

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ ČESKÁ REPUBLIKA

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

Ukládání poplatků za svoz komunálního odpadu nezletilým je protiústavní

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 8. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (338/2017 Sb.).

Ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, bylo v rozsahu, v němž ukládalo povinnosti nezletilým poplatníkům, v rozporu s čl. 32 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4, čl. 3 odst. 1 a s čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

80. Nelze souhlasit s někdy vyslovovanými obavami vyjádřenými v odborné literatuře, že prohlášení neústavnosti napadeného ustanovení bude mít za následek, že nezletilí nebudou mít povinnost platit žádné daně a poplatky, což by vytvářelo cestu k obcházení daňových povinností. Zákonodárce má nepochybně pravomoc rozhodnout, že poplatníky určité daně nebo poplatku budou i nezletilí. Rozhodne-li se tak ovšem učinit bez ohledu na to, zda má nezletilý vůbec nějaký zdanitelný majetek nebo příjem, či zda má možnost vyhnout se zpoplatňovanému jednání (nemá-li na ně odpovídající prostředky), pak zákonodárce musí již v rovině nalézacího řízení zohlednit, že může docházet k případům nadměrné tvrdosti a přijmout odpovídající řešení. Měl by také zvažovat, zda je poplatek ukládán za protiplnění ze strany státu či obce, kterého se nezletilému poplatníkovi vskutku dostává. V případě poplatku za provoz systému likvidace komunálního odpadu je však (zejména v případě malých dětí) výlučným producentem odpadu ten rodič, který pečuje o výživu dítěte faktickým plněním, při kterém odpad vzniká. Vyživovací povinnost rodičů k dítěti totiž zahrnuje veškerou běžně potřebnou péči o dítě, tedy v tomto případě nejen zajištění dodávek potřebných věcí do domácnosti, ve které dítě žije, ale i likvidaci následně vzniklých odpadů. Bylo by racionální zvažovat, zda neuložit poplatkovou povinnost namísto dítěte přímo rodiči, který požívá výhod systému likvidace komunálního odpadu.

81. ... S ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů zohlednit výše uvedené derogační důvody (srov. důvody nálezu sp. zn. I. ÚS 3599/15 ze dne 3. 2. 2016) a neaplikovat § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném do 30. června 2012, v rozsahu, v němž ukládal povinnosti nezletilým poplatníkům.

Ochrana ovzduší versus nedotknutelnost obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů (kotlů na tuhá paliva)

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/17 (313/2017 Sb.).

60. Oproti mírnému omezení domovní svobody stojí (na stejné stupnici) podstatné uspokojení zájmu na ochraně zdraví a práva na příznivé životní prostředí jiných osob. Zákonodárce reagoval na naléhavou společenskou potřebu zakotvit účinný mechanismus, na jehož základě by mohl chránit zájmy jiných osob, které může provozovatel spalovacího stacionárního zdroje neplnění své povinnosti negativně narušit. Předmětná úprava představuje promítnutí pozitivních závazků plynoucích z čl. 8 Úmluvy, které zákonodárce přijetím napadené právní úpravy naplnil. Ve výsledku stát nastavil novou právní úpravu tak, že je schopen v zájmu ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí snižovat celkovou úroveň znečištění ovzduší a současně zvyšovat jeho kvalitu, pokud bude moci efektivně postihovat provozovatele porušující své povinnosti při používání spalovacích zdrojů v domácnostech. V kombinaci s existencí dostatečných procesních záruk ochrany domovní svobody se Ústavnímu soudu nejeví toto omezení domovní svobody jako nepřiměřené. Napadená právní úprava ji totiž omezuje pouze mírně, současně však podstatně uspokojuje zájem na ochraně zdraví jiných osob a jejich práva na příznivé životní prostředí. Nad tímto zájmem ochrana nedotknutelnosti obydlí provozovatelů spalovacích stacionárních zdrojů nepřevažuje. Právní úprava obsažená v ustanoveních § 17 odst. 2, § 23 odst. 1 písm. j) a § 23 odst. 2 písm. a) v textu písmene „j)” zákona o ochraně ovzduší proto ob stojí v testu proporcionality.

63. ... Při tomto rozložení důkazních povinností je zcela legitimní, aby orgán ochrany ovzduší, který musí v řízení o přestupku nést celé důkazní břemeno, měl k dispozici přiměřený a současně účinný nástroj, jak tento veřejnoprávní cíl vůbec splnit (k tomu viz také body 43–48 výše). Napadená úprava tak nepředstavuje nepřiměřený prostředek ani z hlediska správního práva trestního.

Elektronická evidence tržeb – EET

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 26/16 (8/2018 Sb.).

50. Ke skupině námitek týkajících se tvrzeného rozporu vlastního přijímání zákona o evidenci tržeb s principy tvorby politických rozhodnutí Ústavní soud nejprve uvádí, že kritérii ústavnosti zákonodárného procesu se zabýval v řadě svých nálezů, v nichž formuloval východiska zcela uplatnitelná i v nyní posuzované věci. V nálezu ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) Ústavní soud zdůraznil – a odkazuje na to sama návrhovatelka – že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem. Z toho plyne, že „ne [...] každá vůle parlamentního orgánu, ale toliko taková, která zákon, ať by již šlo o zákon ústavní nebo prostý (o jejím jednacím řádu), respektuje a z jeho mezí vychází, se může stát zákonem“. Na druhou stranu v nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takovýto případný zásah ze strany Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. V nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) pak Ústavní soud vyslovil, že k derogaci právního předpisu zohledňujícího procedurální vady jeho normotvorného procesu přistupuje – v kontextu naznačené zdrženlivosti – tehdy, došlo-li v legislativním procesu přímo k porušení Ústavy či jiné části ústavního pořádku nebo k porušení některého z ustanovení tzv. podústavního práva (například jednacích řádů Poslanecké sněmovny), vždy však jen v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze. Důvodem k zásahu Ústavního soudu je v takových případech zejména ochrana volné soutěže politických stran a ochrana menšin, zejména pak parlamentní opozice (srov. zejména čl. 5 a 6 Ústavy a čl. 22 Listiny). Tato východiska Ústavní soud aplikoval například v nálezu ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž konstatoval, že sice v tam posuzované situaci došlo k porušení jednacích řádů Poslanecké sněmovny, nicméně nešlo „o pochybení takové intenzity, které by s ohledem na celkové posouzení způsobu přijetí napadených zákonů bylo s to založit jejich nesoulad s ústavním pořádkem“ (citováno podle bodu 217 uvedeného nálezu). To dle mínění Ústavního soudu platilo proto, že výsledkem zákonodárné procedury jako celku byly – Ústavním soudem tehdy posuzované – zákony, u nichž měly všechny subjekty na této proceduře zúčastněné možnost seznámit se s jejich obsahem, zaujmout k nim své (zákonem předvídané) stanovisko a v průběhu jejich projednávání toto stanovisko veřejně (a nejen na parlamentní půdě) projevit, případně navrhnout změny těchto předloh zákonů (srov. bod 218 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

51. Vedle těchto závěrů je třeba rovněž připomenout, že Ústavní soud v nedávné době rozhodoval o ústavních stížnostech jednotlivých poslanců a poslankyň Poslanecké sněmovny, již brojili proti a) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 o ukončení rozpravy ve třetím čtení vládního

návrhu zákona o evidenci tržeb (sněmovní tisk 513), schválenému hlasováním č. 28 v rámci 37. schůze Poslanecké sněmovny, b) usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 10. 2. 2016 č. 1068 o vyslovení souhlasu s vládním návrhem zákona o evidenci tržeb ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou a c) jinému zásahu orgánu veřejné moci spočívajícímu v postupu předsedy Poslanecké sněmovny, který při projednávání vládního návrhu zákona o evidenci tržeb zabránil stěžovatelům vystoupit v jeho třetím čtení a předložit návrh usnesení k hlasování. V tomto rozsahu námitek se jejich ústavní stížnosti a nyní posuzovaný návrh na zrušení zákona podle § 64 zákona o Ústavním soudu překrývají. Zmíněné ústavní stížnosti Ústavní soud odmítl usnesením ze dne 24. 5. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 11/16 (dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), neboť šlo o návrhy, k jejichž projednání nebyl příslušný [srov. § 43 odst. 1 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 77/1998 Sb.]. Stěžovatelé totiž nenapadli platný (vyhlášený) zákon či jeho jednotlivá ustanovení, ale žádali, aby Ústavní soud zasáhl do průběhu legislativního procesu a zrušil toliko procedurální usnesení přijatá před jeho ukončením. Posouzení takového návrhu zjevně vybočuje z kompetencí Ústavního soudu, a byl-li by takový návrh projednán, překročil by tím Ústavní soud pravomoci svěřené mu Ústavou. Nadto tehdejší navrhovatelé (stěžovatelé) nevystupovali jako nositelé základních práv, ale jako součást veřejné moci – jednotlivé stěžovatele tak nebylo možno považovat za fyzické osoby oprávněné k podání ústavních stížností. K napadenému postupu předsedy Poslanecké sněmovny (jímž zabránil stěžovatelům vystoupit ve třetím čtení při projednávání vládního návrhu zákona o evidenci tržeb) pak Ústavní soud s odkazem na svoji judikaturu připomněl, že v daném případě nejde o tzv. jiný zásah orgánu veřejné moci, neboť postup předsedy Poslanecké sněmovny spadá do samotné interní řídicí pravomoci, do níž Ústavnímu soudu nepřísluší zasahovat.

64. Vytýká-li navrhovatelka přezkoumávanému zákonu absenci podpisu předsedy Poslanecké sněmovny, pak v této souvislosti Ústavní soud nepřehlédl, že ale zároveň nikoliv zřetelně formuluje následky, jež by taková – jí tvrzená vada – měla mít. Ustanovení čl. 51 Ústavy zmocňuje předsedu Poslanecké sněmovny, prezidenta republiky a předsedu vlády k podpisu „přijátého“ zákona. Parlament tedy již jednoznačně projevil svoji vůli a zmíněné podpisy jsou aktem ryze formálním, osvědčujícím toliko skutečnost, že byl zákon přijat [např. V. Knapp k významu podpisu zákona ústavními činiteli uvádí, že „nemají ani povahu potvrzení jeho platnosti, nabytí účinnosti, ani nejsou nezbytnou podmínkou jeho vyhlášení ..., podpis [je] pouhým osvědčením o přijetí právního předpisu ..., pro subjekty podepisování znamená jen povinnost podepsat schválený předpis“, in Tvorba práva a její pravidla. Právní rádce. 1996, č. 3, 4 (příloha), s. XV.; srov. též Weyr, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937, s. 199]. Proto také podpis ústavních činitelů uvedených v čl. 51 Ústavy není *condicio sine qua non* pro publikaci a tím pro platnost a účinnost přijátého zákona [viz Sládeček, V. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání.

Praha: C. H. Beck, 2016, s. 518; Hřebejk, J., In: Pavlíček, V., Hřebejk, J. Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 1. díl. Ústavní systém. 2. vydání. Praha: Linde, 1998, s. 197; Syllová, J. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Hendrych, D. a kol. Ústava České republiky: komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 76]. Odborná literatura dospěla též k závěru, že „předseda Poslanecké sněmovny svým podpisem osvědčuje, že po řízení, jež proběhlo v Parlamentě, byl zákon přijat; stvrzuje správný postup v proceduře přijímání zákona“ (Hřebejk, J., cit. d., s. 196). S tímto názorem se nepřímě ztotožnil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 14. 7. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 23/04 (N 137/38 SbNU 9; 331/2005 Sb.), neboť rozlišil mezi podpisem předsedy Poslanecké sněmovny na usnesení, jímž se návrh zákona postupuje Senátu, a podpisem pod přijatým zákonem podle čl. 51 Ústavy; v prvním případě má podle Ústavního soudu podpis předsedy Poslanecké sněmovny funkci identifikační a verifikační, ve druhém případě – tedy v režimu čl. 51 Ústavy – toliko funkci oznamovací (dle V. Schorma podepisuje zákon jen „na znamení ukončení zákonodárného procesu“ v Parlamentu – Schorm, V. Několik slov o promulgaci aneb Jsou české zákony podepisovány, promulgovány a vyhlášovány? In: Pocta doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha: ASPI, 2002, s. 138). To dále znamená, že předseda Poslanecké sněmovny zajišťuje písemné vyhotovení zákona, vzešlé ze zákonodárného procesu v Parlamentu. Není proto oprávněn odepřít podepsat přijatý zákon, ani kdyby měl pochybnosti o jeho ústavnosti, ať rázu věcného, či procesního [Suchánek, R. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Bahýľová, L., Filip, J., Molek, P., Podhrázký, M., Suchánek, R., Šimíček, V., Vyhnánek, L. Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010, s. 622]. Ústavní praxi, která s odkazem na § 29 odst. 1 písm. g) a § 30 odst. 1 a 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny připouští zastoupení předsedy Poslanecké sněmovny některým z jeho místopředsedů i při podepisování zákonů (obdobně jako v případě předsedy vlády zastoupení místopředsedou vlády), ač k tomu sama Ústava mlčí, je ovšem možno z ústavního hlediska akceptovat (viz Suchánek, R. tamtéž a srov. Hřebejk, J., cit. d., s. 198). Komentářová literatura ostatně nepřehlédla [výslovně Herc, T. Čl. 51 (Podepisování zákonů). In: Rychetský, P., Langášek, T., Herc, T., Mlsna, P. a kol. Ústava České republiky; Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 499 a 501], že s ohledem na rozpuštění Poslanecké sněmovny v roce 2013 bylo 15 zákonů bez podpisu předsedy Poslanecké sněmovny postoupeno Kanceláři Poslanecké sněmovny prezidentu republiky a s jeho podpisem předsedovi vlády [jeden z těchto zákonů byl následně podroben i ústavněprávnímu přezkumu Ústavním soudem – viz náleze ze dne 23. 8. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 16/15 (334/2016 Sb.), dále srov. i bod 36 nálezu ze dne 11. 7. 2017 sp. zn. Pl. ÚS 23/14 (283/2017 Sb.)], a to se závěrem, že tímto způsobem nedošlo (a ani nemohlo dojít) k porušení ústavnosti postupu při přijímání napadených zákonů.

111. V daném případě není pochyb o tom – při zohlednění uvedených podmínek a limitů pro vydání nařízení vlády – že pro vydání předvídaného nařízení vlády je dán zjevný prostor a zákon k tomu zmocnil oprávněný orgán –

vládu. Současně však sám zákon podmínky, kdy může dojít k přenesení evidence tržeb do zjednodušeného režimu nebo dokonce, kdy může dojít k úplnému vynětí některých tržeb z jakékoliv evidence, vymezuje toliko tak, že evidence některých tržeb v běžném režimu (§ 10 zákona o evidenci tržeb) nebo evidence dokonce i jen ve zjednodušeném režimu (§ 12 zákona o evidenci tržeb) by znemožnila nebo zásadně ztížila plynulý a hospodárný výkon činnosti, ze které tyto tržby plynou. K dočasnému vynětí z evidence pak může podle § 37 odst. 3 citovaného zákona vláda přistoupit svým nařízením, aniž by musela zohlednit nějaké výslovné kritérium zákona. Všechna tři zákonná zmocnění tak dávají vládě možnost upravit otázky podřaditelné pod předmět prováděného zákona, nicméně sám zákon, kromě zcela obecného kritéria znemožnění nebo zásadního ztížení hospodárního výkonu činnosti, vládě žádné hranice nedává, což vytváří prostor pro prováděcí normotvorbu vedoucí k možné diskriminaci těch, kteří do těchto zvýhodněných podmínek zahrnutí nebudou, popř. s ohledem na chybějící meze též nejistotu, zda tam někdo (a kdo konkrétně) zahrnut bude. Na nedostatečné vymezení jakýchkoli kritérií lze usuzovat už jen z toho, že zákon používá naprosto stejného uvedeného obecného kritéria jak pro úplné vyloučení z evidence, tak pro zařazení do zjednodušeného režimu. Je tak zcela na úvaze vlády, zda tržbu z evidence úplně vyjme jednou provždy nebo ji vyjme jen dočasně nebo ji zařadí do zjednodušeného režimu (teoreticky by tak nějaká příští vláda mohla změnit, popř. zcela eliminovat povinnost vést předmětnou evidenci, aniž by k tomu potřebovala vyjádření zákonodárce). Svědčí o tom ostatně již první nařízení vlády vydané podle zmocňovacích ustanovení § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb, kterým je nařízení vlády č. 376/2017 Sb., o vyloučení některých tržeb z evidence tržeb, jímž byly z evidence tržeb trvale vyloučeny tržby u těžce zrakově postižených osob a dočasně (do 31. 12. 2019) tržby z prodeje sladkovodních ryb uskutečněného v období od 14. 12. do 24. 12. v provozovně, ve které se v tomto období uskutečňují pouze tyto tržby. Proti excesivnímu (či až absurdnímu) výkladu i aplikaci výše citovaných zmocnění tak zákon sám neobsahuje žádné mechanismy a omezení bránící ve svém důsledku např. tomu, aby to bylo až nařízení vlády, které stanoví, jaké tržby budou evidovány a v jakém režimu. Jak již bylo ale řečeno, takový přístup není přípustný. I v případě elektronické evidence tržeb musí být primárně zákonem definováno, na koho povinnost evidence dopadá a v jakém rozsahu. Při použití paralely shora citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000 a jeho příkladu s proměnnými X a Y na právě posuzovaný případ, zákonodárcem formulovaná zmocňovací ustanovení neobstojí, neboť nelze určit, co je Y (tedy zda vláda překročila nebo nepřekročila své zmocnění, resp. meze zákona), není-li dostatečně jasně a určité definováno ani X.

112. Uvedená diskrepance má kromě aspektu neústavního přenesení kompetence moci zákonodárné na moc výkonnou i rozměr porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace. Ať už by totiž Ústavní soud vyšel z konceptu akcesorické rovnosti [srov. k tomu nálezu sp. zn. IV. ÚS 42/09 ze dne 29. 12. 2009 (N 260/55 SbNU 509)] nebo z konceptu neakcesorické rovnosti [srov. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002 (N 80/26 SbNU 317; 403/2002 Sb.)], tak

jako tak jen přiměřené a racionální rozlišování či rozdílné zacházení je naplněním „ústavně postulované rovnosti v právech“ [srov. k tomu Bobek, M. Zákaz diskriminace, svobodná volba národnosti, zákaz postihu pro uplatňování základních práv. In: Wagnerová, E. et al. (eds.). Listina základních práv a svobod. Komentář. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 101 (s. 97–123)]. Z tohoto pohledu pak není podstatné, že citovaná zmocňovací ustanovení – obsahově naplněná příslušným nařízením vlády nebo dokonce jen navrhovatelkou zmiňovaným „Doplněním Metodického pokynu k aplikaci zákona o evidenci tržeb o posouzení možnosti zahájení evidence tržeb z „minoritní“ činnosti poplatníka až v pozdější fázi, než kam spadá povinnost tuto činnost evidovat podle klasifikace NACE“ – primárně žádné další povinnosti či omezení základních práv a svobod neukládají (naopak se některé daňové subjekty z povinností zavedených zákonem o evidenci tržeb vyjímají). Rozhodná je naopak skutečnost, že daňové subjekty, jejichž hospodářská činnost vyňata nebyla, mohou být v horším postavení než ty, u kterých k vynětí došlo. Sám zákonodárce musí dostatečně určit – racionálně a předvídatelně – eventuální možnosti vynětí daňového subjektu z evidence tržeb, a to tak, aby ústavně postulované rovnosti v právech dostál. S ohledem na uvedené Ústavní soud přistoupil rovněž ke zrušení § 10 odst. 2, § 12 odst. 4 a § 37 odst. 3 zákona o evidenci tržeb.

Zrušení části územního plánu ve správním soudnictví versus právo obce na samosprávu

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2017, sp. zn. I. ÚS 655/17 (www.usoud.cz).

60. K námitce jednání správních soudů ultra vires Ústavní soud uvádí, že se neztotožnil s představou stěžovatele, že jedinou možnou formou rozhodnutí správního soudu při přezkumu územního plánu je vytváření tzv. bílých míst, tj. kompletní zrušení určité regulace na konkrétním území, jehož se vytýkaná vada v územním plánu týká. Lze samozřejmě souhlasit s obecnou tezí stěžovatele, že soudy nemají tvořit či dotvářet územní plány, tedy nahrazovat politickou vůli zastupitelstva. V kompetenci soudů je pouze derogace územního plánu či jeho části. Tento požadavek však nelze vykládat natolik striktně, aby znemožnil např. odstranění zjevně diskriminující podmínky z územního plánu bez toho, že by se zároveň musela zrušit ve vztahu k dotčenému území regulace příslušného území jako celku, která by však nebyla sama o sobě nijak problematická a nezákonnost by v ní nebylo možno spatřovat.

61. Podobně při derogaci jednotlivých ustanovení obecně závazných vyhlášek ze strany Ústavního soudu se mění normativní kontext nezrušené části vyhlášky. Normotvůrce by tak mohl podobně namítat, že při odstranění některých ustanovení v obecně závazné vyhlášce je obecně závazná vyhláška de facto měněna, resp. že by v dané podobě takováto pravidla nikdy normotvůrce nepřijal a jde o nahrazení jeho politického rozhodnutí. Přesto je rušení "jednotlivých ustanovení" obecně závazných vyhlášek, nikoli obecně závazných vyhlášek jako celku, právě výrazem zdrženlivosti soudní moci

spočívající v uplatňování derogačních zásahů tam, kde je to nezbytně nutné. V reakci na soudní rozhodnutí má vždy samospráva možnost právní předpis změnit dle své politické představy.

62. Podobně to platí při derogaci části územního plánu. Při zásazích do územního plánu jsou soudy povinny přistupovat při derogačních zásazích zdrženlivě tak, aby selektivním vypuštěním některých slov či jiných částí textu opravdu nevytvářely nové normativní věty, nenahrazovaly politickou vůli samosprávy, resp. věcně územní plány nepřetvářely. Jde o poměrně citlivou a obtížně předem definovatelnou hranici, kterou je nutno posuzovat vždy dle skutkových okolností konkrétního případu. Jinými slovy jde tedy o otázku konkrétní míry a konkrétní podoby zásahu soudu do územního plánu, nikoli samotné skutečnosti dílčího zásahu do územního plánu (k uvedenému způsobu derogace srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ao 5/2010-48 ze dne 15. 9. 2010, č. j. 7 Ao 7/2011-55 ze dne 15. 3. 2012 či č. j. 7 AOs 4/2012-31 ze dne 23. 5. 2013).

K poskytování informací o platu zaměstnanců (ústavně konformní výklad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím)

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (www.usoud.cz).

134. Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

135. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. ...

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Daňové řízení: lhůta pro registraci plátce daně z přidané hodnoty

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, č. j. 10 Afs 329/2016-51 (www.nssoud.cz).

[26] Účelem práva je zjednat spravedlnost, dostat fakticitu do souladu s požadavky právních norem, ale též nastolit právní jistotu. Tyto jednotlivé účely mohou být někdy v protikladu. Proto právo používá mimo jiné čas jako nejvýznamnější objektivní (mimovolní) právní skutečnost a s jeho plynutím spojuje právní následky. Kdyby tomu tak nebylo, nemohla by společnost řádně fungovat nebo se dále rozvíjet, neboť veškeré právní akty či úkony by mohly být stále relativizovány a zpochybňovány.

[28] Nezbytnou podmínkou výkonu státní moci v podmínkách demokratického právního státu je podřízení státní moci obecným pravidlům právního řádu. Proto ani při zásazích do práv a povinností v oblasti daňové nemohou jednat státní orgány bez omezení. Právě stanovení doby, během níž lze z moci úřední registrovat osobu k platbě DPH, je významným limitem uplatňování státní moci proti adresátům práv a povinností. Institut časově podmíněného uplatnění výkonu státní moci přináší do společnosti stabilitu a jistotu. Umožňuje adresátům práv a povinností lépe plánovat si své životy s vědomím, že v důsledku uplynutí času již proti nim nelze určitý nárok uplatnit. Prekluze nebo promlčení nejsou v tomto pojetí samoúčelné, ale naopak reflektují přirozený běh ekonomického života jako takového (srov. přiměřeně rozsudek ze dne 19. 2. 2009, čj. 1 Afs 15/2009-105, č. 1837/2009 Sb. NSS, body 15-20).

[32] NSS nezpochybňuje, že registrace DPH má toliko deklaratorní povahu. Stěžovatel se vskutku stal plátcem ze zákona, a to v souladu s požadavky čl. II. bodu 4. zákona č. 502/2012 Sb. ke dni 1. 1. 2013. Jinou otázkou však je, zda může o registraci správce daně rozhodnout kdykoliv. NSS vychází ze shora podaných premis o časové podmíněnosti zásahů státní moci do sféry práv a povinností adresátů právních norem. Tyto premisy vedou NSS k jednoznačnému závěru, že po uplynutí zákonem stanovené lhůty zaniká právo správce daně napravit protiprávní situaci, vyvolanou daňovým subjektem, který nesplnil povinnost se registrovat k DPH. Pokud by snad zákon žádnou lhůtu pro registraci neobsahoval, vedlo by to k protiústavní mezeře v zákoně.

Životní prostředí – ochrana přírody a krajiny

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2017, č. j. 1 As 15/2016-85 (www.nssoud.cz).

[92] Příručka Ministerstva životního prostředí z roku 2011 vznikla jako pomůcka pro naturové hodnocení a je určena osobám s autorizací podle § 45i odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. Shromažďuje praktické zkušenosti autorizovaných osob z let 2005 až 2009 a navrhuje přístupy k řešení problematických okruhů hodnocení. V úvodu příručky se uvádí, že je primárně určena pro hodnocení konkrétních záměrů: „Materiál hovoří pouze o záměrech, doporučené postupy a zásady se však samozřejmě týkají i koncepcí, pokud je lze s ohledem na jejich podrobnost hodnotit.“ ...

Opatření obecné povahy: územní plán obce

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 138/2017-33, (www.nssoud.cz).

[56] ... Regulativ „regubliny“, jak je vymezen v územním plánu stěžovatele, vychází z toho, že každá stavba ovlivňuje určitým způsobem svoje okolí, v závislosti na své velikosti a způsobu využití. Tyto zátěžové dopady jsou

graficky vyjádřeny bublinou obklopující stavbu. Stěžovatel toto působení staveb na okolí komplexně zohledňuje pomocí speciálního softwaru, jehož obsah je v průběhu času proměnlivý. „Regubliny“ tedy představují regulační prvek zastavitelnosti území i v závislosti na jeho dosavadní zastavěnosti. Soulad záměru s tímto regulativem spočívá mj. v tom, že „bublina“ navrženého záměru nesmí zasahovat do vnitřního ochranného pásma (jakési vnitřní bubliny) stávajícího souboru staveb v sousedství a zároveň se pro povolení záměru vyžaduje souhlas vlastníků pozemků, na něž přesahuje bublina navrženého záměru. Zároveň lze záměry umisťovat pouze do vyčerpání potenciálu využití území stanoveného pro jednotlivé plochy. Celý regulační princip je značně komplikovaný a jeho rozsáhlý popis byl obsažen ve zrušené části územního plánu Metodika prostorové regulace v oranžových a žlutých lokalitách a Analogová verze regulačního vzorce pro žluté lokality.

[58] Obsahovými náležitostmi územního plánu je třeba rozumět instrumentář, který zákon dává k dispozici obcím k vymezení koncepce rozvoje jejich území. Jinými slovy obcím není dán zcela neomezený prostor pro jejich „kreativitu“, nýbrž musí respektovat nástroje, které jim právo (na úrovni velmi rámcové) k tomu dává k dispozici. Právní úpravu obsaženou ve stavebním zákoně a ve vyhlášce nelze v žádném případě považovat za natolik detailní a unifikovanou, že by obce neměly vůbec možnost uplatnit svou autonomii při hledání vhodných způsobů prosazení svých rozvojových záměrů. Prostor, který takto obce mají k prosazení svých představ v oblasti územního plánování, zůstává velmi široký, není však ničím neomezený. Nejvyšší správní soud má za to, že existuje legitimní důvod, proč zákonodárce prostřednictvím zákonného zmocnění k vydání prováděcí vyhlášky prostor pro „vymýšlení“ způsobů stanovení urbanistické koncepce takto rámcově usměrnil. Stěží by bylo možné akceptovat stav, kdy by každá obec přistupovala k územnímu plánování zcela odlišným způsobem, jednotlivé územní plány by nebyly ani rámcově srovnatelné a územní plánování v sousedních obcích by nemělo žádné styčné body. Dotčené osoby i dotčené orgány by musely podrobně studovat metodicky naprosto odlišné regulace a nemohly by předvídat, jaké bude mít tato regulace konkrétní dopady do jejich práv či na jimi chráněné veřejné zájmy.

Stavební zákon, veřejnoprávní smlouva

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2017, č. j. 6 As 182/2011-30 (www.nssoud.cz).

[14] Ačkoliv stavební zákon výslovně nezakazuje stavebníkovi, aby sdělil stavebnímu úřadu, že upustil jen od (dosud nerealizované) části svého záměru, je zároveň zřejmé, že zákonodárce s takovou možností nepočítal, neboť stavební zákon zná pouze jediný důsledek sdělení stavebníka o upuštění od záměru, a to pozbytí účinnosti celé veřejnoprávní smlouvy. Takový výsledek ovšem není v daném případě žádoucí (a nepřeje si jej zjevně ani sám stěžovatel), neboť by se tím ztratil právní podklad i pro již realizované stavby. Závěry žalovaného i krajského soudu tak vycházejí z textu zákona

a nejsou výrazem libovůle – stavební zákon skutečně umožňuje stavebníkovi jednostranně odstoupit pouze od realizace celého záměru, jenž byl předmětem veřejnoprávní smlouvy, a to jen do doby, než s touto realizací v jakékoliv podobě započne. Jen takto je možné docílit jednostranně zániku veřejnoprávní smlouvy, a to jediné jejího zániku jako celku. Po započetí se stavbou rodinného domu stěžovatel tuto možnost nenávratně ztratil. Jeho oznámení o upuštění od záměru tak nemohlo vyvolat zamýšlené účinky a veřejnoprávní smlouva jako celek zůstala v platnosti. Neznamená to samozřejmě, že by stěžovatel musel všechny stavby ze souboru opravdu realizovat – stavebník může od vybudování některých staveb fakticky upustit, aniž by to nutně sděloval stavebnímu úřadu (nejsou-li na jejich vybudování funkčně závislé jiné, již dokončené stavby, u nichž by to bránilo kolaudaci). Právně však dané území zůstává regulováno veřejnoprávní smlouvou, dokud stavebník nedosáhne její změny zákonem předvídaným postupem.

Životní prostředí, ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146 (www.nssoud.cz).

[59] Je nutno vyjít z toho, že český zákonodárce nevybavil odpůrce, tj. Ministerstvo životního prostředí, jakožto zpracovatele Programu žádnými novými pravomocemi, které by mu umožňovaly zasahovat do činnosti jiných subjektů (jinak než po instancí linii v rámci výkonu státní správy). Zejména nedal zákon o ochraně ovzduší odpůrci žádnou pravomoc ukládat Programem povinnosti územním samosprávným celkům. Takovéto zákonné zmocnění by pro zásah do samosprávy bylo přitom nutnou podmínkou (srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy). Za zákonné zmocnění v tomto směru nelze rozhodně považovat pouhý fakt, že se Program vydává podle zákona o ochraně ovzduší ve formě opatření obecné povahy, jak se snaží dovozovat stěžovatel. Úprava tohoto institutu ve správním řádu má totiž čistě procesní povahu a žádnou specifickou pravomoc sama o sobě nezakládá (srov. Vedral, J. Správní řád: Komentář. 2. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, str. 1335; ostatně i stěžovatelem uváděné rozsudky zdejšího soudu...).

[60] Jediným regulativním nástrojem, který zákon o ochraně ovzduší v souvislosti s právním institutem nazvaným „program zlepšování kvality ovzduší“ výslovně zmiňuje, jsou emisní stropy a lhůty k jejich dosažení pro vymezená území kraje pro vybranou skupinu stacionárních zdrojů a pro silniční dopravu. Emisní stropy však ze zákona zavazují pouze orgány státní správy při výkonu jejich působnosti, konkrétně při vydávání a revizích stávajících povolení (§ 9 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší).

[62] Nejvyšší správní soud nicméně dospěl k názoru, že výše zmiňovaná povinnost členského státu nespolehat se při provedení směrnice na nezávazné právní nástroje (viz judikatura SDEU citovaná v části IIIa. tohoto rozsudku) je v minimální nutné míře splněna tím, že zákon o ochraně ovzduší závazně

ukládá odpůrci přijmout Program zlepšování kvality ovzduší. Vydání Programu tedy národní právo neponechává na úvaze odpůrce ani jeho vydání není pouze odrazem dobré správní praxe, nýbrž jedná se o naplnění zákonné povinnosti odpůrce. Samotný plán kvality ovzduší pojímá směrnice o ovzduší spíše jako koncepční a plánovací, nikoliv (nutně) jako právně závazný nástroj k ukládání povinností všem jeho adresátům. ...

[67] Nejvyšší správní soud shrnuje, že směrnice o ovzduší výslovně nevyžaduje, aby plán kvality ovzduší byl vydán jako právně závazný nástroj s účinky vůči všem jeho adresátům. Může jít stejně dobře o koncepční nástroj, jehož charakter (přínejmenším vůči některým adresátům stanovených opatření) je jen doporučující. Tím spíše je však třeba klást na jeho obsah zvýšené nároky, aby stanovená opatření bylo možno označit za „náležitá“ ve smyslu směrnice o ovzduší. Plán ochrany ovzduší tedy svou koncepcí musí poskytovat rozumné záruky, že stanovená opatření budou realizována v takových lhůtách a takovým způsobem, že povedou k realizaci cíle plánu, tj. ke snížení znečištění ovzduší v aglomeraci na přípustné hodnoty v čase, který byl na základě provedené analýzy vyhodnocen jako nejkratší možný. Úloha odpůrce je přitom velmi nelehká, neboť musí současně vyhovět požadavkům tuzemského práva vyvěrajícím ze zákonodárcem zvolené formy opatření obecné povahy: stále totiž musí být zachovány (alespoň v minimální míře přítomny) pojmové znaky opatření obecné povahy, jinak by mohlo být pro jejich absenci správními soudy zrušeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 ze dne 27. září 2005, publ. pod č. 740/2006 SbNSS).

Mgr. Alena Hálková