

ZE ZAHRANIČNÍ JUDIKATURY

Z JUDIKATURY SRN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Marie Pechancová