

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

Odvod za trvalé odnětí zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 30/15 (<http://nalus.usoud.cz>).

33. Přestože si je Ústavní soud vědom i toho, že v současné době je v legislativním procesu další novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, zahrnující i změnu přezkoumávaného ustanovení § 11a, nepovažuje za vhodné vyčkávat na výsledek tohoto procesu. Stěžejním důvodem pro rozhodnutí Ústavního soudu je totiž ochrana zemědělského půdního fondu, na němž by nic nezměnila ani projednávaná novela zákona, která by navrhovatelem tvrzenou diskriminaci fakticky odstranila.

34. Na výše uvedeném hodnocení nemůže nic změnit, ba naopak k němu přispívá argumentace samotného navrhovatele – že jeho cílem není dosáhnout obecného osvobození od placení odvodů ohledně veškerých staveb pozemních komunikací. Navrhovatel zdůrazňuje, že konkrétně účelové komunikace, které jsou podle § 9 odst. 1 věty třetí zákona o pozemních komunikacích ve vlastnictví právnických nebo fyzických osob, pravidelně neslouží veřejnému zájmu, nýbrž primárně zájmu soukromému. Jak na tento aspekt věci poukazuje rovněž vláda ve vyjádření k návrhu, zrušení ustanovení v napadené části by znamenalo mj. osvobození od placení odvodů pro účelové komunikace ve smyslu § 7 zákona o pozemních komunikacích, které slouží potřebám vlastníků přilehlých nemovitostí, např. kancelářských budov, obchodních center a jiných objektů sloužících k podnikání či obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Vztahovalo by se dokonce i na veřejně nepřístupné účelové komunikace, např. odstavně či parkovací plochy nacházející se v uzavřených areálech a podléhající využití podle rozhodnutí vlastníka.

35. Tento důsledek případného vyhovění návrhu by nebylo možné napravit prostým odkladem vykonatelnosti zrušujícího nálezu ve smyslu § 70 odst. 1 ve spojení s § 58 odst. 1 zákona o Ústavním soudu tak, aby měl zákonodárce prostor k přijetí nové ústavně konformní úpravy. Byť by totiž Ústavní soud mohl vykonatelnost nálezu odložit a potřebný časový prostor zákonodárci vytvořit, nemohl by předjímat a ovlivnit, že by zákonodárce tuto možnost skutečně využil a v mezidobí přijal úpravu novou – takovou, která by byla souladná s ústav-

ním pořádkem, včetně čl. 7 Ústavy a tam zakotveného závazku státu při ochraně přírodního bohatství. Ústavní soud ze své pozice (výhradně) negativního zákonodárce nemá jakékoli prostředky k zajištění, že dojde k přijetí odpovídající nové právní úpravy, přičemž případné nepřijetí by vyústilo v právní stav, který by se ostře přičil ochraně životního prostředí a přírodního bohatství.

Vymahatelnost nároku na zaplacení regulačního poplatku, který byl Ústavním soudem zrušen

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2016, sp. zn. I. ÚS 3599/15 (<http://nalus.usoud.cz>).

18. Závaznost vykonatelného nálezu Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy se ve vztahu k soudům (nebo jiným orgánům veřejné moci) uplatní i tím způsobem, že jim při právním hodnocení v minulosti nastalých skutečností brání použít zákon nebo jeho ustanovení, jehož nesoulad s ústavním pořádkem byl zjištěn v řízení o kontrole norem, jestliže by jeho použití v konkrétní věci vedlo k protiústavnímu následku. Takto vymezená překážka aplikovatelnosti zákona je dána již tím, že ústavní pořádek není jen formálním vyjádřením souhrnu právních norem majících vyšší právní sílu než zákon, jenž s nimi musí být v souladu [čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy]. Ve svém celku vyjadřuje rovněž základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti (neboli demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 Ústavy), jimž se musí podříditi výklad a použití jakýchkoliv právních norem [nález ze dne 21. prosince 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93 (N 1/1 SbNU 1; 14/1994 Sb.)]. Mezi uvedené hodnoty přitom patří i ochrana základních práv a svobod, které - pokud jde o jejich podstatu a smysl - tvoří jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy). Má-li být tato ochrana naplněna, pak ji nelze v určitém konkrétním případě odeprít pouze z důvodu, že k porušení základního práva nebo svobody došlo na základě zákona, který neumožňoval ústavně konformní aplikaci. V tomto ohledu je zákonodárce omezen ústavním pořádkem stejně jako jiné státní orgány, jimž ústavní zákony nebo zákony svěřují výkon státní moci.

19. Vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímé aplikace ústavní normy, v konkrétním případě dále vyplývá i z čl. 95 odst. 2 Ústavy [srov. nález ze dne 7. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 35/08 (N 83/53 SbNU 51; 151/2009 Sb.), část VIII]. Obecný soud překládá Ústavnímu soudu k posouzení otázku souladu zákona s ústavním pořádkem, ať už formou návrhu na zrušení zákona nebo - byl-li již zrušen - na vyslovení jeho protiústavnosti, vždy ve snaze dosáhnout toho, aby jej při právním posouzení věci nemusel použít, a mohl tak - co do výsledku - rozhodnout jinak [srov. nález ze dne 6. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 3/06 (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26]. V případech, kdy by použití protiústavního zákona vedlo k porušení základního práva nebo svobody, jde ostatně o jediný způsob, jakým mohou obecné soudy dostát povinnosti poskytnout jim ochranu ve smyslu čl. 4 Ústavy.

20. Samotná skutečnost, že Ústavní soud rozhodl v řízení o kontrole norem o zrušení zákona nebo o vyslovení jeho nesouladu s ústavním pořádkem, ovšem

ještě neznamena, že jeho použití je vyloučeno pokaždé. Je tomu tak z toho důvodu, že ne každý případ jeho aplikace musí nezbytně vést k protiústavnímu následku. V řadě případů pro ni naopak mohou existovat velmi silné ústavně-právní důvody. Východiskem jakýchkoliv úvah v tomto směru musí být konkrétní důvod protiústavnosti zákona, jenž byl vyjádřen v nosných částech odůvodnění nálezu Ústavního soudu [srov. nález ze dne 18. prosince 2007 sp. zn. IV. ÚS 1777/07 (N 228/47 SbNU 983), bod 22] a jenž může - pokud jde o uvedený následek - dopadat jen na některé (či dokonce žádné) právní vztahy, ve vztahu k nimž se tento zákon použije.

21. Ustanovení zákona může například vyjadřovat více právních norem, z nichž pouze některé jsou protiústavní (a tedy případně i neaplikovatelné), což však s ohledem na jeho znění nemění nic na nutnosti jeho zrušení jako celku [např. nález ze dne 8. července 2010 sp. zn. Pl. ÚS 15/09 (N 139/58 SbNU 141; 244/2010 Sb.), bod 55]. V jiných případech se zas důvod protiústavnosti zákona nemusí vůbec dotýkat jím upravovaných právních vztahů [např. spočívá-li tento důvod v porušení ústavních pravidel legislativní procedury, obzvláště lze-li je posuzovat jen k včasné uplatněnému návrhu oprávněného subjektu; srov. nález ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.), body 128 a 185]. Za této situace proto nebude dán ani žádný relevantní důvod, aby takovýto zákon - navzdory své protiústavnosti - nebyl při řešení určité konkrétní věci použit.

22. Dále je třeba uvést, že zpětný následek, spočívající ve vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímé aplikaci ústavní normy, se při právním hodnocení v minulosti nastalých skutečností uplatní pouze za předpokladu, že ve vztahu k dotčenému jednotlivci nebude znamenat větší zásah do jeho subjektivních práv, než k jakému by došlo, pokud by se tento zákon použil [srov. nález ze dne 18. září 2012 sp. zn. II. ÚS 2371/11 (N 159/66 SbNU 373), body 50 a 51]. Ochranu základních práv a svobod by především nebylo možné spatřovat v nepoužití zákona jen z toho důvodu, že rozsah práv, který přiznává dotčené osobě, je menší, než jaký by odpovídal požadavkům plynoucím z ústavního pořádku, pokud by důsledkem bylo nepřiznání těchto práv vůbec. V některých specifických případech zkrátka nemusí být odstranění protiústavního následku možné bez "pozitivního" zásahu zákonodárce, příp. může být možné jen velmi obtížně [srov. nález ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389; 252/2006 Sb.)].

23. Výjimku z uvedeného zpětného následku nakonec představují i případy, kdy by vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímá aplikace ústavní normy, za účelem ochrany základních práv a svobod jednotlivce vedly k nepřipustnému zásahu do základních práv a svobod jiných osob, jednajících v důvěře v zákon. Takovéto poskytnutí ochrany by v podstatě znamenalo vznik nového protiústavního následku. Vždy je proto třeba vážit, zda by tento zásah bylo možné považovat za proporcionální s ohledem na hodnoty, o které v konkrétním právním vztahu jde, a zda by naopak neměla být dána přednost právní jistotě (zachování vzniklého stavu). ... Jeho podstata spočívá zjednodušeně řečeno v tom, že vyloučení aplikace zákona, jenž byl nálezem Ústavního soudu zrušen

nebo shledán protiústavním, na již nastalé skutečnosti se zásadně (nikoliv však bezvýjimečně) připouští v případě vertikálních právních vztahů, jde-li k tíži státu, zatímco v případě právních vztahů horizontálních je s ohledem na právní jistotu jejich účastníků zpravidla (rovněž tedy nikoliv bezvýjimečně) vyloučeno [např. nález ze dne 6. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 38/06 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.), nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07, bod 31, nález ze dne 23. května 2013 sp. zn. III. ÚS 3489/12 (N 94/69 SbNU 447), bod 12]. Nepoužití protiústavního zákona by mohl v závislosti na jeho intenzitě bránit i určitý ústavně aprobovaný veřejný zájem [srov. nález ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 28/13 (N 137/74 SbNU 93; 161/2014 Sb.), bod 89].

24. Pro vyloučení aplikace protiústavního zákona není podstatné, zda mělo řízení o kontrole norem s ohledem na osobu navrhovatele (a s ní spojené podmínky aktivní legitimace) povahu abstraktní nebo konkrétní kontroly ústavnosti. V obou případech se totiž závaznost vykonatelného nálezu Ústavního soudu podle čl. 89 odst. 2 Ústavy ve vztahu ke všem orgánům veřejné moci uplatní stejným způsobem. Odlišné právní následky nálezu v závislosti na povaze uvedeného řízení nepředpokládá ani zákon o Ústavním soudu.

25. Ústavní soud zdůrazňuje, že zrušení zákona nebo jiného právního předpisu jeho nálezem působí zásadně od okamžiku jeho vykonatelnosti, tedy dne vyhlášení ve Sbírce zákonů nebo dne uvedeného ve výroku nálezu (ex nunc), a nikoliv zpětně, tedy od okamžiku, kdy se stal platnou součástí právního pořádku (ex tunc). Stejně tak jím není zpochybněna platnost a účinnost takového zákona v minulosti. Práva a povinnosti vzniklé na jeho základě nadále trvají bez ohledu na to, zda k jejich vzniku došlo v důsledku určité právní skutečnosti nebo pravomocným rozhodnutím orgánu veřejné moci (§ 71 odst. 4 zákona o Ústavním soudu). V obecné rovině není vyloučena ani možnost jeho další aplikace, jestliže Ústavní soud rozhodl o odkladu vykonatelnosti svého nálezu; tento odklad by ostatně jinak postrádal smysl [srov. stanovisko pléna ze dne 14. prosince 2010 sp. zn. Pl. ÚS-st. 31/10 (ST 31/59 SbNU 607; 426/2010 Sb.), bod 18]. ...

26. Obdobným způsobem je třeba nahlížet i na případný následek ve vztahu k již vydaným pravomocným rozhodnutím podle § 71 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. Podle tohoto ustanovení zůstávají pravomocná rozhodnutí vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen (s výjimkou rozsudku vydaného v trestním řízení), nedotčena; práva a povinnosti podle takových rozhodnutí však nelze vykonávat. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře konstatuje, že překážku vykonatelnosti plynoucí z tohoto ustanovení je třeba vykládat v tom smyslu, že se uplatní jen ve vztahu k těm případům aplikace protiústavního právního předpisu, na které dopadají derogační důvody vymezené v odůvodnění jeho nálezu [srov. nález sp. zn. IV. ÚS 1777/07, bod 22]. Závěr o nevykonatelnosti rozhodnutí se tudíž neuplatní bez dalšího; nepostačuje pouhý fakt, že určitý právní předpis nebo jeho ustanovení byly nálezem zrušeny. ...

27. Z uvedeného vyplývá, že obecný soud musí v případě, kdy má použít zákon, jehož nesoulad s ústavním pořádkem zjistil Ústavní soud v řízení o kon-

trole norem [čl. 87 odst. 1 písm. a) a b), čl. 95 odst. 2 Ústavy], vždy zvažovat, zda jeho použití nebrání s ním spojený zásah do základních práv a svobod jednotlivce. V tomto ohledu je vázán závazným právním názorem ohledně důvodu jeho protiústavnosti, který Ústavní soud vyslovil v odůvodnění nálezu, jímž byl tento zákon zrušen nebo jímž byla vyslovena jeho protiústavnost. Jeho povinností je přitom posoudit, zda vyloučení aplikace protiústavního zákona, příp. přímá aplikace ústavní normy, nebudou v konkrétním případě znamenat větší zásah do práv dotčeného jednotlivce nebo nepřiměřený zásah do základních práv a svobod jiných osob či jiného ústavně aprobovaného veřejného zájmu, tedy zda nebudou vést k jinému protiústavnímu následku, který by takovýto postup vylučoval. Lze jen dodat, že v praxi Ústavního soudu není nijak neobvyklé, že takovýto posouzení je - alespoň v obecné rovině - již součástí nosných částí odůvodnění jeho derogačního nálezu [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 15/09, body 53 až 55, nález sp. zn. Pl. ÚS 35/08, část VIII, nebo nález ze dne 27. listopadu 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), body 388 až 390].

Úhradová vyhláška pro rok 2015

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 5/15 (15/2016 Sb.).

32. Zmocnění Ministerstva zdravotnictví k vydání vyhlášky, kterou se stanoví hodnota bodu, výše úhrad hrazených služeb a regulačních omezení, vyplývá z § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění. Toto ustanovení předpokládá, že jejímu vydání bude předcházet dohodovací řízení zástupců Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky a ostatních zdravotních pojišťoven a zástupců příslušných profesních sdružení poskytovatelů jako zástupců smluvních poskytovatelů, které svolá ministerstvo. Bude-li výsledkem tohoto řízení dohoda na uvedených parametrech, ministerstvo ji vydá jako vyhlášku. Pokud by však obsah této dohody byl v rozporu s právními předpisy nebo veřejným zájmem, jímž se ve smyslu § 17 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění rozumí zájem na zajištění kvality a dostupnosti hrazených služeb, fungování systému zdravotnictví a jeho stability v rámci finančních možností systému veřejného zdravotního pojištění, nebo by k předmětné dohodě nedošlo do 120 dnů před skončením příslušného kalendářního roku, stanoví vyhláškou ministerstvo hodnotu bodu, výši úhrad hrazených služeb a regulační omezení na následující kalendářní rok samostatně.

35. Listina ve svém čl. 31 zaručuje občanům právo na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného zdravotního pojištění. Toto ustanovení sice předpokládá, že podmínky, tj. zejména rozsah, v jakém budou mít občané za uvedených ústavních podmínek přístup ke zdravotní péči a zdravotním pomůckám, stanoví teprve zákonodárce, nelze je však vykládat v tom smyslu, že by z něj pro jeho úvahu neplynuly žádné meze [srov. nález ze dne 23. dubna 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), body 52 až 56]. Jím přijatá zákonná úprava musí především umožňovat skutečnou realizaci tohoto práva, tedy zachovávat jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny). ...

36. K zajištění rovného přístupu ke zdravotní péči slouží i další požadavek přímo vyplývající z čl. 31 Listiny, jímž je existence systému veřejného zdravotního pojištění. Přijetí zákonné úpravy k jeho zajištění, jakož i jeho faktické provedení, je povinností státu a v jeho rámci především orgánů moci zákonodárné a moci výkonné. Základem zákonného vymezení tohoto systému je v současnosti zákon o veřejném zdravotním pojištění, který upravuje právní vztahy mezi zdravotními pojišťovnami, jejich pojištěnci a poskytovateli zdravotních služeb za účelem realizace ústavně zaručeného práva na bezplatnou zdravotní péči. Úhradová vyhláška, kterou na základě § 17 odst. 5 zákona o veřejném zdravotním pojištění vydává Ministerstvo zdravotnictví vždy pro následující kalendářní rok, pak tuto zákonnou úpravu doplňuje. Stanoví totiž, jakým způsobem se určí výše úhrad, na které vznikne jednotlivým poskytovatelům nárok vůči zdravotním pojišťovnám za hrazené služby, jež v souladu se svými zákonnými či smluvními povinnostmi poskytl jejich pojištěncům. Jejím obsahem je tak vlastně cenová regulace. Přestože se každý poskytovatel může dohodnout se zdravotní pojišťovnou na jiném způsobu určení výše úhrad, a tím ve vztahu k jejich vzájemným právním vztahům vyloučit použití úhradové vyhlášky, v obecné rovině platí, že tato vyhláška významným způsobem dotváří i podmínky pro podnikání v oblasti poskytování zdravotních služeb. Z tohoto důvodu ji lze považovat rovněž za doplnění zákonné úpravy, která ve vztahu k těmto poskytovatelům vymezuje právní rámec rozhodný pro realizaci jejich práva podnikat podle čl. 26 odst. 1 Listiny.

67. Uvedené závěry samozřejmě nelze vykládat v tom smyslu, že se jimi do budoucna zpochybňuje účelnost případného navýšení úhrad poskytovatelům zdravotní péče. Za situace, kdy jejich současné nastavení nevybočuje z, ústavním pořádkem vymezeného, rámce pro stanovení podmínek a omezení práva podnikat, však zodpovězení otázky, zda by k takovému kroku mělo dojít, nenáleží Ústavnímu soudu. Její posouzení má totiž povahu politického rozhodování, k němuž je povolán (a také mnohem lépe vybaven) demokratický zákonodárce a jemu odpovědná vláda.

K aktivní legitimaci spolků na ochranu přírody a krajiny v řízení o zrušení opatření obecné povahy

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 10. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3572/14 (<http://nalus.usoud.cz>).

26. Ústavní soud přisvědčil tvrzení stěžovatelů, kteří v ústavní stížnosti uvedli, že omezení aktivní legitimace spolku na pouhé procesní otázky v řízení před orgány veřejné správy je neudržitelné jak z hlediska mezinárodních závazků České republiky, tak i z hlediska díkce příslušného vnitrostátního právního předpisu [§ 70 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny]. Občanům sdruženým ve spolku nelze podle stěžovatelů upírat právo na společnou účast při rozhodování o jejich životním prostředí jen proto, že založili spolek jako specifickou právnickou osobu, na kterou delegovali svá práva přímé účasti na ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelé zdůraznili, že místní nebo věcný vztah stěžovatelů nelze hodnotit dle formálních kritérií jako je název, sídlo nebo stanovy. Spolek

jednal prítom plne v intencích zájmů svých členů a v rámci svého předmětu činnosti podle stanov. Má tak mít právo na to, aby bylo uznáno jeho „dotčení“ a tedy i jeho věcná legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

28. Ústavní soud nehodlá zpochybňovat stávající výklad Aarhuské úmluvy z hlediska neexistence jejího přímého účinku. Je však zapotřebí brát v úvahu status Aarhuské úmluvy [viz čl. 10 Ústavy] z pohledu její aplikační přednosti před zákonem. Nelze relevantně jednat bez přihlédnutí k Aarhuské úmluvě jako k interpretačnímu pramenu. K této otázce se Ústavní soud vyjádřil již v plenárním nálezu ze dne 19. 11. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (N 198/51 SbNU 409), v nálezu ze dne 17. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2239/07 (N 57/52 SbNU 267) a v usnesení ze dne 30. 6. 2008 sp. zn. IV. ÚS 154/08. Závazkům vyplývajícím z Aarhuské úmluvy Ústavní soud nepřiznal v žádném z jejich ustanovení přímý účinek. Ústavní soud je však povinen vyložit ustanovení ústavního pořádku, jež se dotýkají práva na soudní ochranu, takovým způsobem, aby byla umožněna účinná ochrana práv fyzických a právnických osob. Je-li tedy možné interpretovat vnitrostátní normy vícero možnými způsoby, má přednost ten výklad, který naplňuje požadavky Aarhuské úmluvy. Rozhodnutím Rady č. 2005/370/ES ze dne 17. 2. 2005 přistoupilo k Aarhuské úmluvě též Evropské společenství (Úřední věstník Evropské unie ze dne 17. 5. 2005, L 124/1) a Aarhuská úmluva se stala součástí komunitárního práva, a to v režimu tzv. smíšených smluv. Přestože nejsou splněny podmínky přímého účinku [dostatečná jasnost a bezpodmínečnost - srov. věc 26/62, Van Gend en Loos (1963) ECR 1 či věc C-8/81, Becker v. Finanzamt MünsterInnenstadt (1982) ECR 53], mají orgány členských států (soudy pochopitelně nevyjímaje) povinnost souladného výkladu, tj. povinnost vykládat vlastní právní úpravu v souladu s mezinárodněprávním závazkem Evropského společenství [srov. věc C-300/98 a C-392/98, Parfums Christian Dior SA (2000) ECR I-11307, body 47–48].

29. Ve věci lze poukázat i na závěry obsažené v rozsudku velkého senátu Soudního dvora EU [C-240/09 rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011] k návrhu Nejvyššího soudu Slovenské republiky na rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 234 ES. Ty sice potvrdily, že čl. 9 odst. 3 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, která byla jménem Evropského společenství schválena rozhodnutím Rady 2005/370/ES ze dne 17. února 2005, nemá v právu Unie přímý účinek. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby vyložil procesní právo upravující podmínky, které je nutno splnit pro účely podání správního opravného prostředku nebo žaloby, způsobem, který v co největším možném rozsahu zohlední cíle čl. 9 odst. 3 této Úmluvy, jakož i cíl účinné soudní ochrany práv poskytnutých právem Unie, aby taková organizace na ochranu životního prostředí, jako je spolek VLK, mohla soudně napadnout rozhodnutí vydané v rámci správního řízení, které by mohlo být v rozporu s právem Unie v oblasti životního prostředí. Dále je třeba vzít v úvahu i stanovisko generálního advokáta ze dne 21. 5. 2015 ve věci C-137/14 (Komise v. Německo). Ve stanovisku konstatoval nesplnění povinností státem vyplývajících z čl. 11 směrnice Evrop-

ského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a čl. 25 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění).

30. Judikatura Ústavního soudu prošla ve vztahu k problematice aktivní legitimace spolků ve věcech, v nichž je obsažen aspekt základního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny, podle něhož má každý právo na příznivé životní prostředí), určitým vývojem. Od konstatování, že práva vztahující se k životnímu prostředí přísluší jen osobám fyzickým [usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97 (U 2/10 SbNU 339)], dospěl Ústavní soud k závěru, že "... v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti, včetně spolků a nevládních organizací, které mají povahu právnických osob. Diskurs v rámci otevřené společnosti, realizovaný případně též právními prostředky a v řízení před soudy, je pak účinnou zárukou ochrany přírodního bohatství státu (čl. 7 Ústavy)." (usnesení ze dne 28. 6. 2005 sp. zn. I. ÚS 486/04). V dalších rozhodnutích se pak Ústavní soud přihlásil k postulátu interpretace vnitrostátních norem, dotýkajících se životního prostředí, v souladu s Aarhuskou úmluvou. Kromě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/07 (viz odstavec 28) tak učinil v též výše citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 2239/07, podle něhož má výklad konformní s Aarhuskou úmluvou v případě interpretačních alternativ přednost.

36. V jiných situacích může pro účely posouzení aktivní legitimace spolku sehrát důležitou roli zaměření spolku na aktivitu, která má lokální nebo věcné opodstatnění (ochrana určitého druhu živočichů, rostlin). Obecně tu lze říci, že z hlediska posouzení zákonné podmínky zkrácení na právech bude věrohodnější místní "zavedenost", tedy již delší časové působení spolku. Není však možné vyloučit ani založení spolku ad hoc za účelem vážícím se k územnímu plánu. Skutečnost, že občan dá přednost prosazování svého zájmu formou spolku s jinými občany, nelze přičítat k jeho tíži. S ohledem na výše popsany vývoj mezinárodních závazků České republiky, unijního práva i na zákonnou úpravu postavení spolků zaměřených na ochranu přírody a krajiny lze považovat za překonanou starší praxi Ústavního soudu ve vztahu k aktivní legitimaci spolků zastupovat zájmy svých členů na ochraně jejich práva na příznivé životní prostředí, vyjádřenou v usnesení ze dne 6. 1. 1998 sp. zn. I. ÚS 282/97.

Právní účinky zrušení právní úpravy regulačního poplatku za hospitalizaci

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2015, sp. zn. I. ÚS 491/15 (<http://nalus.usoud.cz>).

17. Jakkoli totiž byly obě normy, tedy jak stanovení poplatku ve výši 60 Kč za den tak stanovení poplatku ve výši 100 Kč za den, zahrnuty v různých obdobích v ustanovení stejného čísla, tedy v § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb., je mezi nimi tak velká odlišnost, že "jde ve skutečnosti o ustanovení ve své podstatě jiné", jak konstatoval Ústavní soud ve výše citovaném

bodě 55 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/11. Jednoduše řečeno, poselství těchto dvou nálezů ve vztahu k ustanovení § 16a odst. 1 písm. f) zákona č. 48/1997 Sb. zní tak, že regulační poplatek ve výši 60 Kč za den nebyl protiústavní, regulační poplatek ve výši 100 Kč za den byl - i s přihlédnutím k dalším souvisejícím ustanovením upravujícím jeho personální dopad - protiústavní, a proto bylo nutno ho zrušit, byť s odloženou účinností. Tento závěr sice není na první pohled patrný ze samotných výroků obou citovaných nálezů, je však jasně patrný z jejich odůvodnění, která jsou ve smyslu článku 89 odst. 2 Ústavy taktéž závazná.

23. Ústavní soud si je vědom toho, že pobídnutím, aby se cítily vázány nejen výrokem, ale i odůvodněním jeho nálezů, klade na obecné soudy požadavek výrazně složitější, než by byl požadavek, který by striktně odpovídal jeho roli "negativního zákonodárce", tedy toho, kdo pouze pomyslně "škrtná" právní předpisy a jejich jednotlivá ustanovení, přičemž může uvést, od kterého data je jeho zrušovací rozhodnutí účinné, aby se to mohlo přehledně promítnout i v jednotlivých právních informačních systémech. Nelze ovšem zapomínat, že oním "škrtnáním" se role Ústavního soudu a smysl nálezů, v nichž vystupuje v roli negativního zákonodárce, nevyčerpává. Tento negativní zákonodárce se totiž liší od "pozitivního zákonodárce", tedy především Parlamentu, nejen tím, že může právní předpisy a jejich ustanovení pouze rušit, nikoli měnit a tvořit. Liší se i tím, jakou důležitost mají odůvodnění jeho rozhodnutí. I ta jsou totiž součástí jeho závazných rozhodnutí, jejichž výrok je nutno vykládat právě ve vazbě na nosné důvody odůvodnění. Z článku 89 odst. 2 Ústavy přitom orgánům veřejné moci, včetně soudů, nevyplývá pouze vázanost výrokem rozhodnutí Ústavního soudu, ale i jeho právním názorem vyjádřeným v odůvodnění, tedy závěry, k nimž Ústavní soud ve svém rozhodnutí dospěl.

Odmítnutí povinného očkování z důvodu světské výhrady svědomí

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1253/14 (<http://nalus.usoud.cz>).

30. Ústavní soud tamtéž poukázal na stanovisko amici curiae, kterým byl Výbor pro lidská práva a biomedicínu Rady vlády České republiky pro lidská práva. Z obsahu tohoto stanoviska, jež je podrobně rekapitulováno v narativních pasážích citovaného nálezů, se podává, že s ohledem na vysokou míru proočkovánosti populace nemůže výjimečné nevynucení očkování, beroucí zřetel na mimořádné okolnosti konkrétního případu, ohrozit ústavně chráněné zájmy na ochraně veřejného zdraví, předpokládané v čl. 16 odst. 4 Listiny.

52. Ačkoli Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/14 upozornil orgány zákonodárné moci (a v důsledku úpravy materie též podzákonnou normou i orgány moci výkonné) na neexistenci právní úpravy, jež by stanovila odpovědnost státu za případnou újmu na zdraví vzniklou povinným očkováním, dosud k nápravě nedošlo. Jde přitom o úkol, jehož se ve světle lidskoprávních dokumentů a standardů nelze zříci. O tom svědčí například výrok (2.) rozhodnutí Ústavního soudu Slovenské republiky ze dne 12. 2. 2004 sp. zn. U-I-127/01, jenž výslovně konstatuje, že v tamním zákoně o infekčních nemocech protiústavně absentuje jak úprava práv osob, jež jsou z oprávněných důvodů zproštěny po-

vinného očkování, tak i regulace odpovědnosti státu za škodu utrpěnou jako následek tohoto očkování.

Návrh na vyhlášení místního referenda v Jihlavě

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3825/14 (<http://nalus.usoud.cz>).

35. Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 11. 2013 sp. zn. III. ÚS 440/12 poukázal na své výše již citované usnesení ze dne 25. 4. 2001 sp. zn. I. ÚS 641/2000 (U 16/22 SbNU 361), v němž vyslovil že "... čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv a svobod [a obdobně i čl. 25 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech] lze vyložit tak, že garantuje mj. i právo participace na konání místního referenda jako formy přímé účasti na správě věcí veřejných, resp. součásti výkonu práva na samosprávu. Citované ustanovení však nelze chápat tak, jako by zaručovalo i právo konání takového referenda vyvolat. Naše ústavní předpisy totiž neznají tzv. lidovou iniciativu, tj. ústavně předepsanou (a tedy i takto garantovanou) proceduru, kdy lze sebráním určitého počtu podpisů pod petici iniciovat konání referenda". Shodný názor vyslovil Ústavní soud rovněž v usnesení ze dne 31. 8. 2006 sp. zn. II. ÚS 706/04, což připomněl i v usnesení ze dne 22. 2. 2007 sp. zn. III. ÚS 40/06.

K nepravé retroaktivitě přechodných ustanovení daňového řádu

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 18/14 (www.usoud.cz).

28. Pro posouzení ústavnosti napadeného ustanovení byla rozhodující otázka, zda je z hlediska zákazu retroaktivity přípustné, aby se běh a délka doposud neskončené lhůty pro stanovení daně posuzovala podle zákona, který nabyl účinnosti teprve po jejím započetí a který umožňuje její prodloužení nad rámec původní zákonné úpravy.

29. V demokratickém právním státě (čl. 1 odst. 1 Ústavy) musí mít adresáti právních norem reálnou možnost seznámit se předem s jejich obsahem a poznat tak rozsah svých práv a povinností. Jen v takovém případě jim totiž mohou přizpůsobit své jednání a nést za něj odpovědnost. Právní norma, která se stává účinnou teprve poté, co nastaly skutečnosti, ve vztahu k nimž se má uplatnit, již na toto jednání nemůže mít vliv; může mu pouze - ať už zpětně nebo do budoucna - přiznat nebo odeprít právní účinky. Protože však jednotlivec obsah takovéto právní normy nemohl v minulosti znát, je zásadně nepřipustné, aby bylo jeho původně dovolené jednání zpětně učiněno protiprávním, nebo aby s ním byly dodatečně spojeny právní následky, jež jdou k jeho tíži. Přednost zde musí dostat jeho právní jistota a důvěra v právo. V opačném případě by si nikdo nemohl být nikdy jist, zda jedná po právu, neboť v tomto směru by byl vystaven neomezené moci budoucího zákonodárce.

30. Zásady právní jistoty, důvěry v právo či ochrany nabytých práv (resp. zákaz zásahu do nabytých práv) se nedotýkají jen změn právních norem, které působí zpětně. Zákonodárce musí i jinak dbát o to, aby zásah do již existujících právních vztahů neznamenal popření legitimního očekávání, které

u jejich subjektů působením předchozí právní úpravy vyvolal. Tím je do budoucna možnost některých změn buď vyloučena, nebo alespoň omezena, pokud jde o způsob jejich provedení, včetně případné nezbytnosti ponechat po přechodnou dobu v účinnosti dosavadní právní úpravu, aby se adresáti nové právní úpravy mohli reálně přizpůsobit z ní plynoucím právům a povinnostem.

31. Takto vyjádřené meze oprávnění zákonodárce, jež lze dovodit z uvedených zásad, tvoří ve svém souhrnu zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti právních norem), jenž je normativně vyjádřen v zásadě právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy; přesněji řečeno jde o jeden z jejích definičních znaků [nález Ústavního soudu České a Slovenské Federativní Republiky ze dne 10. prosince 1992 sp. zn. Pl. ÚS 78/92 (nález č. 15, Sbírka usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR, Praha: Linde Praha, a.s., 2011, s. 92); dále nález ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)].

32. Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu [srov. zejména nález ze dne 4. února 1997 sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.), nález ze dne 12. března 2002 sp. zn. Pl. ÚS 33/01 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.) a nález ze dne 19. dubna 2011 sp. zn. Pl. ÚS 53/10 (N 75/61 SbNU 137; 119/2011 Sb.)], zákaz retroaktivity se uplatní rozdílně v závislosti na tom, zda se v konkrétním případě změny právní normy jedná o pravou nebo nepravou retroaktivitu. Obecně platí, že zatímco pravá retroaktivita je přípustná pouze výjimečně, v případě nepravé retroaktivity je zásadou její přípustnost.

33. Podstata pravé retroaktivity spočívá v tom, že právní norma působí vznik právních vztahů před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila, nebo pokud na jejím základě dochází ke změně právních vztahů vzniklých podle staré právní úpravy, a to s účinky do období před účinností nového zákona (bližší např. Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 75; Procházka, A. Základy práva intertemporálního se zřetelem k § 5 obč. zák. Brno, 1928, s. 70; Tichý, L. K časové působnosti novely občanského zákoníku. Právník č. 12, 1984, s. 1104). Její zákaz se přitom týká pouze případů, kdy by uvedená zpětná působnost byla v neprospěch (k tíži) jednotlivce, ledaže by dotčený právní subjekt s ohledem na obsah předchozí právní normy nemohl být v oprávněné důvěře v právo (ve stálost právního řádu), nebo by dokonce musel s retroaktivní regulací počítat. Tak by tomu bylo zejména tehdy, jestliže by právní norma byla v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky, nebo s nezměnitelnými náležitostmi demokratického právního státu.

34. Pokud jde o nepravou retroaktivitu, v jejím případě zákon sice nezakládá právní následky zpětně, v minulosti nastalé skutečnosti však právně kvalifikuje jako podmínku budoucího právního následku nebo pro budoucnost modifikuje právní následky založené podle dřívějších předpisů (např. Tilsch, E. Občanské právo. Obecná část. Praha, 1925, s. 78; Procházka, A. Retroaktivita zákonů. In Slovník veřejného práva. Sv. III. Brno, 1934, s. 800). Ačkoliv jí na rozdíl od pravé retroaktivity lze považovat za zásadně přípustnou, ani v jejím případě nesmí být popřena důvěra v právo tam, kde je na straně adresáta právní normy

legitimní očekávání, že dosavadní právní úprava bude zachována. Nepravá retroaktivita je v souladu se zásadami právní jistoty a důvěry v právo, je-li vhodná a potřebná k dosažení zákonem sledovaného cíle a při celkovém poměrování "zklamané" důvěry a významu a naléhavosti důvodů právní změny bude zachována hranice únosnosti (srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ze dne 7. července 2010 sp. zn. 2 BvL 14/02, BVerfGE 127, 1, 25, bod 58).

35. Ústavní soud se ve své dosavadní judikatuře opakovaně vyjádřil k ústavním mezím oprávnění Parlamentu stanovit daně a poplatky (resp. daňovou a poplatkovou povinnost) podle čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). V této souvislosti lze stručně uvést, že daň sice představuje zásah do vlastnického práva subjektu daně, je však ukládána ve veřejném zájmu, kterým je v první řadě získání příjmů státního rozpočtu za účely spojenými s naplňováním funkcí státu [náález ze dne 21. dubna 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/08 (N 89/53 SbNU 125; 181/2009 Sb.), body 40 a 41; též náález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 170]. Existence těchto příjmů je nezbytným předpokladem fungování státu a daň nepochybně představuje prostředek způsobilý dosáhnout takto vymezeného účelu. Otázku, co má být předmětem zdanění a v jaké výši, již ale nelze zodpovědět v abstraktní rovině; její řešení závisí na politickém rozhodnutí, které je ve výlučné kompetenci Parlamentu [srov. náález ze dne 10. července 2014 sp. zn. Pl. ÚS 31/13 (162/2014 Sb.), bod 42]. Ústavněprávní přezkum jím přijaté zákonné úpravy daní se proto z hlediska vlastnického práva zásadně omezuje na vyloučení její extrémní disproportionality, projevující se ve „zmaření samé podstaty majetku“ [náález ze dne 13. srpna 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)] nebo jejím likvidačním (rdousícím) účinku [náález ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)]. Další hlediska přezkumu zas představují požadavky plynoucí ze zásady právního státu, mezi něž patří i požadavek určitosti a předvídatelnosti práva, zákaz svévole a zákaz retroaktivity (srov. náález sp. zn. Pl. ÚS 53/10, bod 172, nebo náález ze dne 12. července 2011 sp. zn. Pl. ÚS 9/08 (N 127/62 SbNU 3; 236/2011 Sb.), bod 14). Opominout nelze ani princip rovnosti (srov. náález sp. zn. Pl. ÚS 31/13, bod 43).

36. V projednávané věci není posuzována ústavnost samotné daňové povinnosti, která v řízení před navrhovatelem vznikla žalobkyni, nýbrž zákonná úprava běhu a délky lhůty, po kterou trvá oprávnění správce daně tuto povinnost pravomocným rozhodnutím stanovit. Požadavek, aby zákonodárce stanovil její časové ohraničení, plyne ze zásady právní jistoty, která předpokládá, aby zásahy veřejné moci do soukromé sféry jednotlivce byly v zásadě vždy limitovány během času. Účelem příslušných lhůt je "stimulovat správce daně k včasnému výkonu jeho práv a povinností a z hlediska právní jistoty daňových subjektů pak nastolit situaci, kdy po jejich uplynutí zanikají i jejich povinnosti, které zejména pokud jde o povinnost prokazovat, jsou po uplynutí delší doby vždy spjaty s určitými problémy" [náález ze dne 11. ledna 2007 sp. zn. II. ÚS 493/05 (N 5/44 SbNU 53)]. Časově neomezené oprávnění správce daně rozhodnout o stanovení daně by nepochybně vedlo k problematickému rozhodování jak ze strany příslušných správních orgánů, tak ze strany soudů, které by byly

nuceny rozhodovat o velmi starých pohledávkách, navíc za situace, kdy již ke zjištění skutkového stavu nemusí existovat dostatečné důkazní prostředky. V tomto ohledu lze přisvědčit názoru, že prekluze "přináší do společnosti stabilitu a jistotu, a umožňuje tak dlužníkům plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2009 č. j. 1 Afs 15/2009-105; veřejně přístupný na <http://www.nssoud.cz>). Ponechání možnosti stanovit daň bez ohledu na běh času by otvíralo prostor ke zpochybnění postupu správce daně i s ohledem na požadavky rovnosti a zákazu diskriminace. Je proto povinností zákonodárce, aby svým rozhodnutím vymezil běh a délku lhůty pro stanovení daně způsobem, který bude vedle veřejného zájmu na řádném výběru daní přiměřeně zohledňovat i právní jistotu daňových subjektů.

37. Zákaz retroaktivity má v případě zákonné úpravy daní rozdílný význam v závislosti na tom, zda se její změna týká a) vlastního vymezení daně, resp. jejích jednotlivých komponentů (subjekt daně, objekt daně, základ daně, sazba daně a splatnost daně), nebo b) související povinnosti evidovat a uchovávat materiály dokládající skutečnosti určující pro výpočet daně, nebo zda se týká c) lhůty pro stanovení daně.

38. Ve vztahu k daňové povinnosti, resp. s ní souvisejícím právním vztahům, se tento zákaz projevuje v tom smyslu, že se její vznik či změna (jde-li k tíži dotčeného jednotlivce) nemůže odvíjet výlučně od právních skutečností nastalých před účinností zákona, kterým došlo k jejímu stanovení. Zákonodárce například nemůže dodatečně stanovit daň z příjmu za loňský rok a při jejím určení vycházet ze souhrnu příjmů, které měl daňový subjekt v tomto období. Tento subjekt totiž v době, kdy mu uvedený příjem vznikl, nemohl počítat s tím, že z něj bude muset odvést i tuto daň. Posléze již proto ani nemusel disponovat potřebnou částkou k jejímu zaplacení. Tím není řečeno, že předmětem zdanění nemůže být dodatečně i majetek, jenž byl příjmem daňového subjektu v loňském roce. Důvodem jeho zdanění ovšem nemůže být (pouze) skutečnost, že jej nabyl v určitém časovém období, nýbrž to, že jej vlastní v okamžiku, kdy mu daňová povinnost vznikla. Teprve od tohoto okamžiku musí počítat s tím, že část jeho aktuálního majetku bude podléhat dani a přizpůsobit tomu své jednání. Uvedené závěry se týkají pouze právé retroaktivity. Pokud jde o možné změny zákonné úpravy daní do budoucna, daňové subjekty musí počítat s tím, že k nim zákonodárce může přistoupit na základě svého politického rozhodnutí.

Ani zde nicméně nelze vyloučit, že nová právní úprava, byť půjde o retroaktivitu nepravou, bude do jejich právního postavení zasahovat způsobem, který zcela popírá jejich důvěru v právo. Jako příklad lze uvést změny zákonné úpravy v průběhu účetního a zdaňovacího období, v jejichž důsledku by ještě v jeho rámci došlo k odlišnému hodnocení povahy daňově relevantních skutečností, jemuž by se daňový subjekt nemohl přizpůsobit (nález sp. zn. Pl. ÚS 9/08, bod 16).

39. V případě povinnosti evidovat a uchovávat materiály dokládající skutečnosti určující pro výpočet daně se zákaz retroaktivity projevuje v tom, že poté, co daňovému subjektu vznikla daňová povinnost, již nelze na straně povinného

subjektu dodatečně stanovit přísnější požadavky na prokázání její výše (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/01). Pokud by například zákon v době, kdy daňovému subjektu vznikly k dosažení určitého příjmu náklady, stanovil, že se k jejich prokázání za účelem snížení daňového základu vyžaduje určitý doklad, pak nelze dodatečně stanovit přísnější náležitosti pro jeho formu, které by fakticky znemožnily pozdější uplatnění těchto nákladů v daňovém řízení. Takováto změna právní úpravy by sice formálně představovala toliko nepravou retroaktivitu, neboť by se vztahovala až k eventuálnímu řízení, jež bude vedeno po její účinnosti, fakticky by však vedla k modifikaci vlastního rozsahu daňové povinnosti, která tomuto subjektu vznikla v minulosti. Její účinek by tak - posuzováno materiálně - odpovídal retroaktivitě pravé, v důsledku čehož by výsledkem jejího ústavněprávního hodnocení musel být závěr o jejím rozporu se zákazem retroaktivity.

40. O retroaktivitě lze nakonec uvažovat i v případě prekluzivní lhůty pro stanovení daně. Změna její zákonné úpravy by působila pravou retroaktivitu, pokud by měla nebo mohla mít za následek "obživení" lhůty, jež uplynula ještě před nabytím účinnosti nové právní úpravy. Důvodem je skutečnost, že jejím důsledkem by byl dodatečný vznik již zaniklého oprávnění státu stanovit daň a s ním fakticky i "obživení" odpovídající daňové povinnosti, k jejímuž splnění by jinak daňový subjekt již nemohl být povinován. O nepravou retroaktivitu půjde naopak tehdy, jestliže novým zákonem dojde či na jeho základě bude moci dojít (na základě budoucích právních skutečností) k prodloužení již započaté, avšak ke dni jeho účinnosti neskončené lhůty pro stanovení daně nad rámec původní zákonné úpravy. ...

41. Uvedený zásah nečiní uvedenou změnu zákonné úpravy běhu a délky lhůty pro stanovení daně bez dalšího nepřipustnou. Stejně jako v jiných případech nepravé retroaktivity je pro její posouzení rozhodující, zda zásah do právní jistoty, k němuž by v důsledku nové právní úpravy došlo, lze s ohledem na důvěru dotčených subjektů v předchozí právní úpravu (resp. jí vyvolané legitimní očekávání) považovat za únosný. ...

42. Zásada právní jistoty brání tomu, aby zákonodárce ponechal možnost stanovení daně bez časového omezení nebo po dobu, jejíž (extrémní) délka by - s ohledem na možný dopad do právní sféry daňových subjektů - postrádala jakékoliv rozumné odůvodnění. Rovněž by s ní bylo v rozporu, pokud by zákonná pravidla určující běh a délku lhůty pro stanovení daně doznala změn v natolik krátké době před jejím uplynutím, že by od dotčených daňových subjektů nebylo možné spravedlivě očekávat, aby jejímu prodloužení "na poslední chvíli" přizpůsobily své jednání. V takovém případě by se jednalo o nepřipustnou nepravou retroaktivitu, ledaže by na straně veřejné moci existoval určitý silný veřejný zájem, odůvodněný především mimořádnými okolnostmi, který by převážil nad oprávněným zájmem daňových subjektů na tom, aby jejich právní vztahy plynoucí z příslušné daňové povinnosti byly definitivně vypořádány. Jinak ale zákaz změn zákonné úpravy lhůty pro stanovení daně, jež by se do budoucna dotýkaly i běhu a délky lhůty započaté podle původní právní úpravy, jen ze zásady právní jistoty obecně dovodit nelze.

44. Předně je třeba uvést, že daňový řád, jehož součástí bylo od počátku jak napadené ustanovení, tak jeho § 148 odst. 2 písm. b), byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 3. září 2009 a účinnosti nabyl dne 1. ledna 2011. K prodloužení lhůty pro vyměření daně započaté za účinnosti zákona o správě daní a poplatků zároveň mohlo dojít jen vůči těm subjektům, jimž tato lhůta uplynula nejdříve během roku 2011. Na případy, kdy se tak stalo nejpozději dne 31. prosince 2010, se daňový řád nevztahuje. Je tedy zřejmé, že ačkoliv zákon o správě daní a poplatků neumožňoval prodloužení lhůty pro vyměření daně z důvodů uvedených v § 148 odst. 2 daňového řádu, dotčené daňové subjekty s možností aplikace tohoto ustanovení ve vztahu k právním skutečnostem nastalým za účinnosti daňového řádu mohly počítat v dostatečném předstihu (nejméně 1 rok a 4 měsíce) před jejím uplynutím podle původního zákona. Předmětná změna pro ně tudíž nemohla být překvapivá a mohly jí přizpůsobit své další jednání. Vzhledem k omezení délky lhůty pro stanovení daně maximální dobou 10 let od jejího počátku podle § 148 odst. 1 daňového řádu (§ 148 odst. 5 téhož zákona) pak nelze shledat nepřiměřený zásah do právní jistoty dotčených daňových subjektů ani s ohledem na její celkovou možnou délku v konkrétním případě, došlo-li by v jejím průběhu k jejímu jednorázovému nebo opakovanému prodloužení. Desetiletou objektivní lhůtu stanovil již § 47 odst. 2 zákona o správě daní a poplatků.

45. Navrhovatel zpochybnil ústavnost napadeného ustanovení i poukazem na absenci dostatečně silného důvodu pro zákonodárcem stanovené řešení vztahu staré a nové právní úpravy. Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že účel napadeného ustanovení lze spatřovat jednak ve snaze sjednotit pravidla pro běh a délku lhůty pro vyměření nebo stanovení daně (a tím zajistit jejich přehlednost pro účely jejich další aplikace), jednak v tom, aby i v případech, kdy lhůta začala běžet za účinnosti zákona o správě daní a poplatků, mohlo dojít k jejímu prodloužení podle § 148 odst. 2 daňového řádu. Posledně uvedené ustanovení totiž vytváří časový prostor k tomu, aby mohl správce daně pravomocně rozhodnout o úkonech v něm vyjmenovaných, což by v opačném případě pro krátkost zbývajících lhůt nemuselo být možné. V obou případech jde o cíle, které lze označit za legitimní a nelze v nich spatřovat svévoli na straně zákonodárce. Tím není řečeno, že zákonodárce musel řešit vztah obou právních úprav právě tímto způsobem.

Zrušení vyhlášky města Přerova č. 2/2010 o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území města Přerova

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (231/2015 Sb.).

23. Městu Přerov lze přisvědčit, že napadená vyhláška kategoricky nevyžaduje právě a jen „zaplachtování“ nákladového prostoru, v němž se nachází sypký či obdobný materiál, neboť dává provozovateli vozidla možnost učinit i jiná vhodná opatření ke splnění stanovené povinnosti. Není tedy v příkrém rozporu s dikcí § 52 odst. 6 či § 52 odst. 2 zákona o silničním provozu. Obce však nejsou oprávněny zpřesňovat či doplňovat zákony. Jestliže obec, sledující stejný cíl jako zákonodárce, stanoví stejné povinnosti jako zákonodárce či je dokonce

rozšíří, překročí tím své kompetence. Vstoupí do prostoru vymezeného zákonodárci a de facto si přisvojí jeho pravomoc, což jí, resp. zastupitelstvu obce, podle Ústavy nepřísluší.

Zrušení části nařízení obce Vojkovice č. 1/2014, kterým se vydávají pravidla pro prodej zboží a poskytování služeb na území obce Vojkovice

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 6/15 (238/2015 Sb.).

28. Ve vztahu k tržním řádům obcí a stanovení míst určených k nabízení a prodeji zboží a služeb pak Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 a k vymezení míst za účelem provozování určité činnosti na základě zákonného zmocnění obecně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/01 ze dne 11. 7. 2001 (N 110/23 SbNU 79; 270/2001 Sb.) uvedl, že korektním výkladem § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona je ten, podle kterého v tržním řádu musí být všechna prodejní místa konkrétně vymezena, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona. Jestliže pak mají být místa pro prodej a poskytování služeb „vymezena“, tj. nepochybně pevně určena (identifikována), v tržním řádu, logicky neobstojí, že by se tak mohlo stát mimo tržní řád a po jeho vydání (v případě projednáváním v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 27/06 radou města svým „souhlasem“ ad hoc, viz bod 25).

31. Podle § 99 odst. 1 věty druhé zákona o obcích rada obce může v přenesené působnosti rozhodovat jen tehdy, stanoví-li tak zákon, nikoliv tedy předpis jiný. V jedné rovině je zmocnění k určení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb v napadeném nařízení nezákonné v tom smyslu, že pro jeho zakotvení není rada zmocněna ani živnostenským zákonem, ani zákonem jiným, přičemž nařízení obce mohou být, jak bylo výše uvedeno, vydávána pouze na základě zákona a v jeho mezích. Není proto přípustné, aby nařízením rada obce delegovala na sebe či jiný orgán pravomoc k určení míst, na kterých může docházet k nabízení a prodeji zboží a služeb, která je jí svěřena § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Ustanovení § 18 odst. 1 písm. a), jak bylo výše uvedeno, totiž radu zmocňuje jen a pouze k tomu, aby daná místa konkrétně vymezila v nařízení, kterým vydává tržní řád.

32. V druhé rovině je pak toto zmocnění v rozporu se zákonem v tom smyslu, že rada sama nemůže rozhodovat na základě podzákonného zmocnění v čl. II. napadeného nařízení, neboť podle § 99 odst. 1 věty druhé zákona o obcích může rada rozhodovat pouze tehdy, stanoví-li tak zákon. Pokud tedy rada obce svým nařízením sama sebe či jiný orgán zmocní k rozhodování v přenesené působnosti, vybočuje tím ze zákonných mezí stanovených v § 99 odst. 1 větě druhé zákona o obcích, neboť zakotvuje bez zákonného podkladu zmocnění, jehož naplnění samotné by přitom bylo v rozporu se zákonem (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 27/06, bod 27; a nález sp. zn. Pl. ÚS 1/01, část IV. in fine).

33. Posledním aspektem formulace čl. II. napadeného nařízení, pro nějž napadená úprava neobstojí, je pak skutečnost, že v případě, že by k určení či vyhrazení míst k nabízení a prodeji zboží a služeb mimo provozovnu k tomu

určenou zvláštním zákonem tak, jak je předvídá čl. II. napadeného nařízení, nedošlo, znamenalo by to paušální a plošný zákaz takového prodeje na celém území obce Vojkovice, neboť daný článek stanovuje, že takovou činnost lze provádět pouze na takto určených místech. Ústavní soud v minulosti judikoval, že § 18 živnostenského zákona představuje zákonné a nikoliv samoúčelné omezení práva podnikat podle čl. 26 odst. 2 Listiny. Vydávání tržního řádu na jeho základě a v jeho mezích má pak sloužit a přispívat především ke kultuře provozování této specifické formy podnikatelské činnosti, k zajištění veřejného pořádku v obci, jakož i k zohlednění vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků či estetiky. Toto zákonné zmocnění je však pouze omezením práva zakotveného v čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž vydáním nařízení, tedy podzákonného předpisu, na jeho základě, nemůže dojít k dalšímu zúžení nebo dokonce vyprázdňení tohoto práva [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 19/11 ze dne 31. 1. 2012 (N 23/64 SbNU 223; 132/2012 Sb.), body 22–26; obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 57/13, bod 24]. K plošnému zakazu prodeje mimo provozovnu k tomu zvláštním zákonem určenou proto nemůže dojít, a to bez ohledu na to, zda se tak stane postupem podle odstavce prvního či třetího § 18 živnostenského zákona. Právě k takové situaci by však došlo v případě, kdy by obec Vojkovice na základě zmocnění v čl. II. napadeného nařízení místa k nabízení a prodeji zboží a služeb neurčila.

Formalistický postup správních soudů při posuzování nároku na mimořádný hornický důchod

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 9. 2015, sp. zn. III ÚS 1015/13 (www.usoud.cz).

26. Pro posouzení nároku stěžovatele bylo naopak nerozhodné, že nařízení vlády č. 117/1988 Sb. výslovně zařadilo do své přílohy 3 zaměstnání „vedoucího (samostatného) důlního měřiče“. Tato příloha totiž plnila zcela jinou funkci, jež spočívala v tom, že vymezovala seznam zaměstnání vybraných vedoucích technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů a geologického přezkumu prováděného hornickým způsobem a vedoucích technických pracovníků státní báňské správy ve smyslu § 15 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., tedy kategorií, v jejímž případě bylo její zařazení do I. pracovní kategorie (nikoliv do I. pracovní kategorie v hornictví se stálým pracovištěm pod zemí v hlubinných dolech) závislé na splnění jiných podmínek. V případě těchto pracovníků nelze mluvit o stálém pracovišti pod zemí v hlubinných dolech. Zákonodárce přesto považoval za účelné zohlednit, že i oni se při plnění svých úkolů zdržují v této oblasti, v důsledku čehož jsou rovněž vystaveni obdobným negativním důsledkům pro zdraví jako zaměstnanci pracující převážně v dolech. U těchto pozicí zákon přirozeně nepředpokládá, že by jejich vykonavatelé museli v podzemí hlubinných dolů pracovat soustavně a v průběhu kalendářního měsíce převážně. Kdyby tomu tak bylo, pak by v případě zaměstnání technickohospodářských pracovníků hlubinných dolů došlo k jejich zařazení do I. pracovní kategorie již na základě § 15 odst. 3 zákona č. 100/1988 Sb. a zvláštní právní úprava by vůbec nebyla nezbytná.

Rozhodování o stanovení úhrady léčiv musí být podrobeno plnému soudnímu přezkumu

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 8. 2015, sp. zn. I ÚS 1265/14 (www.usoud.cz).

24. Základní práva a svobody působí v právním řádu jako regulativní ideje, na které obsahově navazují komplexy norem podústavního práva. Porušení některé z těchto norem, a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) anebo na základě interpretace, jež je ve výrazném rozporu s principy spravedlnosti, pak zakládá dotčení na základních právech nebo svobodách [viz např. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999 sp. zn. III. ÚS 224/98 (N 98/15 SbNU 17)].

32. Současná česká právní úprava správního rozhodování o žádostech o stanovení výše a podmínek úhrady podle § 39f odst. 2 písm. a) a b) zákona o veřejném zdravotním pojištění je přímým důsledkem nálezu ze dne 16. 1. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 36/05 (N 8/44 SbNU 83; č. 57/2007 Sb.), kterým Ústavní soud pro protiústavnost zrušil předchozí znění § 15 odst. 5 a odst. 10 tohoto zákona. Ustanovení zákona o veřejném zdravotním pojištění až do derogačního zásahu Ústavního soudu vycházelo z toho, že stanovení úhrady léčiva z veřejného zdravotního pojištění bylo dáno vyhláškou Ministerstva zdravotnictví ČR (§ 15 odst. 5 a odst. 10 zákona, ve znění do 31. 12. 2007). Ústavní soud právní úpravu v nálezu vyhodnotil tak, že vyhláška „není obecnou normou, nýbrž souborem individuálních rozhodnutí, a bylo by proto namístě uplatnit režim předvídaný v čl. 36 odst. 1, eventuálně i odst. 2 Listiny“.

33. Zákodárce po derogaci ustanovení § 15 odst. 5 a odst. 10 zákona o veřejném zdravotním pojištění Ústavním soudem upravil nový rozhodovací režim. Zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, byla do zákona o veřejném zdravotním pojištění doplněna s účinností od 1. 1. 2008 nová část šestá, obsahující podrobnou úpravu regulace cen a úhrad léčiv na základě postupu ve správních řízeních. O stanovení úhrady léčivých přípravků z veřejného zdravotního pojištění se rozhoduje na podkladě žádosti podle § 39f zákona, kterou je oprávněn podat mj. držitel rozhodnutí o registraci léčiva. Podle § 39g odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou účastníky řízení o stanovení výše a podmínek úhrady léčivých přípravků i osoby, které podaly žádost. O stanovení úhrady léčiv rozhoduje Ústav správním rozhodnutím podle § 39h zákona o veřejném zdravotním pojištění a o odvolání proti správnímu rozhodnutí rozhoduje Ministerstvo zdravotnictví ČR.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Právo na informace, soukromoprávní společnost ovládaná státem

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, čj. 2 As 155/2015 – 84 (www.nssoud.cz).

[53] Stěžovatel také namítá, že na zákon o informacích je nutno nahlížet prismatem směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která byla do

českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona č. 36/2006 Sb. Má také za to, že s ohledem na tuto směrnici je namístě položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, zda může být čl. 2 odst. 1 a 2 této směrnice interpretován tak, že předpokládá své provedení ustanovením, které by ukládalo povinnost poskytovat informace vztahující se k veškeré jejich činnosti také obchodním společnostem (jakožto osobám soukromého práva) s určitou majetkovou účastí státu, jejichž účelem je výlučně podnikání, které nejsou financovány státem a ani v jejich představenstvu nebo dozorčí radě nejsou členové jmenovaní jinými veřejnoprávními subjekty. Pro účely této směrnice se „subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty; „veřejnoprávním subjektem“ rozumí jakýkoliv subjekt: a) zřízený za zvláštním účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, který nemá průmyslovou nebo obchodní povahu a b) který má právní subjektivitu a c) je financován převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty nebo je těmito subjekty řízen, nebo v jeho správním, řídicím nebo dozorčím orgánu je více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty. Nejvyšší správní soud prvně připomíná svůj rozsudek ze dne 4. 7. 2007, sp. zn. 3 As 22/2006 (publ. pod č. 1321/2007 Sb. NSS), dle kterého je „první a základní podmínkou pro položení předběžné otázky krajským soudem nebo Nejvyšším správním soudem (...), že tyto soudy považují rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství o předběžné otázce za nutné k tomu, aby ve věci mohly rozhodnout.“ Nejvyšší správní soud však důvod pro předložení věci Soudnímu dvoru neshledal. Již ve svých dřívějších rozhodnutích, např. sp. zn. 2 Ans 7/2010, nebo sp. zn. 4 As 82/2012, totiž dovodil, že uvedená směrnice podle své preambule a čl. 1 odst. 1 stanovuje pouze minimální pravidla, unijní standard, který si mohou státy upravit. Dle bodu 8 preambule také platí, že [o]paření členských států mohou překračovat rámec minimálních standardů stanovených touto směrnicí, aby umožnila širší opakované použití. Česká republika rozšířila tato pravidla tím, že při novelizaci informačního zákona vypustila jedno omezující kritérium, konkrétně, že se nemá jednat o subjekty „průmyslové nebo obchodní povahy“. Jak již bylo uvedeno, pojem veřejná instituce byl do zákona o informacích včleněn ještě dříve, než nabyla účinnosti předmětná směrnice. Úprava zákona o informacích byla přijata na základě čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoli na základě společné evropské úpravy, přičemž Listina představuje rovněž toliko minimální standard, pod nějž nemůže zákonná úprava jít. Zákonodárce při přijímání zákona o svobodném přístupu k informacím vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a jak okruh povinných subjektů, tak rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. Účel a předmět úpravy směrnice je také jiný a mnohem užší, než je účel zákona o informacích. Cílem směrnice je odstranění překážek volného trhu resp. usnadnění tvorby informačních produktů a služeb a zajištění účinného využívání dokumentů veřejného sektoru soukromými společnostmi v zájmu rozvoje hospodářství a zvýšení počtu pracovních míst. Cílem a účelem obecné úpravy svo-

bodného přístupu k informacím dle zákona o informacích, jenž jde, co se týče rozsahu poskytovaných informací, jak nad rámec Listiny, tak nad rámec směrnice, je co nejširší realizace práva na informace. Důvodem je, aby byla veřejnost informována mj. o stavu společnosti, o využívání veřejných financí a hospodaření s nimi, o chování státu, resp. dalších veřejnoprávních subjektů při realizaci různých činností spadajících do jejich kompetencí (s čímž souvisí i jejich majetková účast v soukromoprávních subjektech) atd., což má následně vést k podnícení pokračování veřejnosti k informované spoluúčasti na záležitostech obecného zájmu; dochází tak k upevňování legitimacy veřejné správy jako služby pro veřejnost a také k upevňování důvěry veřejnosti k činnosti státu, územních samosprávních celků anebo dalších veřejných institucí. Jsou tak naplňovány znaky demokratického právního státu. Poněvadž navíc sama směrnice ve své preambuli (bod 9) uvádí, že [s]měrnice se opírá o platné režimy přístupu v členských státech a nemění vnitrostátní předpisy o přístupu k dokumentům (podtrženo NSS), má Nejvyšší správní soud za to, že Česká republika nebyla povinna transponovat směrnici takovým způsobem, aby snížila standard poskytování informací, který byl do té doby garantován, a tudíž není ani povinna zrestriktivnit výklad pojmu veřejná instituce podle toho, jak volí svou působnost předmětná směrnice (definice pojmu „veřejnoprávní subjekt“). Z uvedeného je zřejmé, že výklad okruhu povinných subjektů důsledně směřuje k naplnění smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace je chápáno extenzivně, tedy tak, aby žadatel jeho prostřednictvím mohl účinně zjistit, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí. Pokud jde o výklad okruhu povinných subjektů, je ke skutečně účinnému přístupu k informacím nutné, aby tento okruh zahrnul i ty instituce, do nichž stát či územní samosprávný celek vstupuje, a to i nepřímo.

Důchodové pojištění – starobní důchod, česko-slovenské důchody

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, čj. 6 As 175/2015 – 23 (www.nssoud.cz).

[25] S ohledem na výše popsanou historii sporů týkajících se česko-slovenských důchodů je zřejmé, že stěžovatelčino přesvědčení je liché. Právní úprava dorovnávacího přídatku zakotvená v § 106a a násl. zákona o důchodovém pojištění nepředstavuje pouhý doplněk k dříve formulovaným závěrům Ústavního soudu. Zákonodárce novelou č. 274/2013 Sb. vstoupil do řady let trvajících „sporů“ mezi Nejvyšším správním soudem a Ústavním soudem, který dospěl až do fáze nesouladu Ústavního soudu se Soudním dvorem EU, a to s cílem daný problém komplexně vyřešit: „Ačkoliv tedy tato záležitost není zcela dořešena, je evidentní, že zde dochází k problematické rozpornosti názorů Ústavního soudu a SD EU, která by při jejím dalším prohlubování mohla přinášet negativní důsledky v podobě narušení právní jistoty ve vztahu k ochraně některých ústavně zaručených práv či principů, zejména práva na přiměřené zabezpečení ve stáří či principu rovnosti občanů před zákonem a zákazu diskriminace; tato kauza přitom též poškozují postavení ČR jakožto člena EU.“ (důvodová zpráva k zákonu č. 274/2013 Sb., dostupná z www.psp.cz). Záměrem zákonodárce bylo

přijmout takovou úpravu, která by brala v úvahu jak principy akcentované Ústavním soudem, tak principy, na nichž postavil své rozhodnutí Soudní dvůr, tedy úpravu vyhovující judikatuře obou jmenovaných soudů. Podle důvodové zprávy se jedná o úpravu, jež „umožní přiznání dorovnání v zásadě v souladu s nálezy Ústavního soudu, avšak odstraní diskriminační kritérium státního občanství, které nahradí kritériem potřebné délky doby pojištění.“ Soudní dvůr totiž nevyloučil možnost poskytovat dorovnání důchodů, pouze označil za nepřipustné dorovnání vázat na podmínku českého občanství, která je podle něj diskriminační (bod 53 rozsudku ve věci Landtová). Zákonodárce tak využil poměrně široký prostor, který Soudní dvůr vnitrostátním orgánům ponechal, a pokusil se jej zaplnit takovou úpravou, která by vyhovovala požadavkům unijního práva i závěrům vysloveným Ústavním soudem. Je zřejmé, že taková snaha zákonodárce je zcela legitimní a nemůže být povrchně označena za protivení se všeobecné závaznosti nálezů Ústavního soudu ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy, neboť řešení této složité problematiky vyžadovalo komplexní pozitivně-právní úpravu, již soudy včetně soudu ústavního ve své kompetenci poskytnout nemohly a nemohou.

Daň z příjmů, daňové penále

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2015 – 57 (www.nssoud.cz).

I. Penále podle § 37b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2010, a § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, má povahu trestu; je na ně třeba aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[61] Podpůrným argumentem pro posouzení povahy penále může být i jeho systematické zařazení mezi jiné daňové sankce (srov. § 37 zákona o správě daní a poplatků upravující pokuty a § 37a o blokovém řízení; k právnímu stavu po 1. 1. 2011 srov. část čtvrtou daňového řádu: „Následky porušení povinností při správě daní“). Důvodová zpráva k zákonu č. 230/2006 Sb. neobsahuje důvody pro zavedení § 37b zákona o správě daní a poplatků, protože zákon jednak nekonceptně měnil celou řadu nesourodých zákonů a nová úprava penále byla do zákona začleněna až v průběhu projednávání zákona v Poslanecké sněmovně. Nelze tak objektivně ověřit úmysl historického zákonodárce při změně institutu penále citovaným zákonem. Prakticky doslovným převzetím úpravy penále a úroku z prodlení do daňového řádu ale zákonodárce vyjádřil svoji vůli zachovat tyto instituty vedle sebe. V důvodové zprávě k daňovému řádu zcela jasně vymezil účel penále jako obligatorní sankci za porušení povinnosti tvrzení, rozdílně pak účel úroku z prodlení jako ekonomickou náhradu za nedoplatky peněžních prostředků na daních. Pokud se nezměnila právní úprava a zůstal zachován obsah institutů, lze usoudit, že byl stejný i jejich účel v původním předpisu; roli přitom nehraje změna slovesa „vyrozumí“ v § 37b odst. 3 zákona o správě daní a poplatků na „rozhodne“ v § 251 odst. 3 daňového řádu, protože materiálně se tato obměna nijak nepromítne do obsahu práv a povinností daňo-

vých subjektů, naznačuje toliko procesní způsob výkonu stanovené pravomoci správcem daně.

[64] Rozšířený senát na základě všech výše uvedených úvah dospěl k tomu, že na penále v § 37b zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 2007 je oproti úpravě penále v § 63 citovaného zákona ve znění účinném do 31. 12. 2006 nutno nahlížet jako na sankci. Ačkoli je penále zařazeno do systému daňového práva, má trestní povahu se zárukami vyplývajícími z čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 6 a 7 Úmluvy. Je třeba odmítnout i argument stěžovatele, že zákon penále jako trest výslovně neoznačuje, nýbrž je systematicky považuje pouze za pouze za le, že zá. Jakkoliv se jedná o zákonný pojem užívaný původně jak zákonem o správě daní a poplatků (srov. § 58), tak nyní daňovým řádem (srov. § 2 odst. 5), jde o vymezení předmětu správy daní, se zdůrazněním, že zde vyjmenované instituty (kromě penále dále úroky a pokuty, nikoliv už náklady řízení) sledují osud daně. To je však kontext procesní, vymezující správci daně rozsah jeho působnosti, bez významu pro hmotněprávní sankční charakteristiku penále. Ostatně k sankční povaze zmíněné pokuty za opožděné tvrzení daně (systematicky rovněž zařazené mezi příslušenství daně) se nedávno jasně vyjádřil Ústavní soud, který posuzoval ústavní souladnost § 250 daňového řádu (blíže srov. náleze ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 24/14, č. 187/2015 Sb.).

Shromáždovací právo, blokáda těžby stromů v NP Šumava

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č.j. 8 As 39/2014 – 56 (www.nssoud.cz).

[51] Rozhodujícím naproti tomu zpravidla není názor o „správnosti“ názorů, za účelem jejichž vyjádření se shromáždění konalo. Lze jistě vyjadřovat též postoje a stanoviska, která nejsou většinovou společností pozitivně přijímána. Není neobvyklé, že právě pro onu kontroverzi je takovým stanoviskům dodáváno na vážnosti právě jejich sdílením účastí na shromáždění. Právní ochranu shromáždění nelze přiznat jen proto, že shromážděním prezentovaný postoj je souladný s právními předpisy a naopak ji automaticky odepřít, pokud tomu tak není. Hranice, kdy je třeba přiznat shromáždění ochranu a kdy nikoli, nevede skrze přesvědčení o právní přijatelnosti důvodu jeho konání, ale vyhodnocením všech aspektů konkrétní akce a posouzením vzájemné konkurence práv, k jejichž kolizi může při výkonu shromáždovacího práva docházet.

Pobyt cizinců.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č.j. 10 Azs 122/2015 – 88 (www.nssoud.cz).

[17] Shodně rozhoduje Evropský soud pro lidská práva k čl. 5 odst. 1 písm. f) Evropské úmluvy o lidských právech. Podle Evropského soudu je omezení osobní svobody člověka (tj. i zajištění) možné pouze na základě dostatečně srozumitelného, předvídatelného a dostupného práva. Podstatná přitom není forma, v níž jsou normy specifikující možnost zadržení obsaženy, ale právě

splnění podmínky srozumitelnosti, předvídatelnosti a dostupnosti daného pravidla. Evropský soud běžně připouští, že takovéto normy jsou obsaženy nikoliv jen v zákoně ve formálním slova smyslu, ale též v judikatuře a správní praxi (srov. např. Mooren proti Německu, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. 7. 2009, č. 11364/03, § 76, § 90-97).

Pozemky a zeměměřictví.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č.j. 8 As 190/2014 – 39 (www.nssoud.cz).

21. Výše uvedené vede Nejvyšší správní soud k závěru, že zvláštním právním předpisem o vyvlastnění ve smyslu citovaného § 190 odst. 3 písm. d) nového stavebního zákona může být toliko zákon o vyvlastnění a nikoliv změnový zákon. Ke shodnému závěru, tedy že se řízení o vyvlastnění zahájená před účinností nového stavebního zákona dokončí podle zákona o vyvlastnění, zastává též odborná literatura, která se v této otázce zcela jednoznačně shoduje (srov. Potěšil, L., Roztočil, A., Hrušová, K., Lachmann, M.: Stavební zákon - online komentář.3. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 3/2014; Malý, S. Nový stavební zákona s komentářem: Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2007; Macháčková, J. a kol.: Stavební zákon. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013). Namítá-li stěžovatel, že výklad provedený městským soudem je v rozporu s principem zákazu retroaktivity, je třeba připomenout, že i v případě absence výslovných přechodných ustanovení by bylo na místě aplikovat obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních předpisů, podle kterého se dříve započatá řízení dokončí podle nových procesních pravidel s tím, že právní účinky úkonů dříve učiněných zůstávají v platnosti (srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/08).

Zaměstnanost.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č.j. 9 Ads 83/2014 – 46 (www.nssoud.cz).

[45] Z citované zákonné úpravy lze dovodit, že žadatel, který za příslušné kalendářní čtvrtletí splní všechny zákonem stanovené podmínky, má na vyplacení této dotace nárok, a může tedy legitimně očekávat, že mu bude příspěvek poskytnut. Zamítavé rozhodnutí se jednoznačně dotýká jeho právní sféry a nemůže být ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno.

[47] Vyluka ze soudního přezkumu dle § 14 odst. 5 (dříve 4) rozpočtových pravidel se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 (dříve 3) rozpočtových pravidel.

[48] Rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona o zaměstnanosti je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Alena Hálková