

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, ale pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Slovenské důchody XVII – aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení, závazky z mezinárodního a unijního práva

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 5/12.

Dobu zaměstnání pro zaměstnavatele se sídlem na území dnešní Slovenské republiky v době existence společného československého státu přitom dle přesvědčení Ústavního soudu nelze zpětně považovat za dobu zaměstnání v cizině. Všichni státní občané České republiky mají právo na stejné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení s ohledem na odpracované roky do 31. 12. 1992 (čili do doby zániku České a Slovenské Federativní Republiky) bez ohledu na místo výkonu práce a sídlo zaměstnavatele v tehdejší Československu. Ani místo výkonu práce ani sídlo zaměstnavatele na území pozdější Slovenské republiky nelze pro tento účel považovat za nacházející se na území cizího státu. Nadto sociální zabezpečení po celou dobu existence československé federace spadalo do federální působnosti, přičemž ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky, zakotvil kontinuitu českého a československého právního řádu. Území dnešní Slovenské republiky do 31. 12. 1992 jak z hlediska místa výkonu práce, tak sídla zaměstnavatele nelze pro účely sociálního zabezpečení pro české státní občany považovat za území cizího státu. Z uvedené maximy plyne, že vztahy sociálního zabezpečení a nároky z nich plynoucí v předmětné problematice neobsahují cizí prvek, jenž je podmínkou aplikace nařízení.

Pro uvedené nelze na nároky občanů České republiky plynoucí ze sociálního zabezpečení do doby 31. 12. 1992 vztáhnout evropské právo, tj. nařízení Rady (EHS) 1408/71 ze dne 14. června 1971, o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, a vycházejí z principu explicitně vysloveného Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/09, nelze než v souvislosti s dopady rozsudku ESD, ze dne 22. 6. 2011 č. C-399/09, na obdobné případy konstatovat, že v jeho případě došlo k excesu unijního orgánu, k situaci, v níž akt orgánu Evropské unie vybočil

z pravomocí, které Česká republika podle čl. 10a Ústavy na Evropskou unii přenesla, k překročení rozsahu svěřených kompetencí, k postupu ultra vires.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 3/2009, o veřejném pořádku

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 19/11 (132/2012 Sb).

Ustanovení čl. VII obecně závazné vyhlášky statutárního města Liberce č. 3/2009, o veřejném pořádku, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

22. Podle ustanovení § 18 odst. 1 živnostenského zákona může obec v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce. Tržní řád má vymezovat další zákonem stanovené skutečnosti, zejména však může stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány (viz odstavec 3 zmíněného ustanovení). Z uvedeného plyne, že zákaz vymezený co do druhu, tak i místa prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu musí být vymezen specifickým právním předpisem – nařízením obce; je též zřejmé, že nařízením obce nelze uvedený zákaz vyslovit obecně a plošně, vždy musí být konkretizován (kupř. co do druhu prodeje zboží nebo poskytování služeb).

23. Statutární město Liberec obecně závaznou vyhláškou obce, resp. jejím napadeným čl. VII, v dostatečně určité vymezeném území části obce úplně zakázalo prodej zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, byly-li prováděny „pochůzkovou formou“.

24. Ústavní soud vážil cíl a předmět regulace napadeného ustanovení vyhlášky a ustanovení § 18 živnostenského zákona. Rozhodnou otázkou tedy bylo, jaký účel může obec v režimu ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení sledovat zákazem „formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a nabízet a poskytovat služby“, tedy zda se tato regulace (zákaz) ve vyhlášce nepřekrývá s úpravou stanovenou v živnostenském zákoně. Ve vztahu k napadenému zakazu je tedy nutné posoudit, zda podle ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení obec „může (obecně závaznou vyhláškou) stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek, zakázány“, anebo smí postupovat jen podle ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona, podle něhož obec „může (tržním řádem) stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány“.

25. Jestliže živnostenský zákon opravňuje obec, aby prostřednictvím tržního řádu regulovala vymezené skutečnosti při prodeji mimo provozovnu (stanovovala konkrétní, místním poměrům přiléhavé a účelné zákazy a podmínky), pak

možnost uvedené regulace není samoučelným omezením základního lidského práva na podnikání, garantovaného čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Má sloužit a přispívat ke kultuře provozování této specifické formy podnikatelské činnosti i k zajištění veřejného pořádku v obci; k úpravě místních záležitostí spojených s prodejem zboží a poskytováním služeb mimo provozovnu toto zákonné zmocnění obci skýtá dostatečný prostor. Ustanovení § 18 živnostenského zákona, umožňující vydání tržního řádu, má širší dopad: poskytuje obci prostředek, s jehož pomocí může totiž sledovat nejen zachování veřejného pořádku, ale vzít v potaz i hlediska vhodnosti, názoru občanů, místní tradice, zvyků, estetiky apod. Ve vztahu k ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení jde o ustanovení speciální, protože se týká právě prodeje zboží a poskytování služeb na veřejných prostranstvích, tj. mimo provozovnu. Z uvedeného lze uzavřít, že zákaz vyjádřený v napadeném ustanovení a v ustanovení § 18 živnostenského zákona sleduje totožný předmět a cíl. Opačnému náhledu by bylo možno přisvědčit pouze tehdy, jestliže by „pochůzkový prodej“ byl jen činností, která by byla s to vždy narušit veřejný pořádek, kteroužto hodnotu by obec prostřednictvím tržního řádu zároveň nemohla chránit.

26. Je proto evidentní, že jednak statutární město Liberec nedodrželo formu, jejímž prostřednictvím mělo (mohlo) příslušný zákaz vyslovit, ale ani se neřídilo zákonným příkazem, že obecný zákaz veškerého prodeje zboží a poskytování jakýchkoli (zákonem nezakázaných) služeb není možný. Právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod může být sice zákonem omezeno, a takovým omezením je i ustanovení § 18 živnostenského zákona, které zmocňuje obec k vydání tržního řádu, avšak vybočuje-li taková regulace z mezí zákonného zmocnění, lze ji považovat za zásah do ústavně zaručeného práva podnikat. Kromě toho každý zákaz, jenž přímo či zprostředkovaně vede k zúžení základních práv a svobod, musí šetřit jejich podstaty a smyslu; stanoví-li tyto meze a podmínky základního práva či svobody výslovně zákon (např. zákaz prodeje určitého zboží), nemůže je, a to za žádných okolností, nad tento rámec zužovat normativní předpis nižší právní síly (např. zákaz prodeje veškerého zboží); to neznamená, že by takový předpis nemohl zákonem určené meze a podmínky konkretizovat (např. zákaz prodeje hluk produkujícího zboží).

27. V projednávaném případě statutární město Liberec vydalo obecně závaznou vyhlášku o veřejném pořádku, jejíž napadené ustanovení čl. VII jednak reglementuje oblast, v níž mu není zákonem umožněno vykonávat samostatnou působnost (ustanovení § 35 odst. 2 věta první in fine obecního zřízení a ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona), a jednak sleduje tentýž předmět a cíl regulace jako ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona. Tím, že statutární město Liberec normovalo oblast vyhrazenou zákonné úpravě, resp. úpravě, kterou je dle zákona možno regulovat formou nařízení, aniž by sledovalo jiný předmět a cíl, vykročilo z mezí samostatné působnosti a jednalo ultra vires. Ústavní soud proto konstatuje, že napadené ustanovení neobstojí z hlediska 2. kroku testu.

V důsledku uvedeného pak napadené ustanovení rovněž nepřipustným způsobem zúžilo rozsah základního práva podnikat.

30. K otázce nejednotnosti regulace tzv. předzahrádek, jak nastínil vedlejší účastník (viz bod 6), resp. vůbec ke vhodnosti té které formy regulace, Ústavní soud podotýká, že ta zcela leží na uvážení zákonodárce. To, že za současného právního stavu může obec určité otázky řešit právě jen nařízením obce (in concreto vydáváním tržního řádu), může souviset i s tím, že existuje veřejný zájem státu na přiměřeném přístupu obcí k eventuálnímu omezování práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost; ostatně to, jak snadno může dojít k excesu i u takového územního samosprávného celku, jakým je statutární město, svědčí samo o sobě, že taková úprava je vhodná. Z pohledu adresátů zákazů a příkazů vydaných některým z orgánů obce není rozhodné, který z nich to byl a jaký předpis vyšší právní síly mu to umožnil; sleduje-li právní úprava dosažení určitého cíle, žádoucího chování lidí, a obci jsou svěřeny efektivní nástroje regulace a zároveň je jí ponechán dostatečný prostor pro uvážení, zda a v jaké míře jich užije (obec může vydat tržní řád), pak kategorické lpění na té které formě regulace nemá smysluplný význam. Meze samosprávné působnosti nejsou neměnné a zákonodárce je oprávněn odhadovat (nejen ve vztahu k základním právům a svobodám) schopnost místních společenství upravovat a spravovat podstatné otázky věcí veřejných. V případě excesivní normotvorby zákonodárce, která by v nepřipustné míře vyprazdňovala odpovědnost a práva zastupitelstev územních samosprávných celků, reprezentujících zájem místního obyvatelstva, existují právní prostředky rychlé a efektivní nápravy [kupř. čl. 87 odst. 1 písm. a) a c) Ústavy].

31. Jakkoli Ústavní soud ani formálně ani materiálně neposuzoval tržní řád, pak k úvaze vedlejšího účastníka (viz bod 7) stran jeho povahy a příslušnosti Ústavního soudu jej – jako eventuálně posuzované opatření obecné povahy – přezkoumávat, taktéž jako obiter dictum podotýká, že pokud se zákonodárce jasně vysloví v tom smyslu, že se o určité věci má „rozhodnout“ určitou konkrétní formou, a správní orgán tento příkaz dodrží, tak je významně zúžen prostor pro úvahy o charakteru tohoto aktu. Možnost přezkumu otázky, zda ten který akt materiálně je či není opatřením obecné povahy, zůstává Ústavnímu soudu vždy otevřena. Akty orgánů veřejné správy, které jsou prima facie právními předpisy, neboť jsou tak označeny v příslušném zákoně, jenž zmocňuje k jejich vydání, budou vždy primárně přezkoumávány v rámci řízení o kontrole norem, ledaže by v některém z takových řízení Ústavní soud došel k závěru, že takový akt (resp. akt stejného druhu, vzešlý z činnosti subjektů veřejné moci, z konkrétní právní úpravy a za vymezených skutkových okolností) má být napříště posuzován podle svého materiálního pojetí, tedy kupř. jako opatření obecné povahy.

Domácí porody

Usnesení pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. 2. 2012.

22. Jak uvedl ESLP ve shora citovaném rozsudku ve věci Ternovszky proti Maďarsku¹⁾, soukromý život je široký pojem zahrnující také právo na rozhodnutí o okolnostech porodu. Stěžovatelce v předmětné věci dle ESLP sice nebylo bráněno v domácím porodu, nicméně za normálních okolností porod doma vyžaduje i účast zdravotníků. Proto má ESLP za to, že právní úprava, která zřejmě odrazuje zdravotníky od asistence u domácích porodů, zasahuje do práva na respektování soukromého života budoucích matek. Když ESLP dospěl k závěru, že došlo k zásahu do práv stěžovatelky, posoudil, zda tento zásah byl stanoven zákonem. Koncept zákonnosti znamená, že zásah musí být nejen v souladu s vnitrostátním právem, ale že toto právo musí být předvídatelné a nesmí být svévolné. V oblasti domácích porodů, jejichž volba je právem matky, to znamená, že matka má právo na to, aby existovaly právní a institucionální podmínky, které její volbu umožní, s výjimkou případů, kdy je ho možno omezit s ohledem na jiná práva. Právo na výběr v oblasti porodů v sobě podle ESLP zahrnuje právní jistotu, že zvolená varianta je legální, a že v souvislosti s ní nehrozí přímé či nepřímé sankce. Nedostatek právní jistoty a hrozba sankcí pro zdravotníky asistujících u domácích porodů omezila výběr možností, které stěžovatelka v souvislosti s porodem mohla zvažovat. Taková situace je podle názoru ESLP neslučitelná s požadavkem předvídatelnosti, a tedy i zákonnosti. Tyto úvahy stačily ESLP k tomu, aby učinil závěr, že došlo k porušení čl. 8 Úmluvy. Inspirativní pro řešení dané otázky, a to zejm. ve vztahu ke shora uvedeným vyjádřením státních orgánů, je i konkurující stanovisko soudců Sajó a Tulkens).

27. Ústavní soud závěrem vyzývá zúčastněné strany k zahájení seriózní a odborné debaty, jejímž výsledkem by měla být legislativní úprava, která by respektovala právo na soukromý život dle čl. 8 Úmluvy tak, jak jej vyložil ve svém rozhodnutí ESLP (bod 22), při zohlednění všech kolidujících zájmů a základních práv jiných subjektů, zejména práva dítěte na život a ochranu zdraví. Právě při řešení společensky a právně kontroverzních otázek, resp. při vytyčování mezí základních práv a respektu k nim ze strany orgánů veřejné moci se totiž více než kde jinde ukazují skutečné kvality právního státu.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Stavební zákon.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2012, čj. 1 As 135/2011 – 246.

[43] Podle § 37 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním

¹⁾ Pozn. autorky: stížnost č. 67545/09, rozsudek ze dne 14. 12. 2010.

řádu (na věc aplikovatelný starý stavební zákon), stavební úřad v územním řízení posoudí návrh především z hlediska péče o životní prostředí a potřeb požadovaného opatření v území a jeho důsledků; přezkoumá návrh a jeho soulad s podklady podle odstavce 1 [tj. územně plánovací dokumentací, resp. pokud není, jinými podklady opatřenými stavebním úřadem v rozsahu nezbytném pro územní rozhodnutí] a předchozími rozhodnutími o území, posoudí, zda vyhovuje obecným technickým požadavkům na výstavbu [...] popřípadě předpisům, které stanoví podmínky hygienické, protipožární, bezpečnosti práce a technických zařízení, dopravní, ochrany přírody, péče o kulturní památky, ochrany zemědělského půdního fondu, lesního půdního fondu apod., pokud posouzení nepřisluší jiným orgánům. Podle § 37 odst. 3 stavební úřad v územním řízení zajistil vzájemný soulad předložených stanovisek dotčených orgánů státní správy vyžadovaných zvláštními předpisy a posoudil vyjádření účastníků řízení a jejich námítky. S dotčenými orgány státní správy, jejichž rozhodnutí nebo opatření k podanému návrhu byla získána před oznámením zahájení územního řízení, omezil stavební úřad projednání návrhu podle míry, v jaké byly jejich požadavky splněny (k interpretaci § 37 srov. rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2008, čj. 1 As 68/2008 – 126, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS, body 26 násl.). Z ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, je patrné, že toto nařízení stanoví mj. *nejvyšší přípustné hodnoty hluku* pro chráněný venkovní prostor, chráněné vnitřní prostory staveb a chráněné venkovní prostory staveb. Cit. ustanovení jsou v souladu s premisou, že limity využití území představují hranice pro využití území, a to hranice zpravidla nepřekročitelné; jedním z limitů využití území je také hladina hluku (takto rozsudek ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006 – 74). Zdejší soud plně souhlasí s vyjádřením Ateliéru, že limity jsou stanoveny právními předpisy proto, aby byly dodržovány. Nejsou tedy jen nějakým doporučením, nebo dokonce jen nijak nesankcionovaným přáním zákonodárce.

Alena Hálková