě záměrům tvůrců Lisabonské smlouvy (tento závěr opírá o některé materiály přípravných prací). Novinkou z praxe Komise v této oblasti je tzv. *prima facie* analýza, která se zaměřuje na to, zda notifikovaná vnitrostátní opatření odpovídají územnímu a věcnému rozsahu působnosti směrnice. Jejím hlavním účelem je nalézt zcela evidentní pochybení států (str. 284). Autor však v závěru dovozuje, že nová úprava nemusí být efektivní, neboť umožní sankcionovat státy, které neoznámí vnitrostátní opatření provádějící několik méně významných ustanovení směrnice, naproti tomu státy, které budou tvrdit, že provedly všechna opatření, přičemž například jejich aplikace na vnitrostátní úrovni je nesprávná, se mohou vyhýbat sankcím řadu let (str. 294).

Autor shrnuje, že vzhledem k četným novinkám v řízení o porušení povinnosti sdělit vnitrostátní opatření je třeba vyčkat na první soudní rozhodnutí v této oblasti. Ta by měla blíže osvětlit nejasnosti nové právní úpravy. Například by měla specifikovat, jak velkou diskreci má Komise při zahájení řízení.

Pavel Ondřejek

RECENZE

BABIAKOVÁ, E. - HAJDINOVÁ, J. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva.* IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 414, ISBN 978-80-8078-462-1

Problematica vyvodzovania zodpovednosti fyzických osôb za priestupky, ktoré sú špeciálnou kategóriou správnych deliktov, je v právnej teórii a najmä v právnej praxi živou oblasťou.

Interpretácia a aplikácia zákonov upravujúcich priestupky vyžaduje nielen právnu erudíciu zo strany vykonávateľov verejnej správy oprávnených objasňovať a prejednávať priestupky, ale kladie nároky tiež na rozhodovaciu činnosť súdov v rámci správneho súdnictva, nakoľko Slovenská republika sa zaviazala zaručiť práva zakotvené v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a má záväzok riadiť sa konečným rozhodnutím Európskeho súdu pre ľudské práva vo všetkých sporoch, ktorých je procesnou stranou.

Ako členský štát Rady Európy je povinná vo svojej vnútroštátnej úprave garantovať práva zaručené touto medzinárodnou zmluvou, okrem iného aj v oblasti trestania súkromných osôb orgánmi verejnej moci. Najväčší význam majú v tomto smere ustanovenia Dohovoru – čl. 6 (právo na spravodlivý proces), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky) a ustanovenia čl. 2-4 Protokolu č. 7 k Dohovoru (právo na odvolanie v trestných veciach, odškodnenie za nezákonné odsúdenie a právo nebyť odsúdený v tej istej veci dvakrát).

Napriek tomu, že text Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd používa len pojem trestný čin, Európsky súd pre ľudské práva interpretuje pojmy trestná vec, trestné konanie, trestný čin a potrestanie autonómne. Dôsledkom doktríny o autonómnosti je, že nie je z právneho hľadiska podstatné, či skutok je vnútroštátnym právnym predpisom kvalifikovaný ako trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt.

Z tohto dôvodu narastá význam súdnej judikatúry, keďže slovenské súdy, na rozdiel od vykonávateľov verejnej správy, neváhajú v prípade nedostatočnej zákonnej úpravy priamo aplikovať ustanovenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v záujme zabezpečenia ochrany práv súkromných osôb taktiež využívajú *analogiu iuris a legis* v prospech páchatela priestupku.

Recenzované dielo prináša v tomto smere výber reprezentatívnych judikátov – či už ide o rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (s. 14-44), rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (s. 45-77), rozsudky a uznesenia Najvyššieho

súdu Slovenskej republiky vo veciach konania o priestupkoch (s. 80-260) ako aj jednotlivých skutkových podstat priestupkov (s. 262-375). Vzhľadom na to, že časť C v publikácii sa týka aj priestupkov zakotvených v osobitných zákonoch, možno konštatovať, že záber diela je širší a netýka sa len výkladu a aplikácie zákona SNR č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

Vhodným doplnkom je príloha, ktorá obsahuje neoficiálny preklad textu odporúčania č. R (91) 1 členským štátom o správnych sankciách s dôvodovou správou, rezolúcie R (77) 33 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom, odporúčania (80) 2 o používaní správnej úvahy správnymi orgánmi a odporúčania CM/Rec (2007) 7 o dobrej verejnej správe.

I keď ide o dokumenty Výboru ministrov, ktoré nemajú právne záväzný charakter ani pre správne orgány, ani pre súdy, sú nepriamym nástrojom Rady Európy najčastejšie spájané so zabezpečovaním a monitoringom dodržiavania vysokého štandardu ľudských práv a základných slobôd. Keďže Slovenská republika má politický záväzok transponovať požiadavky týchto dokumentov do právnej úpravy, súdy i orgány verejnej správy sa na ne podporne odvolávajú v odôvodnení svojich rozhodnutí týkajúcich sa priestupkov.

Ťažisko publikácie tvoria publikované i nepublikované rozhodnutia správnych súdov. Pri všetkých bola vytvorená právna veta a vybraté časti z odôvodnenia rozhodnutí za účelom lepšieho pochopenia interpretácie priestupkového práva.

Najrozsiahlejšia časť diela sa týka konania o priestupkoch. Autorky vybrali vhodné judikáty z oblasti zásad priestupkového konania, ústneho pojednávania, dokazovania v priestupkovom konaní, blokového konania a súbehu priestupkov. Pod názvom „Rôzne“ si čitateľ nájde rozhodnutia týkajúce sa plnej jurisdikcie súdu vo veciach priestupkov, práva poškodeného v priestupkovom konaní ako aj výkladu vybraných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb., v znení neskorších predpisov).

Publikáciu hodnotím vysoko z dôvodu citlivého, reprezentatívneho a erudovaného výberu súdnych rozhodnutí a uznesení, aj systematického a logického usporiadania jednotlivých častí urýchľujúceho orientáciu čitateľa.

Soňa Košičiarová

Poznámky: