

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

Slovenské důchody XXIII – aplikace a výklad Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II.ÚS 2524/10.

33. Je pravdou, že čl. 15 odst. 1 Správního ujednání¹⁾ není jazykově vyjádřen zcela pregnantně, pokud uvádí „je-li zaměstnavatelem odštěpný závod nebo jiná organizační složka zapsaná v obchodním rejstříku, rozumí se sídlem zaměstnavatele adresa tohoto odštěpného závodu nebo organizační složky“. Jazykový výklad tohoto ustanovení by skutečně vedl k závěru, že podmínkou aplikace takového pravidla je skutečnost, že odštěpný závod či organizační složka musela mít samostatnou pracovněprávní subjektivitu, tj. musela být sama zaměstnavatelem. Lze se domnívat, že přesnější jazykové vyjádření pravidla, jež smluvní strany zamýšlely stanovit, mělo znít „má-li zaměstnavatel odštěpný závod nebo organizační složku...“. Při výkladu mezinárodního práva, a přirozeně nejen jeho, je však třeba přihlížet rovněž i k účelu, jenž smluvní strany vytvořením právního pravidla sledovaly. Ostatně také z judikatury Ústavního soudu plyne, že jazykový výklad slouží toliko k prvotnímu přiblížení se smyslu právní normy. Naopak teleologická výkladová metoda jako interpretační přístup hraje neopominutelnou úlohu, neboť je způsobilá spolu s racionální argumentací vytvářet významný korektiv při zjišťování obsahu právní normy (srov. například nálezy I. ÚS 529/09).

Ústavnost soudního přezkumu opatření obecné povahy před novelizací soudního řádu správního provedenou zákonem č. 303/2011 Sb.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 24. 7. 2012, sp. zn. Pl.ÚS 34/10 (284/2012 Sb.).

42. Za této právní situace, která se několikrát změnila a která navíc byla založena zákonem č. 127/2005 Sb. s účinností teprve od 1. 5. 2005, nelze s ohledem na okolnosti případu dát jednoznačně přednost principu právní jistoty před možností dotčených

¹⁾ *Pozn. autorky:* jde o Správní ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení č. 117/2002 Sb. m. s.

subjektů ochránit svá subjektivní práva nově vytvořenou možností podat návrh soudu na zrušení opatření obecné povahy. Dal-li zákonodárce spolu se založením nového právního institutu možnost dotčeným subjektům, aby v závislosti na právě panujícím formálním či materiálním pojetí opatření obecné povahy v průběhu 3 až 5 let napadly (aspekt ochrany subjektivních práv) taková opatření (tedy i územní plány), nelze to považovat za svévoli, nýbrž rovněž za možnost, jak dosáhnout nápravy nezákonnosti (aspekt legality) na tomto úseku s dosahem do vzdálenější minulosti. Nyní se tato možnost uzavřela, přičemž každý dotčený subjekt měl ještě možnost do 31. 12. 2011 takový územní plán napadnout, aniž byl vázán lhůtou. Nově pak čl. II bod 8 přechodných ustanovení k novele soudního řádu správního v zákoně č. 303/2011 Sb. stanoví, že proti opatření obecné povahy, které nabylo účinnosti přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, lze podat návrh na jeho zrušení nebo zrušení jeho části nejpozději do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti, přičemž ani zde nelze zmeškání lhůty pro podání návrhu prominout. Je-li nyní stanovena lhůta tří let k podání takového návrhu a je-li možno konstatovat relativní ustálení judikatury na konci roku 2008, není možno tento časový odstup z hlediska absence lhůty pro podání návrhu hodnotit jako neústavní, svévolný nebo neproporcionální. Jedná se o časový úsek, který se řádově podstatně neliší od nyní zvolené lhůty 3 let podle § 101b odst. 1 s. ř. s. a § 174 odst. 2 správního řádu. Stejně tak podle § 72 odst. 2 s. ř. s. lhůta tří let platí pro možnost podání žaloby k ochraně veřejného zájmu, jak ji nyní světuje § 66 odst. 2 a 4 s. ř. s. nejvyššímu státnímu zástupci a veřejnému ochránci práv. Totéž se týká právní situace vedlejších účastníků, kde ke změně územního plánu došlo až v květnu 2009, přičemž ke zrušení těchto změn došlo v lednu 2011, ovšem nikoli rozhodnutím samotného zastupitelstva obce v rámci řešení otázek obecní politiky, nýbrž rozhodnutím soudu, které je založeno na závěru o porušení zákona.

45. Ani opačný závěr by ovšem nemohl zvrátit vlastní rozhodnutí o nedůvodnosti návrhu. Ústavní ani obecný soud nemohou vyplnit „mezeru“ tam, kde zákonodárce podání návrhu žádnou lhůtou nespřádal, což konečně uvádí i navrhovatel ve svém podání (viz sub 14). To rovněž dokládá rozsudek Soudu prvního stupně – nyní Tribunál – (čtvrtého rozšířeného senátu) ze dne 6. října 2005 ve spojených věcech T-22/02 a T-23/02 Sumitomo Chemical Co. Ltd a Sumika Fine Chemicals Co. Ltd proti Komisi, kterého se navrhovatel dovolává (viz sub 12). Výše uvedené skutečnosti a časový rámec právní úpravy i iniciačního sporu zde i Ústavní soud vedou k závěru, že v projednávané věci nelze dát jednoznačně přednost principu právní jistoty blíže neurčených adresátů opatření obecné povahy před ochranou subjektivních práv opatřením zasažených subjektů. Stanovení či nestanovení lhůty k podání návrhu na zahájení řízení před soudem či jiným orgánem spočívá plně na zákonodárci. Ten také tuto tvrzenou mezeru vyplnil novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.) a novým zněním § 101b odst. 1 s. ř. s. Protože překážkou použití nové právní úpravy je – jak bylo vícekrát zmíněno – přechodné ustanovení čl. II bodu 9 zákona č. 303/2011 Sb., mohla by se cesta k použití nové právní úpravy (navíc nota bene zpětně) otevřít jen zrušením tohoto přechodného ustanovení. O jeho zrušení však v tomto řízení nešlo a Ústavní soud ani nemůže předjímat

možné rozhodnutí o tom, zda nově stanovená lhůta odpovídá povaze opatření obecné povahy, které je právním aktem na pomezí individuálního správního aktu (kde jsou lhůty daleko kratší právě z důvodu právní jistoty) a právního předpisu (kde lhůty obvykle dány nejsou), a jaký by mohl být výsledek takového řízení. Navrhovatel s odvoláním na judikaturu Soudního dvora EU uvádí (blíže sub 14), že v případech, kdy není zákonodárcem žádná lhůta stanovena, nelze podání návrhu odkládat donekonečna a je třeba jej podat v přiměřené době, jinak by došlo nejen k porušení principu právní jistoty a podle okolností i legitimního očekávání účastníků daného právního vztahu. Zde musí Ústavní soud uvést, že to lze uplatnit především tam, kde to právní řád pro toho, kdo má takto jednat (ale bez vymezení lhůty) stanoví [např. viz náleží sp. zn. Pl. ÚS 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (N 233/55 SbNU 197; 387/2009 Sb.), body 115 až 122], kdežto v případě uplatnění subjektivního práva osoby soukromého práva jde o úkol zákonodávce, aby sám zjednal stav právní jistoty, je-li to třeba s ohledem na okolnosti předmětu řízení.

Podle usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 6. 9. 2012, čj. Konf 25/2012 – 9 (přezkum certifikátu autorizovaného inspektora).

[63] Pokud by takové osvědčení mělo mít charakter (deklaratorního) rozhodnutí, neexistuje vzhledem k předpokladu racionality zákonodávce důvod, proč by to v zákoně nevedl. Dle čl. 40 Legislativních pravidel (http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativn__pravidla_vl_dy.pdf) platí, že:

(1) *Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech různé právní síly. Je-li nutné uvést nový právní termín, je třeba jej v právním předpise blíže vymežit.*

(2) *Při tvorbě právního předpisu je nutno respektovat všeobecně uznávaný význam slov. (...)*

[64] Zákonodávce užil ve stavebním zákoně pojem *certifikát*, který má určitý všeobecně uznávaný význam (užitý v desítkách jiných zákonů a stovkách jiných právních předpisů). Je proto třeba dovést, že zákonodávce neměl na mysli *rozhodnutí* ve smyslu § 67 a násl. správního řádu. Správní řád se při aplikaci stavebního zákona použije dle § 192 stavebního zákona subsidiárně. Kdyby (nic ve stavebním zákoně ani v důvodové zprávě k němu pro to nesvědčí) zákonodávce pojmem „certifikát“ chtěl ve skutečnosti říci „rozhodnutí“, porušil by zásadu právní jistoty.

[69] Ze všech výše uvedených důvodů tak zvláštní senát uzavírá, že autorizovaný inspektor není správním orgánem a jím vydaný certifikát není rozhodnutím správního orgánu (§ 67 spr. ř., § 65 s. ř. s.), ale plněním ze soukromoprávní smlouvy.

Alena Hálková