Ročník 2010

SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 2 **Rozeslána dne 14. ledna 2010** **Cena Kč 39,–**

OBSAH:

7. Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů
8. Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů
9. Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009 ve věci návrhu na zrušení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů
10. Nález Ústavního soudu ze dne 1. prosince 2009 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

7

VYHLÁŠKA

ze dne 31. prosince 2009,

kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo spravedlnosti stanoví podle § 40 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění zákona č. 14/2002 Sb., zákona č. 192/2003 Sb. a zákona č. 79/2006 Sb.:

Čl. I

Vyhláška č. 23/1994 Sb., o jednacím řádu státního zastupitelství, zřízení poboček některých státních zastupitelství a podrobnostech o úkonech prováděných právními čekateli, ve znění vyhlášky č. 265/1997 Sb., vyhlášky č. 218/1998 Sb., vyhlášky č. 311/2000 Sb., vyhlášky č. 183/2001 Sb., vyhlášky č. 468/2001 Sb., vyhlášky č. 88/2005 Sb. a vyhlášky č. 252/2007 Sb., se mění takto:

1. § 4 zní:

„§ 4

Jsou-li k plnění úkolů státního zastupitelství zřízeny v obvodu jeho působnosti pobočky, vedoucí státní zástupce příslušného státního zastupitelství stanoví opatřením okruh věcí, které se vyřizují u takových poboček. Opatření zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup.“.

2. V § 7c odst. 1 se slova „ , která vykonává působnost okresního státního zastupitelství v obvodu obcí Havířov a Orlová“ zrušují.

3. V § 8 se odstavce 2 a 3 zrušují a zároveň se zrušuje označení odstavce 1.

4. V § 10 odst. 1 se slova „Policie České republiky[2])“ nahrazují slovy „Policie České republiky, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství[2])“.

5. V § 10 odst. 5 se za slova „Policie České republiky“ vkládají slova „ , příslušníkem Vojenské policie, příslušníkem Vojenského zpravodajství“.

6. V § 11 písmeno e) zní:

„e) rozhodnutí o výši odměny a náhradě hotových výdajů obhájce a ustanoveného zmocněnce,“.

7. V § 11 se za písmeno e) vkládají nová písmena f) až k), která znějí:

„f) rozhodnutí o svědečném, znalečném a tlumočném,

g) přípravu podkladů pro rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání nebo narovnaní,

h) zpracování návrhu písemného vyhotovení rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání nebo narovnání,

i) sepisování podání státnímu zastupitelství včetně návrhů,

j) přípravu podkladů pro rozhodnutí o osvědčení obviněného ve zkušební době stanovené v rozhodnutí o podmíněném zastavení jeho trestního stíhání, včetně podkladů pro rozhodnutí o pokračování v trestním stíhání obviněného, který se ve stanovené zkušební době neosvědčil, a zpracování návrhu písemného vyhotovení těchto rozhodnutí,

k) přípravu podkladů pro rozhodnutí o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a o osvědčení podezřelého ve zkušební době, včetně podkladů pro vydání pokynu k zahájení trestního stíhání podezřelého, který se ve stanovené zkušební době neosvědčil, a zpracování návrhu písemného vyhotovení těchto rozhodnutí a pokynu,“.

Dosavadní písmena f) až k) se označují jako písmena l) až q).

8. V § 15 odst. 1 písm. a) a b) se číslo „100“ nahrazuje číslem „150“.

9. V § 15 odst. 1 písm. c) se číslo „50“ nahrazuje číslem „150“.

10. V § 15 odst. 1 písmena d) a e) včetně poznámky pod čarou č. 3e znějí:

„d) podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku, jestliže byly spáchány ve prospěch organizované zločinecké skupiny[3e]), a dále trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 trestního zákoníku nebo trestné činy přijetí úplatku, podplacení nebo nepřímého úplatkářství podle § 331 až 333 trestního zákoníku, pokud byly spáchány v souvislosti s odhalováním či vyšetřováním trestných činů podle hlavy páté nebo šesté zvláštní části trestního zákoníku,

e) jimiž byly dotčeny finanční nebo ekonomické zá-

jmy Evropské unie, pokud jimi byla způsobena škoda nejméně 150 mil. Kč,

[3e]) § 129 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.“.

11. V § 15 odst. 1 se doplňuje písmeno f), které včetně poznámek pod čarou č. 3f až 3h zní:

„f) spáchaných proti jednotné evropské měně ve prospěch organizované zločinecké skupiny[3e]), členem organizované skupiny[3f]), ve značném nebo velkém rozsahu[3g]) nebo koná-li řízení o trestných činech namířených proti jednotné evropské měně policejní orgán, který plní úkoly zvláštní ústředny podle článku 12 mezinárodní úmluvy o potírání penězokazectví[3h]).

[3f]) § 233 odst. 3 písm. a) a odst. 4 písm. a) trestního zákoníku.

[3g]) § 233 odst. 3 písm. b) a odst. 4 písm. b) trestního zákoníku.

[3h]) Úmluva o potírání penězokazectví, vyhlášená pod č. 15/ /1932 Sb.“.

Dosavadní poznámky pod čarou č. 3f a 3g se označují jako poznámky pod čarou č. 3i a 3j, a to včetně odkazů na poznámky pod čarou.

12. V § 15 odst. 4 písmena a) a b) znějí:

„a) uvedených v odstavci 1 písm. a) až c) a e), i když jimi byla způsobena škoda nižší než 150 mil. Kč, nebo

b) pokud na majetku jiného subjektu vznikne škoda alespoň 150 mil. Kč.“.

13. Část třetí včetně nadpisu a poznámky pod čarou č. 5d zní:

„ČÁST TŘETÍ

ZASTUPOVÁNÍ NEJVYŠŠÍHO STÁTNÍHO ZÁSTUPCE V ŘÍZENÍ PŘED SOUDEM

§ 29

Nejvyšší státní zástupce může pověřit státního zástupce Nejvyššího státního zastupitelství nebo státního zastupitelství působícího u soudu, u něhož je projednáván jeho návrh na zahájení řízení, jednat za navrhovatele v řízení před soudem[5d]).

[5d]) § 62 a 62a zákona o rodině.
§ 66 odst. 2 soudního řádu správního.“.

Čl. II

Přechodné ustanovení

Ve věcech uvedených v § 15 odst. 1 a odst. 4 vyhlášky č. 23/1994 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této vyhlášky, v nichž ke dni účinnosti této vyhlášky koná řízení vrchní státní zastupitelství, se řízení dokončí podle dosavadních právních předpisů.

Čl. III

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem jejího vyhlášení.

Ministryně:

JUDr. **Kovářová** v. r.

8

VYHLÁŠKA

ze dne 30. prosince 2009,

kterou se mění vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy stanoví podle § 161 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon):

Čl. I

V § 1 vyhlášky č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění vyhlášky č. 47/2008 Sb. a vyhlášky č. 33/2009 Sb., se na konci textu písmene r) doplňují slova „ , nebo 1 dítě ve třídě přípravného stupně základní školy speciální“.

Čl. II

Účinnost

Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem jejího vyhlášení.

Ministryně:

PhDr. **Kopicová** v. r.

9

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 1. prosince 2009 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Pavla Holländera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu Nejvyššího správního soudu na zrušení ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení

takto:

Ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci, argumentace navrhovatele

1. Dne 1. července 2009 obdržel Ústavní soud návrh na zrušení části zákona č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o azylu“), a to konkrétně § 32 odst. 2 písm. a) zakotvujícího sedmidenní lhůtu k podání správní žaloby proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro ty případy, kdy byla tato žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná.

2. Navrhovatel uvedl, že u něho pod spisovou značkou 1 Azs 72/2008 probíhá řízení o kasační stížnosti ukrajinského státního příslušníka směřující proti usnesení Krajského soudu v Praze, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodná. Rozhodnutí ministerstva bylo kasačnímu stěžovateli doručeno dne 3. 3. 2008. Dne 5. 3. 2008 je napadl žalobou, v níž mimo jiné uvedl, že není schopen ji řádně sestavit sám, a proto žádá o ustanovení zástupce pro soudní řízení, který by jeho podání doplnil. Krajský soud vyhověl a usnesením ze dne 1. 4. 2008 stěžovateli ustanovil zástupkyni; oba pak vyzval, aby ve lhůtě do 5 dnů od doručení výzvy žalobu řádně doplnili, a poučil je o následcích nesplnění výzvy. Toto usnesení bylo zástupkyni stěžovatele doručeno dne 3. 4. 2008. Dne 10. 4. 2008 byla žaloba doplněna. Dne 23. 4. 2008 krajský soud žalobu odmítl s tím, že stanovená pětidenní lhůta uplynula již dne 8. 4. 2008. V následné kasační stížnosti stěžovatel namítal, že byla-li zmiňovaná výzva doručena jeho zástupkyni ve čtvrtek dne 3. 4. 2008, končila pětidenní lhůta v úterý 8. 4. 2008.

Vzhledem k tomu, že se ustanovená zástupkyně nemohla během tak krátké doby se stěžovatelem osobně setkat a ani nemohla znát obsah spisu, byla soudem stanovená lhůta k doplnění žaloby nesplnitelná.

3. Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že § 32 odst. 2 písm. a) nelze vyložit ústavně konformně tak, aby stěžovatel nebyl krácen v právu na soudní ochranu, obrátil se na Ústavní soud s návrhem na jeho zrušení.

4. Ačkoliv zákon o azylu neobsahuje kompetenční výluku, jíž by ze soudního přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany pro zjevnou nedůvodnost vyjímal, činí uvedené ustanovení vzhledem k velmi krátké lhůtě k podání žaloby dle Nejvyššího správního soudu soudní ochranu neúspěšných žadatelů neúčinnou. Základní právo garantované čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") je pak přiznáváno toliko iluzorně. Lhůta sama o sobě se sice jako ústavně nekonformní jevit nemusí, ovšem její ústavnost je třeba hodnotit v procesu její aplikace, v kontextu s normami navazujícími, jakož i sociálními souvislostmi, do nichž je zasazena.

5. Nejvyšší správní soud upozorňuje, že správní soudnictví, v jehož režimu soudní přezkum žádostí o udělení mezinárodní ochrany probíhá, ovládá zásada dispoziční a zásada koncentrace řízení. To mimo jiné znamená, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body žalobce může jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 soudního řádu správního). Její zmeškání nelze prominout (§ 72 odst. 4 soudního řádu správního). Existence takto striktně pojímané koncentrace řízení je ve správním soudnictví kompenzována obecnou dvouměsíční lhůtou k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Žalobce taktéž pravidelně prošel dvouinstančním správním řízením a napadá rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Zákon o azylu však do takto koncipovaného systému zasahuje speciální úpravou, která vytváří jednoinstanční správní řízení o žádosti o mezinárodní ochranu a stanoví podstatně kratší lhůty k podání žalob proti rozhodnutím v těchto věcech. Právě kombinace této krátké lhůty a obecných pravidel správního soudnictví vede v konečném efektu k omezení práva na soudní ochranu.

6. Nejvyšší správní soud dále poukazuje na postavení, v jakém se většina žadatelů nachází. Jde zpravidla o osoby bez znalosti, či jen s minimální znalostí českého jazyka a českého kulturního a právního prostředí. Je-li jejich žádost zamítána jako zjevně nedůvodná, vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí do 30 dnů od zahájení řízení. Po jeho doručení mají již jen 7 dnů na podání žaloby. V tak krátké době je velmi obtížné žalobu kvalifikovaně zpracovat. Žadatelé jsou navíc zpravidla odkázáni na pomoc nevládních organizací nebo ex offo ustanovených právních zástupců. Každopádně ustanovený zástupce má na rozšíření žaloby již pouze tolik dní, kolik jich ze zákonné sedmidenní lhůty, která počala běžet doručením správního rozhodnutí, zbývá. Tak v konkrétním případě nyní řešeném Nejvyšším správním soudem to bylo jen 5 dní, z toho tři pracovní, ale v případech jiných to může být ještě méně dnů. Přitom je třeba uvážit čas potřebný ke kontaktování žadatele, případně obstarání tlumočníka, nastudování případu a přípravě argumentace. Důsledky pro praxi jsou takové, že žadatelé v mnoha případech v předepsané lhůtě řádnou žalobu podat nestačí, eventuálně ano, ale nedostatek času na zpracování se nutně odrazí v její kvalitě.

7. Situaci nelze s ohledem na výše zmíněnou striktně pojímanou koncentrační zásadu napravit výkladem, podle něhož má soud možnost či dokonce povinnost stanovit pro rozšíření žaloby lhůtu delší. Jakkoli benevolentně totiž ve své judikatuře vykládá pojem „žalobní bod", jeho existenci nelze dovozovat např. z blanketních žalob, které právě v případě neúspěšných žadatelů o mezinárodní ochranu nejsou výjimečné.

8. Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stávající sporná sedmidenní lhůta byla do azylového zákona zavedena novelou účinnou od 1. 1. 2003. Motivem zavedení restriktivní úpravy, jak vyplývá z důvodové zprávy, bylo zrychlení azylového řízení v případech, kdy žadatel podmínky zjevně nesplňuje, a dále finanční a bezpečnostní důvody; Nejvyšší správní soud se domnívá, že dalším důvodem byla i potřeba reagovat na výrazný nárůst počtu žadatelů o mezinárodní ochranu

v letech na přelomu století, vyvolávající obavu ze zahlcení dotčených orgánů. Každopádně podle jeho názoru nelze zrychlit proceduru na úkor procesních práv účastníků. Ke zkrácení lhůty není navíc ani důvod zvláštního zájmu, jak je tomu například při soudním přezkumu věcí volebních. Důvodem zkrácení určitě nemohou být finanční aspekty a taktéž nelze žadatele obecně vnímat jako bezpečnostní hrozbu. Navíc od roku 2001 již dochází naopak k soustavnému poklesu počtu žadatelů, dnešní situace je srovnatelná s čísly z počátku 90. let. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že zefektivnění azylové procedury lze dosáhnout i jinými prostředky; jako příklad uvádí praxi některých zemí, které požadavek existence prostředku nápravy řeší existencí zvláštních kvazisoudních tribunálů složených z odborníků na přistěhovaleckou problematiku. Pokud však český zákonodárce volil cestu přezkumu těchto rozhodnutí v režimu soudního řádu správního, v němž je hájení práv a zájmů do značné míry závislé na aktivitě účastníka v momentu podání žaloby, pak jej nemůže současně zbavovat možnosti svá práva efektivně hájit stanovením natolik krátké žalobní lhůty.

II.
Stanovisko účastníků řízení a Ministerstva vnitra

9. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření k obsahu návrhu uvedla, že posuzovaná lhůta byla do azylového zákona zavedena novelou, kterou předložila vláda s tím, že návrh je plně v souladu s mezinárodními závazky, především Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951 (pozn. red.: vyhlášena pod č. 208/1993 Sb.), a rovněž zpravodaj příslušný tisk uvedl tím, že navrhovaná úprava je v souladu s právem EU. Věcí se zabýval Výbor pro obranu a bezpečnost a přijal řadu pozměňovacích návrhů, předmětná lhůta však nijak napadena nebyla. Zákon byl pak řádně schválen a vyhlášen. Poslanecká sněmovna se předmětnou lhůtou zabývala znovu v souvislosti s projednáváním vládního návrhu zákona, jímž se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu. Bylo konstatováno, že předmětný tisk, který přinesl nové znění § 32 azylového zákona, je v souladu s Rezolucí o minimálních zárukách pro azylová řízení a respektuje požadavky ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána ve smyslu čl. 10 Ústavy. Ústavněprávní výbor přijal komplexní pozměňovací návrh, do něhož ovšem nepřevzal nové znění § 32 azylového zákona. Tato nepřevzatá část novely azylového zákona byla pak předložena v původním znění v rámci poslaneckého pozměňovacího návrhu jiného zákona a takto byla přijata a vyhlášena. Zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijaté zákony jsou v souladu s ústavním pořádkem. Posouzení ústavnosti úpravy nechává na úvaze Ústavního soudu.

10. Senát Parlamentu České republiky je téhož přesvědčení, totiž že dotčená část azylového zákona je v souladu s ústavním pořádkem i mezinárodními závazky. Ve svém vyjádření k obsahu návrhu uvádí, že cílem několikrát již zmiňované novely azylového zákona mělo být zpřísnění podmínek pro udělení azylu ve smyslu účinnějšího vyloučení případů zneužití tohoto práva. Procesní nástroje (mimo jiné) se tedy měly upravit tak, aby odpovídaly rozmanitému chování žadatelů a vedly k rychlému vyřízení věci. Efektivnější přístup byl dle předkladatele diktován i strmým nárůstem počtu žádostí (v roce 2000 již 8 788 případů, vývoj roku 2001 naznačoval dokonce 20 000 případů). I proto byl rozšířen počet důvodů „zjevné nedůvodnosti“, zkrácena lhůta pro správní rozhodnutí (z devadesáti na třicet dnů) či zredukován opravný proces vypuštěním možnosti podat rozklad. Po postoupení návrhu novely Senátu jej projednaly jeho výbory; některé sice doporučily vrátit návrh zákona s pozměňovacími návrhy, které by směřovaly ke zmírnění některých zbytečně přísných podmínek azylového zákona, nicméně přímo nyní zkoumané lhůty se žádný z těchto návrhů netýkal. Taktéž Senát ponechává konečné rozhodnutí na úvaze Ústavního soudu.

11. S ohledem na materii návrhu považoval Ústavní soud za účelné vyžádat navíc stanovisko k obsahu návrhu i od Ministerstva vnitra, které na daném úseku státní správy vykovává svou působnost.

12. Ministr vnitra reagoval na výzvu podrobným vyjádřením. Ministerstvo především zastává od samotného zavedení napadeného ustanovení do právního řádu České republiky názor o jeho sou-

ladu s ústavním pořádkem a neztotožňuje se s argumentem navrhovatele, že je nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Případ, z něhož posuzovaný návrh Nejvyššího správního soudu vzešel, není prvým případem řešícím problematiku lhůt podle zákona o azylu, navrhovatel jen nyní zaujal na věc jiný názor. Tak např. v rozhodnutí sp. zn. 2 Azs 117/2004 z 26. 10. 2004 Nejvyšší správní soud konstatoval, že nesprávným bylo již odmítnutí podání krajským soudem, pokud tento soud nepřihlédl k jeho doplnění po stanovené lhůtě. Ta je totiž lhůtou soudcovskou, a z jejího marného uplynutí tudíž automaticky povinnost nepřihlížet k doplnění pozdějšímu dovozovat nelze. Obdobně v rozhodnutí sp. zn. 9 Azs 1/2009 z 12. 2. 2009 hodnotil Nejvyšší správní soud jako odepření spravedlnosti postup krajského soudu, který odmítl podání pro jeho nedostatky, aniž by zohlednil, že lhůta k jejich odstranění byla vzhledem ke konkrétním překážkám u osoby navrhovatele nereálná. Judikatura tedy dle ministerstva ústavně konformní řešení i bez potřeby do napadeného ustanovení zasahovat nalezla. Z návrhu pak nelze dovodit, proč se navrhovatel musel od tohoto řešení odchýlit.

13. Ve vztahu k právu na soudní ochranu ministerstvo považuje za vhodné vyzvednout jako základní premisu to, že napadené ustanovení zákona o azylu soudní přezkum označených rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany nezávislým soudem nevylučuje a že zákon o azylu dokonce většině podaných žalob přiznává odkladný účinek.

14. S odkazem na závěr Ústavního soudu prezentovaný v nálezu sp. zn. IV. ÚS 553/06 ze dne 30. 1. 2007 (N 17/44 SbNU 217)* a názory právní teorie ministerstvo popírá v návrhu vyslovený názor, podle něhož představuje rozhodování o žádostech o udělení mezinárodní ochrany rozhodování týkající se základních práv a svobod.

15. Ministerstvo popírá, že sedmidenní lhůta znamená iluzornost práva na soudní ochranu. Tato lhůta se netýká všech žalob ve věcech mezinárodní ochrany, ale jen těch, kde má rychlost řízení za cíl eliminovat případy, které zjevně nemají azylovou podstatu. Jde o případy, které s mezinárodní ochranou nesouvisejí, a jen zneužívají azylových nástrojů k jiným účelům, především legalizaci pobytu, k čemuž ovšem slouží mechanismy upravené v zákoně č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů. Jen tedy zatěžují systém, a krátká lhůta je proto namístě. Obdobná úprava vycházející z rozdílné délky lhůt pro jednotlivé azylové procedury je běžná i v jiných zemích EU, např. Německu, Francii, Velké Británii, Belgii apod.; v některých zemích je předmětná lhůta dokonce ještě kratší. Jinak délka lhůty zapadá do kontextu speciálně stanovených lhůt v cizineckém právu; k tomu ministerstvo odkazuje na usnesení sp. zn. I. ÚS 609/01 z 5. 3. 2002 (ve SbNU nepublikováno), v němž se Ústavní soud zabýval ústavností zkrácené 30denní lhůty pro podání správní žaloby proti rozhodnutí podle zákona č. 326/1999 Sb. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 7/2009 z 16. 4. 2009 konstatoval, že zákonná 10denní lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu o vyhoštění cizince, byť je výrazně kratší než lhůta obecná, cizinci uplatnění práva na soudní přezkum takového rozhodnutí excesivním způsobem neztěžuje, neboť lhůty vyvažuje poskytnutím odkladného účinku žalobě. Navíc stanovení kratší lhůty sleduje legitimní cíl v podobě omezení pobytu vyhoštěné osoby jen na dobu nezbytně nutnou. Není tedy v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny ani čl. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále též jen „Úmluva"). K argumentaci navrhovatele dopady zásady koncentrace řízení na postavení žalobce ministerstvo poukazuje na to, že řešením je ve smyslu závěrů nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 2170/08 z 12. 5. 2009 extenzivní výklad pojmu žalobní bod. Navíc pojetí zásady koncentrace řízení, jak ji prezentuje v návrhu Nejvyšší správní soud, tedy že právnímu zástupci lze poskytnout k doplnění žaloby pouze tolik dní, kolik činí zbytek sedmidenní lhůty pro její podání, je podle názoru ministerstva příliš restriktivní. Dále ministerstvo nesouhlasí s názorem, že v současné době, kdy počty žadatelů klesají, je již posuzovaná úprava zbytečná. Předmětná legislativní změna nebyla motivována prudkým nárůstem agendy, ale snahou zefektivnit řízení a vyloučit případy, kdy je azylový systém pouze zneužíván.

16. Zrušením napadeného ustanovení by dle ministerstva v rozporu se smyslem a účelem právní úpravy došlo k nežádoucímu odstranění rozdílu mezi zamítnutím žádosti jako zjevně nedů-

* pozn. red.: Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, nález č. 17, str. 217

vodné a klasickým řízením. Bylo by to taktéž v rozporu se současným trendem evropského práva, kterému stávající úprava azylové procedury odpovídá. Ministerstvo tedy doporučuje návrh zamítnout.

III.
Dikce napadených ustanovení

17. Ustanovení § 32 odst. 2 písm. a) zákona o azylu zní: „Ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí lze podat žalobu proti rozhodnutí o žádosti o udělení mezinárodní ochrany, jímž se tato žádost zamítá jako zjevně nedůvodná“.

IV.
Podmínky aktivní legitimace navrhovatele,
ústavní konformita legislativního procesu

18. Návrh podal Nejvyšší správní soud v souvislosti s řízením, které u něho probíhá, přičemž ke zrušení navrhované procesní ustanovení zákona o azylu je jedno z těch, které musí aplikovat. Jeho aktivní legitimace se tak opírá o ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“).

19. Ústavní soud se ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zabýval způsobem přijetí a vydání zákona č. 2/2002 Sb., kterým se mění zákon o azylu a některé další zákony, jímž bylo napadené ustanovení do zákona o azylu vloženo. Z vyjádření obou účastníků, jakož i příslušných webových stránek (www.psp.cz) vyplývá, že Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky návrh projednala jako tisk č. 921. Prvé čtení proběhlo dne 16. 5. 2001, druhé dne 19. 9. 2001 a třetí čtení dne 21. 9. 2001, kdy byl návrh zákona schválen a postoupen Senátu. Ten jej na své 10. schůzi dne 25. 10. 2001 (usnesení č. 189) vrátil dolní komoře s pozměňovacími návrhy, přičemž ze 66 přítomných senátorů hlasovalo 60 pro vrácení, 3 byli proti a 3 se hlasování zdrželi. Dne 27. 11. 2001 na své 43. schůzi Poslanecká sněmovna jednala o návrhu opětovně a schválila jej ve znění schváleném Senátem (usnesení č. 1866); pro hlasovalo z přítomných 168 poslanců 110, proti návrhu 53. Prezident republiky zákon podepsal dne 14. 12. 2001 a dne 7. 1. 2002 byl zákon řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.

20. Ústavní soud konstatoval, že sledovaný zákon byl přijat ústavně konformním legislativním postupem.

V.
Vlastní přezkum

21. Ústavní soud posoudil návrh a z níže uvedených důvodů dospěl k závěru, že ke zrušení napadeného ustanovení zákona o azylu je důvod.

22. Nejprve je třeba připomenout, že Ústavní soud je orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy České republiky). V řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů vystupuje v pozici tzv. negativního zákonodárce a jeho úkolem je posoudit ústavnost napadených právních předpisů či jejich vymezených částí, eventuálně posoudit, zda je možno napadené předpisy interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem. Ústavní soud přitom není oprávněn posuzovat vhodnost, účelnost či doktrinární čistotu právní normy, neboť tato kompetence přísluší vždy jen zákonodárci.

23. Jak tedy vyplynulo z narativní části odůvodnění, stojí Ústavní soud před úkolem posoudit, zda sedmidenní žalobní lhůta dává ještě žalobci reálnou možnost, aby nechal podrobit rozhodnutí

o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně bezdůvodné kontrole správního soudu, anebo zda délka lhůty k iniciaci řízení činí z práva na soudní přezkum toliko prázdnou proklamaci.

24. Problematikou lhůt a jejich spojitostí s ústavními garancemi se Ústavní soud ve své judikatuře již vícekrát zabýval.

25. Tak např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.) Ústavní soud k pojmu lhůty v obecné rovině konstatoval: „Smyslem právního institutu lhůty je snížení entropie (neurčitosti) při uplatňování práv, resp. pravomocí, časové omezení stavu nejistoty v právních vztazích (což hraje zejména důležitou roli z hlediska dokazování v případech sporů), urychlení procesu rozhodování s cílem reálného dosažení zamýšlených cílů. Tyto důvody vedly k zavedení lhůt již před tisíci lety.“.

26. Rozsah ústavního přezkumu zákonných ustanovení zakotvujících lhůty pak Ústavní soud vymezil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/2000 ze dne 6. 6. 2001 (N 84/22 SbNU 205; 279/2001 Sb.), kde uvedl: „Poslání Ústavního soudu spočívá v kontrole ústavnosti. V tomto rámci tento soud může pouze rušit neústavní předpisy, případně jejich části, není však jeho úkolem reparovat následky, které nastaly tím, že navrhovatel neuplatnil své právo ve stanovené lhůtě. Zrušení lhůt porušuje zásady právního státu, neboť významně zasahuje do principu právních jistot, který je jednou ze základních náležitostí současných demokratických právních systémů. Lhůta sama o sobě nemůže být protiústavní. Může se však takto jevit s ohledem na konkrétní okolnosti.“.

27. Na uvedené závěry pak Ústavní soud navázal v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/05 ze dne 13. 12. 2005 (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.). Znovu zde konstatoval, že „lhůta prima facie bez dalšího nemůže vykazovat znaky protiústavnosti“ a že „protiústavnost lhůty může být konstatována teprve v dialogu s konkrétními okolnostmi posuzované věci“. Za konkrétní okolnosti, neboli hlediska kontextuálního posouzení ústavnosti lhůty, s ohledem na svou dosavadní judikaturu Ústavní soud označil:
„1. nepřiměřenost (disproporcionalitu) lhůty ve vztahu k ní časově omezené možnosti uplatnění ústavně garantovaného práva (nároku), případně k ní vymezenému časovému úseku omezení subjektivního práva“. Zde odkázal na nález sp. zn. Pl. ÚS 5/03 ze dne 9. 7. 2003 (N 109/30 SbNU 499; 211/2003 Sb.) rušící ustanovení § 3 a § 6 zákona č. 290/2002 Sb., jež představovala nepřiměřené omezení vlastnického práva, porušení čl. 11 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (za ústavně konformní soud považoval v rozhodovaném kontextu takovou právní úpravu, jež by toto omezení zakládala pouze ve zcela nezbytném časovém rozsahu, kterým lze rozumět toliko minimální časové, a to zřetelně prima facie „přechodné“ údobí, nikoli ale lhůtu deseti let);
„2. svévoli zákonodárce při stanovení lhůty (jejím zakotvení anebo zrušení)“. Ve smyslu tohoto hlediska posuzování ústavnosti lhůty postupoval soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/02 – nález ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), v níž za protiústavní označil zrušení ustanovení § 879c až § 879e občanského zákoníku provedené zákonem č. 229/2001 Sb., jímž zákonodárce zasáhl do legitimního očekávání přesně vymezeného okruhu subjektů pouhý jeden den před uplynutím lhůty, ve které by došlo k nabytí vlastnického práva, v důsledku čehož subjekty, které jednaly v důvěře v předem státem stanovené podmínky, byly pouhý den před uplynutím zmíněné lhůty konfrontovány se svévolným postupem státu;
„3. ústavně neakceptovatelnou nerovnost dvou skupin subjektů, jež je výsledkem zrušení určité zákonné podmínky uplatnění práva pro její protiústavnost, přičemž se tímto zrušením pro dotčenou skupinu subjektů v důsledku uplynutí lhůt již v důsledku derogace bez dalšího možnost uplatnění práva neotevírá“. Zde bylo odkázáno na nález sp. zn. Pl. ÚS 3/94 ze dne 12. 7. 1994 (N 38/1 SbNU 279; 164/1994 Sb.) a nález sp. zn. Pl. ÚS 24/97 ze dne 3. 6. 1998 (N 62/11 SbNU 111; 153/1998 Sb.), jimiž byla zrušením ustanovení stanovujícího počátek lhůty pro uplatnění restitučního nároku otevřena možnost jejich uplatnění i pro ty oprávněné osoby, které v důsledku podmínky trvalého pobytu ve lhůtách původních nároky úspěšně uplatnit nemohly.

28. V návaznosti na tyto v minulosti vyslovené teze, které jsou i nyní použitelné, tedy Ústavní

soud konstatuje, že napadená žalobní lhůta jako taková nemůže být protiústavní. Je věcí úvahy zákonodárce, zda a jakou lhůtu pro realizaci práva stanoví. To ostatně není ani zpochybňováno, neboť neústavnost lhůty navrhovatel spatřuje výlučně v její délce, resp. v tom, že je příliš krátká. Ale ani délka žalobní lhůty sama o sobě nemůže být zásadně důvodem pro její zrušení. Závěr o její (ne)ústavnosti lze učinit leda po vyhodnocení dalších kontextuálně působících okolností. Navrhovatel v tomto smyslu poukazuje na zásady ovládající správní soudnictví, a to zásadu dispoziční a zásadu koncentrace řízení, které ve spojení s krátkou lhůtou žadateli o udělení mezinárodní ochrany možnost realizovat soudní přezkum značně ztěžují a v některých případech dokonce znemožňují. Pominout rovněž nelze specifickou životní situaci, v níž se většina žadatelů o mezinárodní ochranu nachází.

29. Ústavní soud tyto výhrady pečlivě uvážil při hodnocení lhůty z hledisek výše vymezených, tedy zda neakceptovatelně nezvýhodňuje některou skupinu žadatelů o mezinárodní ochranu, zda ji zákonodárce nestanovil svévolně a zda není nepřiměřená.

30. Zbývá ještě doplnit, že otázkou ústavnosti zvláštní žalobní lhůty se Ústavní soud již jednou zabýval v usnesení sp. zn. I. ÚS 609/01 (dostupné na http://nalus.usoud.cz/). Rozhodoval jím o ústavní stížnosti spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 172 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, podle něhož „Žaloba proti správnímu rozhodnutí musí být podána do 30 dnů od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni nebo ode dne sdělení jiného rozhodnutí správního orgánu, pokud není dále stanoveno jinak. Zmeškání lhůty nelze prominout.“. Stěžovatel tvrdil, že v důsledku této úpravy dochází k diskriminaci cizinců, pokud jde o jejich právo na soudní ochranu, neboť stanovená 30denní lhůta k podání žaloby je – právě s ohledem na to, že se jedná o cizince často neznalé českého jazyka – nepřiměřeně krátká. Ústavní soud návrh jako zjevně neopodstatněný odmítl s tím, že napadené ustanovení žádné z ústavních kautel neodporuje. V odůvodnění konstatoval, že „z ústavněprávního hlediska je zásadně v dispozici zákonodárce, zda a v jakých oblastech správněprávní regulace stanoví zvláštním zákonem lhůtu pro podání správní žaloby, tj. lhůtu odlišnou od obecné lhůty dvou měsíců od doručení rozhodnutí správního orgánu v posledním stupni, která je zakotvena v ustanovení § 250b odst. 1 věty první o. s. ř. Samotné stanovení speciální lhůty (odlišné od obecné úpravy podle citovaného ustanovení o. s. ř.) – se kterou se lze setkat v podobě třicetidenní lhůty například v ustanovení § 17 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, nebo v ustanovení § 16 odst. 4 zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, ve znění pozdějších předpisů – nelze považovat za stojící v rozporu s ústavními kautelami, neboť z ústavněprávního hlediska je nutno pokládat za určující pouze to, zda tato zvláštní lhůta pro podání správní žaloby respektuje ústavně zaručená základní práva dotčených osob nebo nikoliv. Ústavní soud se domnívá, že zvláštním zákonem stanovená odlišná (třicetidenní) lhůta nebrání realizaci základního práva na soudní ochranu v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny. Ani z ústavněprávního hlediska nelze garantovat pouze obecnou lhůtu pro podání správní žaloby, neboť by se jednalo o popření práva státu na úpravu speciální lhůty ve zvláštním zákoně č. 326/1999, který se z hlediska předmětu právní úpravy (a osobní působnosti) týká (pobytu) cizinců na území České republiky. Ostatně stěžovatelé v ústavní stížnosti spojují tvrzenou diskriminaci cizinců – ve vztahu k jejich právu na soudní ochranu – s údajně nepřiměřeně krátkou třicetidenní lhůtou pro podání správní žaloby těmi, kteří jsou často neznalými českého jazyka. Ústavní soud se nicméně domnívá, že stanovením speciální třicetidenní lhůty k podání správní žaloby nedochází k tomu, že by veřejná moc nešetřila ústavně zaručené základní právo cizince na soudní ochranu, neboť tato lhůta uvedené základní právo neruší, nemění ani nečiní pro cizince nedostupným. Naopak, z ústavněprávního hlediska vytváří pro realizaci tohoto základního práva ve vztahu ke všem (tímto zákonem dotčeným) fyzickým osobám stejné podmínky bez diskriminace. Ústavní soud proto uzavírá, že ustanovení § 172 odst. 1 o lhůtě pro podání správní žaloby je ústavně zjevně konformní a není důvodu je rušit.“. Teze, podle níž nelze dovodit ústavní garanci obecné lhůty k podání správní žaloby a podle níž určujícím je pouze to, zda zvláštní lhůta respektuje ústavně zaručená základní práva, je bez dalšího použitelná i pro návrh nyní posuzovaný. V ostatním však reagoval Ústavní soud uvedeným usnesením na konkrétní souvislosti speciálního ustanovení zákona o pobytu cizinců; usnesení se především týkalo 30denní lhůty, nyní je přezkoumávána ústavnost lhůty sedmidenní, tedy výrazně kratší. Navíc řízení podle zákona o pobytu cizinců není striktně jednoinstanční, jak je tomu v případě azylového správ-

ního řízení, což umožňuje hodnotit zpřísnění podmínek přístupu ke správnímu soudu oproti úpravě standardní do jisté míry benevolentněji.

31. Lhůta z hlediska jednotlivých skupin azylantů.

32. Předmětem zákona o azylu je mimo jiné i úprava řízení o udělení mezinárodní ochrany formou azylu nebo doplňkové ochrany a řízení o odnětí azylu nebo doplňkové ochrany [§ 1 písm. b) zákona o azylu]. Azylové řízení je správním řízením, v němž rozhoduje Ministerstvo vnitra. Shledá-li ministerstvo při svém rozhodování, že jsou naplněny důvody pro udělení azylu, mezinárodní ochranu ve formě azylu nebo doplňkové ochrany udělí (§ 28 odst. 1). V opačném případě, tedy neshledá-li důvody k udělení ani jedné z forem mezinárodní ochrany, žádost zamítne (§ 28 odst. 2). Zamítavá rozhodnutí lze rozdělit do dvou kategorií. Jednak může jít o případy, kdy stěžovatel sice uvádí důvody, pro které se azyl uděluje, ovšem v jeho konkrétním případě zjištěny a potvrzeny nejsou. Anebo může ministerstvo žádost zamítnout jako zjevně nedůvodnou, a to v případech taxativně vyjmenovaných v § 16 zákona o azylu. Jde o případy, kdy se žadatel snaží obejít či zneužít azylové právo za účelem legalizace pobytu na území republiky či z jiných důvodů. Ve vazbě na kvalitativně zcela rozdílný charakter důvodů zamítnutí žádosti je stanovena i různá délka lhůty k podání správní žaloby. Obecně je to 15 dnů, byla-li ovšem žádost zamítnuta jako zjevně nedůvodná, lze žalobu podat jen ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení rozhodnutí; shodný režim platí pro případy, kde se rozhodovalo o žádosti podané v zařízení pro zajištění cizinců nebo bylo-li řízení zastaveno z důvodu nepřípustnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

33. Z hlediska podmínek pro možnost využití soudní ochrany jsou tedy žadatelé děleni do dvou kategorií. Vzhledem k obecnému požadavku zásadně rovného přístupu k ústavním garancím je proto nutné zabývat se potřebností a ospravedlnitelností takového rozdělení. Dle vyjádření ministerstva je smyslem této lhůty eliminovat případy, které „zjevně nemají azylovou podstatu". Zatěžují systém a rychlost vyřízení je u tohoto typu kauz důležitým aspektem. Mezi těmito argumenty a délkou žalobní lhůty však Ústavní soud nevidí bezprostřední souvislost. Aspekt rychlosti je významný a do azylového práva byl promítnut mimo jiné tím, že byla zkrácena obecná dvouměsíční žalobní lhůta na 15 dnů. Kategorie zjevně nedůvodných žádostí je jistě od žádostí ostatních kvalitativně odlišná a některé procesní zvláštnosti, jako uzavřený výčet důvodů, pro které lze o žádosti takto rozhodnout, a zkrácení lhůty pro vydání správního rozhodnutí na 30 dnů ode dne zahájení řízení o udělení mezinárodní ochrany, jsou proto odůvodnitelné. Uzavřený výčet důvodů pak vede k menším nárokům na dokazování a odůvodnění rozhodnutí. Toto jsou akceptovatelné důsledky uvedené kategorizace žádostí, které ve své podstatě urychlují a usnadňují řízení v případech postrádajících azylovou podstatu; takto se také projevuje eliminace těchto případů. Ovšem má-li být soudnímu přezkumu podroben i sám závěr, že azylová podstata konkrétnímu případu skutečně chybí, nemůže být už pouhý přístup k soudu jen pro tuto skupinu žadatelů omezen dalším zkrácením žalobní lhůty.

34. Ministerstvo ve svém stanovisku uvádí, že praxe rozdílných lhůt pro tzv. standardní azylové procedury a zrychlené řízení je naprosto běžná i v jiných členských státech EU, přičemž lze nalézt i lhůty kratší. K tomu Ústavní soud konstatuje, že srovnávací argument zahraničními právními úpravami ponechal stranou, neboť, jak bylo řečeno, hodnocení ústavnosti lhůty je hodnocením kontextuálním. Zásadní význam mají ostatní právní pravidla, která předložení věci soudu ovlivňují, a tedy to, jak se lhůta projevuje v našich českých reáliích, kde je správní řízení v azylových věcech jednoinstanční a správní soudnictví ovládáno zásadou dispoziční a koncentrace řízení, což na žalobu klade specifické nároky. Pro příklad budiž v této souvislosti uvedeny relevantní části úpravy azylového řízení a následného soudního přezkumu ve Spolkové republice Německo (viz stať Petra Lavického a Sylvy Šiškové: Nad novou úpravou řízení o kasační stížnosti v azylových věcech, Právní rozhledy 19/2005). Předmětná materie je tam upravena v zákoně o azylovém řízení (Asylverfahrensgesetz, BGBI. I 1992,1126). Řízení je jednostupňové, vede se před Spolkovým úřadem pro migraci a uprchlíky. Jeho rozhodnutí lze napadnout žalobou podanou ke správnímu soudu. Žalobní lhůta činí dva týdny od doručení rozhodnutí, uvádět skutečnosti a navrhovat důkazy lze ve lhůtě jednoho měsíce; soud nemusí provádět důkazy a brát v úvahu tvrzení učiněná po uplynutí této lhůty, ale to jen pod podmínkou, že by jejich připuštění způsobilo průtahy v řízení, zpoždění nebylo dostatečně

omluveno a účastník byl o následcích zmeškání lhůty poučen.

35. K otázce svévole zákonodárce při stanovení lhůty.

36. Úprava soudního přezkumu azylových rozhodnutí je kontinuální. Podle zákona č. 498/1990 Sb., o uprchlících, účinného od 1. 1. 1991, vedlo řízení o přiznání postavení uprchlíka Ministerstvo vnitra a proti jeho rozhodnutí byl původně připuštěn ve všech věcech rozklad, po 31. 12. 1993 pak toliko v případě vyjmenovaných typů rozhodnutí. Zákon připouštěl podání návrhu na přezkoumání rozhodnutí soudem, ovšem toliko proti rozhodnutím ministra vnitra vydaným v řízení o rozkladu. Dnem 1. 1. 2000 nabyl účinnosti stávající zákon o azylu. Řízení o udělení azylu podle tohoto předpisu bylo původně dvoustupňové v případech rozhodnutí o neudělení azylu a rozhodnutí o zamítnutí návrhu na zahájení řízení o udělení azylu jako zjevně nedůvodného, kdy zákon připouštěl podání rozkladu. V případě, že byl rozklad připuštěn, tedy statisticky ve většině případů, bylo podání správní žaloby přípustné až proti rozhodnutí o něm; podání žaloby však již nebylo na rozdíl od předchozí právní úpravy závislé na výroku rozhodnutí a žalobou bylo možno napadnout veškerá rozhodnutí. Podané žalobě byl přiznán odkladný účinek. Přijetím zákona č. 2/2002 Sb. došlo s účinností od 1. 2. 2002 k úplnému odbourání možnosti přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra v rozkladovém řízení. Na soud se žadatelé nadále obraceli nikoliv se žalobou, ale s opravným prostředkem směřujícím proti nepravomocnému rozhodnutí správního orgánu. Lhůta pro podání opravného prostředku byla oproti obecné zkrácena na 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí a v taxativně vymezených případech, mimo jiné též právě v případě zamítnutí žádosti o udělení azylu jako zjevně nedůvodné, na 7 dnů. Počínaje 1. 1. 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 217/2002 Sb., se zákonodárce vrátil k modelu přezkoumávání pravomocného rozhodnutí ministerstva soudem na základě žaloby.

37. Podmínky soudního přezkumu včetně lhůt k podání žaloby (návrhu) se tedy sice v čase měnily, ovšem plynule, bez náhlých zvratů či posunů do extrémních pozic, například od širokého přezkumu dle obecných pravidel po jeho úplné vyloučení. Zákonodárce nyní napadeným ustanovením nezasáhl nějakým zásadním a neočekávaným způsobem do režimu přezkoumávání azylových rozhodnutí, nerozvrátil osvědčený a zažitý model. Zákonodárce argumentoval potřebou rychlosti a efektivnosti azylové procedury, odvolával se na (blíže neupřesněnou a nerozvedenou) praxi právních úprav azylu států Evropské unie. Nelze říci, že by posuzovaná lhůta byla zakotvena do zákona o azylu postupem vykazujícím znaky zákonodárcovy svévole. Úprava není nesrozumitelná ani vnitřně rozporná, zákonodárce nepostupoval nepředvídatelně a nepochybně zavedením kratší žalobní lhůty pro danou skupinu žadatelů pod záminkou zefektivnění a zrychlení azylové procedury nesledoval primárně jejich faktické vyřazení z okruhu těch, kteří se mohou domoci ochrany svých práv u soudu. Komplikace při její aplikaci odhalila až praxe (míněna zde informace navrhovatele, že přibývá případů, jako je ten, který jej vedl k předložení posuzovaného návrhu, tedy těch, kdy žadatel ve lhůtě stihne jen oznámit svůj záměr podat žalobu, doplnit jakékoliv důvody již ale nestačí).

38. Přiměřenost lhůty.

39. Napadeným ustanovením zakotvená lhůta k podání žaloby je zákonnou lhůtou, jejíž délka nemůže být soudem měněna. A nemůže být ani prominuto její zmeškání, neboť to vylučuje soudní řád správní (§ 72 odst. 4). Nepříznivé následky zmeškání lhůty k podání žaloby tedy nelze žádným způsobem odvrátit. Na druhou stranu jsou na zpracovatele žaloby kladeny poměrně značné nároky; vedle obecných náležitostí podání (§ 37 odst. 2 a 3 soudního řádu správního), tedy zejména uvedení toho, čeho se žaloba týká, kdo ji činí, proti komu směřuje a co se jí navrhuje, podpisu a data, musí vykazovat i náležitosti zvláštní (§ 71 odst. 1 soudního řádu správního), a to označení napadeného rozhodnutí a den jeho doručení nebo jiného oznámení žalobci, označení osob na řízení zúčastněných, jsou-li žalobci známy, označení výroků rozhodnutí, které žalobce napadá, žalobní body, z nichž musí být patrno, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, jaké důkazy k prokázání svých tvrzení žalobce navrhuje provést, a konečně návrh výroku rozsudku. Rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí

soudního řádu správního). Řízení tedy ovládá přísně pojatá zásada koncentrace. K zásadám ovládajícím správní soudnictví (byť ještě v době před přijetím soudního řádu správního) se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/99 ze dne 27. 6. 2000 (N 98/18 SbNU 355; 232/2000 Sb.). Uvedl zde, že »... každé ustanovení, které tím, že formalizuje řízení ve správním soudnictví, stanoví de facto meze přístupu k soudu, tedy meze jednoho ze základních ústavních práv – práva na soudní ochranu. Všechna taková ustanovení ... je proto nezbytné vykládat v duchu čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy při aplikaci takových ustanovení šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod. ... Ústavní soud tedy posuzuje napadené ustanovení jako interpretovatelné v ústavních mezích, neshledal v něm zakotvenou „dispoziční zásadu", resp. princip koncentrace řízení ve správním soudnictví neústavní, neboť, i když může být kritizován za to, že se vzdaluje zásadě materiální pravdy, nelze nevidět, že především a zcela nepochybně napomáhá k naplnění ústavního práva na projednání a rozhodnutí věci v přiměřené lhůtě, resp. bez zbytečných průtahů (čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 38 odst. 2 Listiny).«. Na tomto závěru Ústavní soud setrvává i nyní. Prolomením principu koncentrace tedy problém řešit nelze.

40. Žalobce je povinen již v žalobě, nejpozději v běhu žalobní lhůty, vymezit rozsah, v jakém správní rozhodnutí napadá, a alespoň základním způsobem vymezit důvody, v nichž nezákonnost rozhodnutí spatřuje. Jak nelze zásadně očekávat u žalobců praktické problémy s vymezením rozsahu napadení, s formulací žalobních důvodů je tomu jinak. Znamená vymezení skutkových a právních důvodů, pro které žalobce považuje rozhodnutí za nezákonné a nicotné. Prvou obtíží je již sama interpretace této podmínky, jak dokazuje nález sp. zn. IV. ÚS 2170/08 (dostupný na http://nalus.usoud.cz/), v němž Ústavní soud poukázal na rozdíly ve výkladu pojmu žalobní bod v rozhodnutích jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu. Shoda je každopádně v tom, že žaloba ve správním soudnictví musí žalobní bod ve lhůtě pro podání žaloby obsahovat. Pokud tomu tak není, je podání pouhým oznámením záměru obrátit se na správní soud se žalobou, které ovšem nemá i při extenzivním výkladu pojmu žalobní bod žádné relevantní účinky. Od samého počátku jsou tak kladeny požadavky na kvalitu argumentace žalobce. S přihlédnutím k tomu, nač poukazuje navrhovatel, tedy že žalobce je jako žadatel o azyl ve specifické situaci, když se zpravidla neorientuje ve zdejších poměrech a právním řádu, nezná jazyk, nemá zde žádné zázemí, kontakty a je odkázán na vnější pomoc, není tento formální požadavek procesního řádu lehce splnitelný. Přistoupí-li k tomu ještě sedmidenní lhůta, fakticky nutně krácená nejméně o další dva nepracovní dny víkendu, v níž tak musí žadatel-žalobce učinit, vytváří se na něj již nepřiměřený tlak. Je pak celkem pochopitelné, že reakcí žalobce na krátkou lhůtu je podání blanketové žaloby za účelem podchycení zákonné lhůty, které je spojeno s očekáváním výzvy k doplnění argumentace.

41. Ústavní soud si je vědom možné námitky, že byť zrušením napadeného ustanovení se žalobní lhůta v případě zjevně nedůvodných žádostí prodlouží ze sedmi na patnáct dnů (§ 32 odst. 1 zákona o azylu), kombinace sociálních faktorů u žadatelů o azyl a zásad ovládajících správní soudnictví bude nadále působit, že řada žadatelů meritorního soudního přezkumu fakticky nedocílí. Stále bude totiž jistě docházet k tomu, že žadatelé budou své blanketové žaloby podávat v samém závěru žalobní lhůty, takže prostor pro možné doplnění nezbytných náležitostí zůstane minimální. Nicméně dosažitelnost soudního přezkoumání rozhodnutí bude při respektování zásady vigilantibus iura pro tyto žadatele vyšší. Aniž by tím Ústavní soud deklaroval, že sama patnáctidenní lhůta je lhůtou dostatečnou (to by šlo již za rámec návrhem vymezeného předmětu řízení), konstatuje, že pro osoby v postavení žadatele o azyl je v běhu této (patnáctidenní) lhůty reálnější soudní přezkum řádně iniciovat.

42. Nelze dále přijmout argument, že kratší žalobní lhůtu vyvažuje poskytnutí odkladného účinku žalobě. Správní soudnictví je koncipováno tak, že stěžejní význam má právě počáteční fáze řízení, kdy musí žalobce nejen vymezit rozsah, ale musí do ní též soustředit alespoň základní nasměrování argumentace samotné. Žadateli, který (v důsledku nepřiměřeně krátké lhůty) řádně nezažaloval, dobrodiní odkladného účinku nijak neprospěje.

43. Další okolností, k níž bylo nutno při hodnocení přiměřenosti lhůty přihlédnout, je to, že žaloba je pro neúspěšné žadatele jediným v úvahu přicházejícím procesním prostředkem nápravy.

I proto je nutné při konstruování formálních překážek jeho uplatnění postupovat zdrženlivě.

44. Konečně zmínit je třeba i problém jazykový. Žadateli je v souladu s ustanovením § 22 zákona o azylu poskytnuta pomoc tlumočníka, ale samozřejmě jen ve správním řízení, správní rozhodnutí se pak nepřekládá, s pomocí tlumočníka je jen seznámen s jeho obsahem. Správní žalobu pak musí vypracovat česky. I to jeho procesní postup nutně komplikuje a činí jej závislým na odborné pomoci, kterou si musí obstarat.

45. Ústavní soud musel dále zvažovat, zda napadené ustanovení nelze vyložit ústavně konformním způsobem. Dospěl-li k závěru, že délka posuzované lhůty v kombinaci s úpravou přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné je tak krátká, že žalobu nelze považovat za účinný procesní prostředek nápravy, pak by napadené ustanovení nerušil jen v případě, že daný deficit lze překlenout výkladem. Jím by muselo být docíleno faktického prodloužení zkoumané lhůty.

46. Takovéto „prodloužení" přichází technicky do úvahy leda tím způsobem, že podání žaloby (a to jakékoliv, tedy i blanketové) bude znamenat zachování žalobní lhůty a povinnost soudu vyzvat navrhovatele k odstranění vad, resp. doplnění podání. Délka lhůty poskytnuté soudem k takovéto nápravě by přitom nemohla být limitována sedmi dny, ale soud by poskytoval lhůtu „přiměřenou", tedy takovou, v níž by dle jeho názoru a zkušenosti neúspěšný žadatel reálně dokázal kvalifikovaně reagovat. To ovšem Ústavní soud považuje za nepřípustné a odporující obecně přijímanému pojetí zásady koncentrace řízení. I kdyby byla takováto možnost fakticky prodloužit krátkou žalobní lhůtu soudcovskou výzvou omezena jen na azylové věci (což samo o sobě je těžko obhajitelné a udržitelné), zásadním způsobem by to nabouralo samu koncepci správního soudnictví. Tu však nelze obětovat proto, aby byly zmírněny dopady příliš krátké lhůty na účastníky jednoho typu správního řízení. Navíc rozkolísat principy správního soudnictví by bylo nepřiměřené tomu, jak se projeví zrušení napadeného ustanovení.

47. Ministerstvo ve svém vyjádření upozornilo na postup, který zvolil Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 2 Azs 117/2004 ze dne 26. 10. 2004; vytkl jím krajskému soudu, že v rozporu s § 37 odst. 5 soudního řádu správního nepřihlédl k doplnění účastníkova podání učiněnému sice po soudem stanovené lhůtě, avšak ještě před vydáním rozhodnutí ve věci, a podání odmítl. S tím Ústavní soud nesouhlasí. Aplikace ustanovení § 37 odst. 5 věty druhé soudního řádu správního stanoví důsledky nevyhovění výzvě k odstranění vad či doplnění podání. I kdyby byla přijata taková interpretace, že správní soudy budou přihlížet k opravám a doplněním podání došlým sice po lhůtě, ale ještě před rozhodnutím o něm, postavení žadatele by zůstalo nejisté. To, zda by k takovému jeho podání bylo či nebylo přihlédnuto, by totiž bylo závislé jen tom, jak rychle po skončení běhu lhůty soud rozhodne.

48. Napadené ustanovení nelze vyložit tak, aby to neúspěšnému žadateli dávalo záruku efektivního opravného prostředku.

49. Lze tedy uzavřít, že posuzované ustanovení zákona o azylu tím, že omezuje právo žadatele domáhat se u soudu ochrany svých práv stanovením nepřiměřeně krátké lhůty pro podání žaloby, ve své podstatě činí proklamovanou soudní ochranu pouze iluzorní (obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07, vyhlášen pod č. 355/2008 Sb.). Je proto v rozporu s článkem 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak, přičemž z pravomoci soudu nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkají-

cích se základních práv a svobod podle Listiny, a dále čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod garantujícího právo na účinný prostředek nápravy před národním orgánem pro každého, kdo byl v právu přiznaném Úmluvou dotčen.

VI.

50. Uvedené důvody vedly Ústavní soud k závěru, že návrhu je třeba podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhovět.

51. Od ústního jednání bylo podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu upuštěno, neboť od něj nebylo možné očekávat další objasnění věci a všichni účastníci s tímto postupem souhlasili.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

10

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 1. prosince 2009 v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný a Michaela Židlická o návrhu Nejvyššího správního soudu podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky na zrušení části ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „z českého důchodového pojištění"

takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Navrhovatel se v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava") domáhal, aby Ústavní soud pro nesoulad s čl. 1 a 30 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina") zrušil část ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, ve slovech „z českého důchodového pojištění". Navrhovatel tak učinil v souvislosti s řízením o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. února 2005 č. j. 2 Cad 144/2004-18, jímž byla zamítnuta žaloba PhDr. V. K. (poznámka: která je od 20. 4. 2004 občankou České republiky) proti rozhodnutí České správy sociálního zabezpečení, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí jednorázového příspěvku 1 000 Kč důchodci podle čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb.

2. Podstata věci spočívá v tom, že v rámci zákona č. 237/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, byla v části dvacáté deváté čl. XXIX přijata úprava nazvaná „jednorázový příspěvek důchodci", jejímž účelem bylo poskytnout ze strany státu poživatelům důchodů jednorázovou výpomoc v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty. Podle přijaté právní úpravy nárok na příspěvek důchodci (ve výši 1 000 Kč) má fyzická osoba, která má nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění alespoň za část června 2004. V případě, v souvislosti s jehož řešením podal Nejvyšší správní soud výše uvedený návrh Ústavnímu soudu, uplatňovala nárok na jednorázový příspěvek osoba, která nepobírala důchod z českého důchodového pojištění, ale ze slovenského důchodového pojištění.

3. Navrhovatel – Nejvyšší správní soud – uvedl, že v předmětném řízení rozhoduje o nároku na jednorázový příspěvek důchodci, tedy o právu na hmotné zabezpečení ve stáří, jež spadá do širšího rámce práva na hmotné zabezpečení podle čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. I když si navrhovatel uvědomuje, že svým charakterem jde o sociální právo, kde chápání principu rovnosti má poněkud širší meze než u základních práv a svobod, přesto se domnívá, že napadená část daného ustanovení testem ústavnosti neprochází.

4. Navrhovatel totiž dospěl k názoru, že pokud byly důvodem poskytnutí jednorázového příspěvku důchodci změny ve výši daně z přidané hodnoty, pak adresátem této jednorázové výpomoci je osoba žijící na území státu, který změny ve výši daně z přidané hodnoty zákonem přijal; nárok na příspěvek proto musí mít především důchodci žijící na území České republiky bez ohledu na to, zda mají nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění, či z cizího, např. slovenského důchodového pojištění. Jinak se – podle názoru navrhovatele – dostává právní úprava do rozporu s Nařízením č. 1408/1971 EHS, které má zabránit tomu, aby občan trvale bydlící v členském státu EU byl vyňat z výhod náležejících ostatním jeho obyvatelům pouze proto, že je poživatelem důchodu vypláceného druhým členským státem. Dále vyslovil názor, že v projednávané věci došlo rovněž k porušení článku 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (č. 228/1993 Sb.) a článku 11 Správního ujednání o provádění Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 117/2002 Sb. m. s.), neboť státní sociální dávkou ve smyslu článku 17 Smlouvy je z hlediska svého účelu i předmětná kompenzace z roku 2004. Skutečnost, že skupině důchodců, kteří trvale žijí na území České republiky, ale nemají nárok na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění, zákon nárok na jednorázový příspěvek upírá, považuje navrhovatel za nerovnost, která objektivní a rozumné důvody postrádá.

5. Navrhovatel uzavřel, že v daném případě bude následně třeba pozitivního zásahu zákonodárce k odstranění neodůvodněné nerovnosti mezi důchodci žijícími na území České republiky; nejprve je však nutno odstranit ze zákona napadené ustanovení diskriminační povahy. Proto navrhl, aby Ústavní soud citované ustanovení v napadené části zrušil.

II.

6. Ústavní soud si k podanému návrhu vyžádal vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky.

A.

7. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvádí, že zákon č. 237/2004 Sb. byl přijat v souvislosti s přijetím nového zákona o dani z přidané hodnoty. Jako důsledek změn ve výši daně z přidané hodnoty byla na návrh rozpočtového výboru přijata opatření, jejichž účelem bylo nízkopříjmovým skupinám obyvatel, tj. rodinám s dětmi, které pobírají dětské přídavky, a důchodcům, jednorázově kompenzovat změny ve výši DPH. Sociální kompenzace, v zákoně nazvaná „jednorázový příspěvek důchodci“, se hradila ze státního rozpočtu. Zákonodárce stanovil, že do okruhu příjemců tohoto příspěvku mají spadat všichni občané, kteří především z hlediska svého věku nebo na základě jiných okolností již nejsou výdělečně činní anebo jen omezeně a kteří ještě přispívají anebo kteří v minulosti přispívali do státního rozpočtu formou placení pojistného na sociální zabezpečení. Dalším kritériem zároveň bylo, že příjemci splnili zákonné podmínky pro vyplácení důchodu z důchodového pojištění. Z toho vyplývá, že mezi příjemce příspěvku, který představoval jednorázové plnění, a nikoliv opakující se plnění mající charakter dávky důchodového zabezpečení, nebyli zahrnuti ti občané, kteří sice představují nízkopříjmovou skupinu obyvatel, ale nesplňovali podmínky pro výplatu důchodu, anebo ti občané, respektive obyvatelé České republiky, kteří sice hmotně zabezpečováni důchodovými dávkami byli, leč z cizího důchodového systému, do kterého přispívali, nikoliv však z českého důchodového systému, jehož nebyli účastníky po takovou dobu, aby splnili podmínky pro poskytování důchodu.

8. Poslanecká sněmovna dodala, že zákonodárce pověřil výplatou příspěvku orgány sociálního zabezpečení, a to především z toho důvodu, že tyto orgány mají ve své evidenci příjemce (poživatele) důchodů, a nebylo tak třeba nákladně budovat novou a jednorázovou evidenci příjemců příspěvku pouze pro jednorázovou výplatu tohoto příspěvku, a s ohledem na hospodárnost. Ze skutečnosti, že zákonodárce pověřil výplatou příspěvku orgány sociálního zabezpečení, nelze dovozovat, že tento příspěvek byl součástí dávek sociálního zabezpečení. Je tedy nesprávné dovolávat se mezistátní Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (vyhlášené pod č. 228/1993 Sb.), neboť tato smlouva se na uvedený příspěvek nevztahuje.

9. Poslanecká sněmovna se proto domnívá, že názor navrhovatele – Nejvyššího správního soudu – na jednorázový kompenzační příspěvek důchodci jako státní sociální dávku ve smyslu Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a Správního ujednání o provádění smlouvy a jeho poukaz na porušení Nařízení č. 1408/1971 EHS a čl. 1 a 30 Listiny základních práv a svobod nejsou správné; jeho návrh je tedy neopodstatněný.

10. Poslanecká sněmovna konečně uvedla, že hlasovala o zákonu č. 237/2004 Sb. na své 27. schůzi dne 27. února 2004. Zákon byl schválen, neboť pro něj z přítomných 163 poslanců a poslankyň hlasovalo 83 a 66 bylo proti. O zákonu vráceném zpět prezidentem republiky hlasovala Poslanecká sněmovna dne 22. dubna 2004 na své 30. schůzi. Z přítomných 184 poslanců bylo pro zákon 131 a 51 bylo proti. Za tohoto stavu věci nelze podle Poslanecké sněmovny než vyjádřit stanovisko, že zákonodárný sbor jednal v přesvědčení, že přijatý zákon je v souladu s Ústavou, ústavním pořádkem a naším právním řádem. Je na Ústavním soudu, aby ústavnost napadeného ustanovení posoudil.

B.

11. Senát Parlamentu České republiky ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona, jehož část je navržena ke zrušení, předložila vláda Poslanecké sněmovně 5. listopadu 2003 a po jeho schválení v Poslanecké sněmovně byl doručen Senátu dne 12. března 2004. V Senátu byl návrh zákona jako senátní tisk č. 305 projednán ve dvou výborech, a to ve výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu a ve výboru pro evropskou integraci. Výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu jako výbor garanční ve svém usnesení doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, které výbor přijal (pozměňovací návrhy se netýkaly části dvacáté deváté, k níž směřuje návrh Nejvyššího správního soudu). Výbor pro evropskou integraci pak doporučil Senátu přijmout usnesení návrhem zákona se nezabývat, bude-li Senátem schválen návrh zákona o dani z přidané hodnoty. Senát předložený návrh zákona projednal na své 14. schůzi dne 1. dubna 2004 a po vystoupení zástupce předkladatele a zpravodajů obou výborů přijal usnesení návrhem zákona se nezabývat. Toto usnesení, pro které ze 73 přítomných senátorů hlasovalo 39 a proti bylo 23 senátorů, bylo přijato poté, co Senát při projednávání předchozího bodu schválil návrh zákona o dani z přidané hodnoty.

12. Senát dále prohlásil, že v návrhu zákona předloženého vládou do Poslanecké sněmovny nebyla obsažena úprava týkající se jednorázového příspěvku důchodci, vůči níž směřuje návrh Nejvyššího správního soudu. Tato úprava byla do návrhu zákona doplněna formou pozměňovacího návrhu až při jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, spolu s některými dalšími úpravami směřujícími k řešení určitých sociálních kompenzací v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty. Z toho důvodu nebyla k těmto změnám předložena důvodová zpráva, která by blíže navrhovanou úpravu objasňovala. V obecné poloze byla navrhovaná úprava zmíněna pouze v rozpravě při projednávání návrhu zákona o dani z přidané hodnoty (tedy jiného tisku, než do kterého měla být doplněna), a z obsahu několika vystoupení vyplynulo, že se jednalo o změnu, která byla iniciována výsledkem jednání stran tehdejší vládní koalice v Kolodějích dne 1. února 2004. Z dostupných údajů týkajících se tohoto jednání pak vyplývá, že se strany vládní koalice dohodly, že v rámci 2. fáze reformy veřejných financí společně prosadí na vládní i parlamentní úrovni určitá opatření, mezi kterými byla také dvě opatření týkající se předmětné záležitosti; jednalo se o opatření pod bodem 6 a 8 tohoto znění:

13. *6. Ke zmírnění dopadů harmonizačních a dalších změn DPH budou přijata následující opatření: a) od 1. května 2004 bude zvýšen rodičovský příspěvek o 1.000,- Kč měsíčně, b) k 1. červnu 2004 bude vyplacen jednorázový dětský přídavek 2.000,- Kč na každé dítě rodinám, které splňují nárok na vyplácení přídavků na děti, c) k 1. červnu 2004 bude vyplacen jednorázový mimořádný důchod ve výši 1.000,- Kč každému důchodci (včetně důchodů vdovských, sirotčích a invalidních). 8. Při valorizaci důchodů v roce 2005 budou zohledněny provedené daňové změny.*

14. Senát dodal, že v tomto smyslu byla také úprava týkající se důchodců prezentována jako jednorázové kompenzační opatření pro zbývající část roku 2004 s tím, že v průběhu roku nelze důchody valorizovat a že pro další období budou důsledky změn v DPH řešeny pro důchodce v rámci valorizace důchodů. Podle Senátu je vcelku nepochybné, že pokud byly daňové změny pro období následující po roce 2004 řešeny v rámci valorizace důchodů (a to zajisté byly, jelikož zvyšování důchodů se provádí s ohledem na růst spotřebitelských cen, a zvýšení DPH jejich růst ovlivňuje), pak se tato následná kompenzace týkala jen poživatelů důchodů pobírajících důchod z českého důchodového pojištění, stejně jako tomu bylo v případě jednorázového příspěvku důchodci. Z hlediska výše uvedeného lze dovodit, že kompenzace pro důchodce byla od počátku pojímána nikoliv jako nějaká státní sociální dávka stojící mimo systém důchodového pojištění, ale jako peněžní plnění náležející v rámci poskytovaných dávek důchodového pojištění, které má povahu zvýšení důchodů (ať již formou jednorázově vyplacené dávky či zvýšení pravidelně poskytovaných dávek); v tomto smyslu by bylo účelné – podle názoru Senátu – posoudit opodstatněnost podaného návrhu. Lze totiž polemizovat s názorem, že v případech, kdy Česká republika určité ekonomické dopady daňových úprav hodlá kompenzovat některým skupinám občanů, například poživatelům důchodů, nemůže příslušnou kompenzaci vázat jen na případy, kdy jde o poživatele důchodu z českého důchodového pojištění. Je vcelku zřejmé, že takové kompenzace jsou přijímány s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice, a právě tato skutečnost je zohledňována při rozhodování o příslušné kompenzaci a její výši. Pokud jde o poživatele důchodů žijící na území České republiky, pobírající důchody poskytované podle předpisů jiného státu, výše jejich důchodů je pochopitelně závislá na tom, jaká je právní úprava příslušného státu týkající se podmínek nároku na důchod a jeho výši. V mnoha případech poživatelé důchodů ze zahraničí mají důchody několikanásobně vyšší, než je průměrná výše důchodů v České republice, a v mnoha případech je naopak jejich důchod nižší. Z tohoto hlediska lze mít za to, že pokud je příslušná kompenzace přijímána s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice, je takový přístup zákonodárce založený na objektivních a rozumných důvodech, a jde o úpravu vyhovující ústavnímu principu rovnosti.

15. Senát dále – k namítanému nesouladu předmětné úpravy s Nařízením č. 1408/1971 EHS – dovodil, že pokud je tato úprava chápána jako peněžní plnění poskytované v rámci dávek důchodového pojištění, které má povahu zvýšení poskytovaných důchodů (valorizace důchodů), lze v tom stěží spatřovat rozpor s uvedeným Nařízením; to totiž v čl. 11 stanoví, že „pravidla pro valorizaci stanovená právními předpisy členského státu se budou vztahovat na dávky náležející podle těchto předpisů a vezmou se přitom na zřetel ustanovení tohoto Nařízení“.

16. Senát pokračoval a k namítanému rozporu s čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení a s čl. 11 Správního ujednání prohlásil, že jde o mezinárodní smlouvu, která se od vstupu České republiky do Evropské unie neuplatňuje, jak to vyplývá z čl. 6 Nařízení č. 1408/1971 EHS. Ve smyslu čl. 7 odst. 2 písm. c) Nařízení se z uvedené smlouvy uplatňuje pouze její čl. 20 (týkající se doby zabezpečení získané před rozdělením ČSFR), který je uveden v příloze III Nařízení jako ustanovení úmluvy o sociálním zabezpečení, které zůstává v platnosti bez ohledu na čl. 6 Nařízení. Z tohoto hlediska je prý argumentace navrhovatele o rozporu předmětné úpravy s uvedenou smlouvou poněkud zavádějící.

17. Senát uzavřel, že je na Ústavním soudu, aby ústavnost návrhem napadené části ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb. posoudil a aby v případě vyhovění podanému návrhu rozhodl, k jakému datu se napadená část ustanovení zákona zrušuje, jelikož by to vyžadovalo provést odpovídající změny i v dalších ustanoveních čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb.

C.

18. Ústavní soud si k návrhu vyžádal i stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí a Ministerstva financí (§ 49 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

19. Ministerstvo práce a sociálních věcí úvodem (rovněž) konstatovalo, že část dvacátá devátá (jednorázový příspěvek důchodci) byla do předmětného zákona doplněna až v Poslanecké sněmovně, a to na základě usnesení rozpočtového výboru (usnesení č. 339 z 25. schůze rozpočtového výboru ze dne 11. února 2004), a k této části zákona není tedy k dispozici důvodová zpráva. Podklad (tj. paragrafovaný text) pro toto usnesení připravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí, a to včetně jednorázového příspěvku dítěti (část dvacátá osmá zákona č. 237/2004 Sb.).

20. K věci samé ministerstvo uvedlo, že Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 (dále též jen „nařízení") vymezuje v čl. 1 písm. t) pojem „dávky" a „důchody". Příspěvek podle zákona č. 237/2004 Sb. má jednoznačně charakter dávky uvedené v tomto ustanovení, neboť představuje určitou formu valorizace důchodu (v daném případě jednorázově vyplacené), a proto je třeba s tímto příspěvkem zacházet podle zásad obsažených v tomto nařízení jako s důchodem (tj. např. je nutné příspěvek vyplatit i do ciziny). Je však věcí každého státu stanovit, jak budou konstruovány jeho důchody a jaké valorizace (včetně forem valorizace) důchodů budou prováděny. Nařízení nikde nestanoví, že úpravy činěné u vlastních důchodů (včetně valorizace) musí být prováděny i u cizích důchodů, pokud poživatelé cizího důchodu bydlí na území státu (zde v České republice). V ustanovení čl. 3 nařízení je zakotvena zásada rovnosti v zacházení, která stanoví, že osoby sídlící na území členských států, na které se vztahují ustanovení nařízení, podléhají stejným povinnostem a užívají stejných výhod podle legislativy členského státu jako státní příslušníci dotyčného státu; v souladu s touto zásadou je proto úprava příspěvku v zákoně č. 237/2004 Sb., která není vázána na pobyt nebo na státní příslušnost, ale na jinou podmínku, tj. na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění. Česká republika tedy neporušila právo EU (tj. uvedené nařízení), pokud příspěvek k cizím důchodům nepřiznala. Oprávněnost názoru, že s příspěvkem je třeba nakládat jako s důchodem a že příspěvek (jako forma valorizace) nenáleží k cizím důchodům, avšak je nutno jej poskytovat ke všem vlastním důchodům (tj. i k důchodům vypláceným do ciziny, žije-li důchodce v cizině), dokládá podle ministerstva i skutečnost, že Slovenská republika – sice po delší době a až po konzultaci s orgány EU – uznala svoji povinnost vyplatit podle práva EU obdobný slovenský příspěvek (podle národního zákona omezený pouze na poživatele slovenských důchodů s trvalým pobytem ve Slovenské republice) i ke slovenským důchodům vypláceným do ciziny (tj. i do České republiky). Rozpor s citovaným nařízením není tedy podle názoru Ministerstva práce a sociálních věcí dán.

21. Ministerstvo – k čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení (dále též jen „smlouva") – uvedlo, že smlouva se vztahuje na státní sociální dávky. Z čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. však nevyplývá, že by příspěvek měl charakter státní sociální dávky, tj. dávky vyplácené ze samostatné soustavy, jak to předpokládá čl. 2 odst. 1 smlouvy. Naopak z nařízení (viz výše) plyne, že příspěvek má vzhledem ke svým podmínkám charakter důchodového plnění. Dodalo, že zákon č. 237/2004 Sb. nabyl účinnosti dnem vstupu smlouvy o přistoupení České republiky k EU v platnost (tj. dnem 1. května 2004); tímto dnem byla smlouva nahrazena komunitárním právem (tj. též nařízením, jak to nařízení v čl. 6 výslovně uvádí, s výjimkami uvedenými v příloze III nařízení, eventuálně v příloze 5 Nařízení č. 574/72, přičemž čl. 17 do těchto příloh /výjimek/ zařazen nebyl). To znamená, že od vstupu České republiky do EU není smlouva (včetně čl. 17) aplikovatelná, neboť byla nahrazena nařízením, a nemohlo tedy v červnu 2004 dojít k rozporu se smlouvou.

22. Ministerstvo – k tvrzení o porušení principu rovnosti a o neexistenci objektivních a rozumných důvodů podmínky pobírání důchodů z českého důchodového pojištění – prohlásilo, že účelem zákona č. 237/2004 Sb. bylo mj. jednorázově kompenzovat nárůst životních nákladů v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty, resp. usnadnit (zmírnit) přechod na jednorázové zvýšení cen v důsledku nové sazby daně z přidané hodnoty, a to formou jednorázového poskytnutí stanovené peněžní částky, tj. příspěvku. Tento příspěvek přitom nebyl (zejména pro vysokou finanční a technickou náročnost) určen pro veškeré obyvatelstvo (jako kdysi v době svého zavedení státní vyrovnávací

příspěvek), ale pouze pro určité skupiny osob, které již zpravidla nemají příjmy z vlastní výdělečné činnosti, jsou odkázány na sociální dávky, a vzestupem cen jsou tedy nejvíce dotčeny. Zákonodárce proto přiznal příspěvek k vyrovnání vzestupu cen nezaopatřeným dětem (čl. XXVIII zákona č. 237/2004 Sb., tj. za podmínky výplaty přídavku na dítě podle zákona o státní sociální podpoře, tedy dětem pobírajícím tuto dávku z českého systému, který je nastaven na určitou příjmovou situaci rodiny), a dále poživatelům důchodů z českého důchodového pojištění, tj. důchodů, které jsou navázány na minulou výdělečnou činnost v České republice a které jsou valorizovány podle vývoje příjmů a cen v České republice (poznámka: příspěvek, jak je výše uvedeno, není plošný a není vázán např. na věk nebo na jiné skutečnosti). Důchody jsou obecně výsledkem minulé ekonomické aktivity v daném státě a reagují dále na aktuální příjmovou a cenovou úroveň tohoto státu. Úroveň příjmů osob, které jsou poživateli důchodů z jiných států, by měl v prvé řadě garantovat stát, do jehož důchodového systému tyto osoby v minulosti přispívaly a z něhož nyní i čerpají. Valorizace důchodů (včetně zvyšování o pevné částky) je nastavena podle vývoje příjmů a cen ve státě, který důchod vyplácí, a nikdy (a to platí ve všech zemích) se nepřihlíží k vývoji příjmů a cen ve státě, kam se důchod vyplácí (tj. nedochází k diferencované valorizaci podle státu bydliště důchodce; důchody vyplácené do ciziny se tedy zvyšují i v případě, že v cizině k vzestupu příjmů nebo cen nedošlo); pokud by valorizace měla být prováděna i se zřetelem k tomuto vývoji ve státě bydliště poživatele důchodu vypláceného jiným státem, docházelo by k dvojí valorizaci, a byly by i technické obtíže, protože stát bydliště důchodce nevyplácí cizí důchod, a zejména k tomu není žádného právního nebo věcného důvodu.

23. Ministerstvo dodalo, že existence příspěvku a jeho výše byla koncipována s vědomím toho, jaké jsou průměrné příjmy osob, kterým je vyplácen český důchod; úrovní příjmů osob, které pobírají důchod z cizího státu, se zákonodárce nezabýval a ani zabývat nemohl (navíc důchody těchto osob jsou v některých případech i několikanásobně vyšší než jsou průměrné české důchody). Osoby, které nebyly nijak spjaty s českým systémem důchodového pojištění a neplatily daně ani pojistné na české sociální pojištění, by tedy neměly mít nárok na příspěvek jen proto, že je jim vyplácen důchod z cizozemského důchodového pojištění, který není nikterak spjat s odvodem daní nebo pojistného do státního rozpočtu České republiky. Důchody podléhají vždy právnímu režimu daného státu, a to včetně valorizací důchodů, tj. nezvyšují se nebo naopak se neomezují důchody vyplácené jiným státem. Uvedený účel příspěvku a to, že cizí důchod není nijak navázán ani na minulou ani na současnou úroveň příjmů a cen v České republice, jsou tudíž důvody existence uvedené podmínky pobírání důchodu z českého důchodového pojištění.

24. Ministerstvo pokračovalo a uvedlo, že celá konstrukce příspěvku v čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. je tedy spojena s vyplácením důchodu z českého důchodového pojištění a vypuštěním předmětných slov by se stal čl. XXIX zákona č. 237/2004 Sb. v podstatě neaplikovatelný. Například podle čl. XXIX bodu 5 byl k výplatě příspěvku příslušný ten orgán sociálního zabezpečení, který je příslušný k výplatě důchodu v červnu 2004; pokud není vyplácen důchod z českého důchodového pojištění, chybělo by určení plátce příspěvku. Jestliže by odpadla podmínka výplaty důchodu z českého důchodového pojištění, stal by se navíc okruh oprávněných osob velmi neurčitý (není stanovena podmínka např. trvalého pobytu na území České republiky, která by ve vztahu ke státům EU a ke smluvním státům byla problematická), což by znamenalo právní nejistotu. Vzhledem k čl. XXIX bodu 8 (nárok na výplatu příspěvku zanikl dnem 30. června 2005) by vypuštěním předmětných slov ze zákona č. 237/2004 Sb. vznikla též nerovnost mezi osobami, které včas podaly žalobu (a kterým by vypuštění předmětných slov pomohlo) a řízení ještě neskončilo, a osobami, které žalobu nepodaly a kterým tedy nárok na příspěvek podle tohoto ustanoveni uplynutím času zanikl.

25. Ministerstvo konečně poukázalo na názor navrhovatele, že v daném případě je třeba pozitivního zásahu zákonodárce k odstranění neodůvodněné nerovnosti mezi důchodci žijícími na území České republiky. K tomu lze uvést, že vzhledem k odstupu času již původní účel příspěvku zanikl (účelem příspěvku bylo pomoci vyrovnat se s růstem cen v důsledku změn u daně z přidané hodnoty v roce 2004). Provádět novelizaci zákona č. 237/2004 Sb. nejdříve s účinností v roce 2008 a měnit přitom zpětně okruh oprávněných osob a řešit technické otázky (např. určit plátce příspěvku v případě cizích důchodů a techniku výplaty ve vztahu k čl. XXIX bodu 6 zákona č. 237/2004 Sb.) i otázky nároku podle čl. XXIX bodu 8 zákona č. 237/2004 Sb. by již v současné době, s přihlédnutím k účelu

a výši příspěvku (1 000 Kč), nemělo smyslu; navíc by bylo v této situaci třeba analogicky posoudit i podmínku uvedenou v čl. XXVIII bodu 2, aby nebyla založena nerovnost u příspěvku dítěti a příspěvku důchodci). Ministerstvo práce a sociálních věcí tuto novelizaci tudíž považuje za nereálnou a navrhuje, aby Ústavní soud návrh navrhovatele – Nejvyššího správního soudu – zamítl.

D.

26. Ministerstvo financí ve svém stručném vyjádření k návrhu uvedlo, že předmětné ustanovení sice může mít diskriminační charakter; domnívá se však, že je nutno přihlédnout ke skutečnosti, že je již v podstatě „zkonzumováno" (podle čl. XXIX bodu 8 zkoumaného zákona zaniká nárok na výplatu příspěvku důchodci 30. 6. 2005) a případné zrušení slov „z českého důchodového pojištění" by nic nevyřešilo. Ministerstvo však zdůraznilo, že každá změna, která by znamenala rozšíření nároku na důchodce pobírající důchod nejen ze slovenského, ale i z jiných důchodových systémů na území České republiky, by znamenala zvýšení výdajů ze státního rozpočtu, což je pro Ministerstvo financí s ohledem na potřebu stabilizace veřejných rozpočtů nepřijatelné. Ministerstvo financí proto s návrhem navrhovatele nesouhlasí.

III.

27. Ústavní soud nejdříve v souladu s § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zkoumal, zda zákon, u kterého navrhovatel namítá protiústavnost části jeho ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Zjistil (mj. z vyjádření Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu České republiky, jakož i z příslušných sněmovních tisků, těsnopiseckých zpráv, usnesení a údajů o průběhu hlasování obou komor), že napadený zákon byl přijat a vydán Ústavou předepsaným způsobem a v mezích Ústavou stanovené kompetence, při dodržení kvor stanovených v čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy. Zákon byl vyhlášen dne 23. 4. 2004 ve Sbírce zákonů v částce 78 pod číslem 237/2004 Sb.

28. Ústavní soud však na druhé straně zjistil, že napadená právní úprava byla do návrhu zákona doplněna formou pozměňovacího návrhu až při projednávání zákona č. 237/2004 Sb. v Poslanecké sněmovně. Se zřetelem na zásady vyslovené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 44, nález č. 30, str. 349 a násl., vyhlášen pod č. 37/2007 Sb.) usoudil, že lze tuto právní úpravu označit za tzv. „přílepek" a tedy – zásadně – za porušení běžných principů legislativního procesu. Nicméně, Ústavní soud zde použil test přiměřenosti ve vazbě na další ústavním pořádkem chráněné principy, zejména na princip oprávněné důvěry občanů v právo, právní jistoty a na zásadu nabytých práv. V této souvislosti též dovodil, že šlo o právní úpravu ad hoc, která je již konzumována. Proto ke zrušení napadené části zákona z uvedeného formálního důvodu nepřistoupil.

IV.

29. Ustanovení bodu 2 čl. XXIX části dvacáté deváté zákona č. 237/2004 Sb., kterým se v souvislosti s přijetím zákona o dani z přidané hodnoty mění některé zákony a přijímají některá další opatření a mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění zákona č. 479/2003 Sb., a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, zní (návrhem napadená část podtržena): *Nárok na příspěvek důchodci má fyzická osoba, která má nárok na výplatu důchodu (části důchodu) z českého důchodového pojištění (dále jen „důchod") alespoň za část června 2004. Má-li poživatel důchodu v tomto měsíci nárok na výplatu více důchodů, náleží příspěvek důchodci jen jednou.*

V.

30. Ústavní soud dospěl k názoru, že návrh není důvodný.

31. Úkolem Ústavního soudu bylo zejména posoudit, zda napadená právní úprava není způsobilá porušit zásadu rovnosti v právech, obecně vyjádřenou v článku 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech (konkretizovanou v článku 3 Listiny v odstavci prvním), a zda se ve svých důsledcích nejedná – v souvislosti s uvedenými články – o diskriminaci zasahující právo na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří podle čl. 30 odst. 1 Listiny.

32. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí (srov. např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/96, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 8, nález č. 67, str. 163 a násl., vyhlášen pod č. 185/1997 Sb.) blíže vyložil obsah ústavního principu rovnosti. Je namístě především zopakovat, že se ztotožnil s chápáním rovnosti, jak ji vyjádřil již Ústavní soud ČSFR ve svém nálezu z 8. 10. 1992 sp. zn. Pl. ÚS 22/92 (publikovaném pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů Ústavního soudu ČSFR), podle kterého „je věcí státu, aby v zájmu zabezpečení svých funkcí rozhodl, že určité skupině poskytne méně výhod než jiné. Ani zde však nesmí postupovat zcela libovolně ... Pokud zákon určuje prospěch jedné skupiny a zároveň tím stanoví neúměrné povinnosti jiné, může se tak stát pouze s odvoláním na veřejné hodnoty.“. Ústavní soud tím odmítl absolutní chápání principu rovnosti a pojal rovnost jako kategorii relativní, jež vyžaduje zejména odstranění neodůvodněných rozdílů a vyloučení libovůle. Obsah principu rovnosti tím posunul do oblasti ústavněprávní akceptovatelnosti hledisek odlišování subjektů a práv. Rozlišování v přístupu k určitým právům tedy nesmí být projevem libovůle, neplyne z něj však kategorický závěr, že by každému muselo být přiznáno jakékoli právo (srov. níže uvedený nález sp. zn. Pl. ÚS 15/02). Článek 1 Listiny základních práv a svobod nelze ostatně vykládat izolovaně od dalších obecných článků 2 až 4 Listiny, ale naopak je třeba je pojmout jako jediný celek. Z úpravy těchto obecných ustanovení je zřejmé, že ani základní chráněné hodnoty vyjmenované v článku 3 Listiny nekoncipoval ústavodárce jako absolutní. Ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 3, nález č. 29, str. 209 a násl., vyhlášen pod č. 168/1995 Sb.) Ústavní soud mj. konstatoval, že nerovnost v sociálních vztazích, má-li se dotknout základních lidských práv, musí dosáhnout intenzity zpochybňující, alespoň v určitém směru, již samu podstatu rovnosti. To se zpravidla děje tehdy, je-li s porušením rovnosti spojeno i porušení jiného základního práva.

33. Jak dále uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 29, nález č. 11, str. 79 a násl., vyhlášen pod č. 40/2003 Sb.), princip rovnosti je právně filozofickým postulátem, který je v rovině pozitivního práva garantován zákazem diskriminace. Rovnost není kategorií neměnnou, neboť prochází vývojem, který její obsah obzvláště v oblasti práv politických a sociálních výrazně poznamenává. Rovněž mezinárodní instrumenty o lidských právech a mnohá rozhodnutí mezinárodních kontrolních orgánů vycházejí z toho, že ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek; jde zejména o situaci, že se s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Zde lze doplnit – jak plyne z výše uvedeného nálezu –, že Evropský soud pro lidská práva ve své ustálené judikatuře obdobně konstatuje, že odlišnost v zacházení mezi osobami nacházejícími se v analogických nebo srovnatelných situacích je diskriminační, pokud nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění, tj. pokud nesleduje legitimní cíl nebo pokud nejsou použité prostředky sledovanému cíli přiměřené. Rovněž Výbor OSN pro lidská práva při aplikaci čl. 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech opakovaně vyjádřil názor, že vyloučení libovůle spočívá v tom, že nelze uplatnit diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria (*reasonable and objective criteria*).

34. Zákonodárce má však určitý prostor k úvaze, zda v oblasti sociálních práv zakotví zacházení preferenční. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na zmíněných objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti. V oblasti občanských a politických práv a svo-

bod, již imanentně charakterizuje povinnost státu zdržet se zásahů do nich, existuje pro preferenční zacházení s některými subjekty obecně jen minimální prostor. Naproti tomu v oblasti práv hospodářských, sociálních, kulturních a menšinových, v nichž je stát naopak k aktivním zásahům povinován – jelikož mají odstranit některé aspekty nerovnosti mezi různými skupinami složitě sociálně, kulturně, profesně či jinak rozvrstvené společnosti – zákonodárce logicky disponuje mnohem větším prostorem k uplatnění své představy o přípustných mezích faktické nerovnosti uvnitř ní (srov. výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02).

35. Pod zorným úhlem shora vyjádřených základních principů a již dříve přijatých závěrů Ústavního soudu tedy Ústavní soud posuzoval, zda napadená právní úprava není neodůvodněným projevem státní libovůle, či zda jde o legitimní snahu o důvodný preferenční přístup, a nikoli o protiústavní rozlišování mezi dotčenými subjekty, jež není založeno na objektivních a rozumných důvodech a hlediscích. Vyloučení libovůle spočívá zejména v tom, že nelze uplatnit jakékoli privilegium či diskriminaci mimo rozumná a objektivní kritéria. Z postulátu rovnosti sice nevyplývá – jak již bylo výše konstatováno – požadavek obecné rovnosti všech se všemi, plyne z něj však požadavek, aby právo bezdůvodně nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedny před druhými.

36. Meritum věci spočívá – jak je výše podrobně shrnuto – v právní úpravě, podle které (ve smyslu předmětné pasáže zákona č. 237/2004 Sb.) bylo účelem mj. jednorázově kompenzovat nárůst životních nákladů v souvislosti se změnami ve výši daně z přidané hodnoty, resp. usnadnit přechod na jednorázové zvýšení cen v důsledku nové sazby daně z přidané hodnoty, a to formou jednorázového poskytnutí stanovené peněžní částky, tj. příspěvku. Tento příspěvek přitom nebyl pojat jako plošný, určený pro všechny obyvatele České republiky, ale pouze pro určité skupiny osob, které již zpravidla nemají příjmy z vlastní výdělečné činnosti a mohou být vzestupem cen nejvíce dotčeny. Zákonodárce jej tedy přiznal poživatelům důchodů z českého důchodového pojištění.

37. Se zřetelem na shromážděné podklady k danému případu a na vyjádření příslušných dotčených orgánů státní moci (srov. shora) souhlasí i Ústavní soud s názorem, že předmětná jednorázová kompenzace pro důchodce byla od počátku pojímána nikoliv jako sociální dávka stojící mimo systém důchodového pojištění, ale jako – i když poněkud nestandardní – plnění v rámci poskytovaných dávek z českého důchodového pojištění (pozn.: příspěvek bylo proto třeba vyplatit i do ciziny), tedy s ohledem na to, jaká je výše důchodů poskytovaných podle právní úpravy platné v České republice; poživatelů cizích důchodů žijících na území České republiky se týkat nemohla. Tento přístup bylo možné považovat za jednorázovou quasi valorizaci důchodu. Logicky a z podstaty věci samé pak platí, jak připomnělo Ministerstvo práce a sociálních věcí, že jeho výše byla koncipována s vědomím toho, jaké jsou průměrné příjmy osob, kterým je vyplácen český důchod; úrovní příjmů osob, které pobírají důchod z cizího státu, mnohdy se svou výší značně lišící od důchodu českého, se zákonodárce nezabýval a ani zabývat nemohl.

38. V uvedeném postupu zákonodárce nelze podle přesvědčení Ústavního soudu shledat žádnou neodůvodněnou diskriminaci; je skutečně a nepochybně věcí každého státu stanovit, jaké valorizace důchodů reagující na aktuální příjmovou a cenovou úroveň konkrétního státu budou prováděny. Zvolený postup lze považovat za legitimní a provedený způsobem, jenž je jeho účelu přiměřený. Ad absurdum vzato, v případě vyhovění danému návrhu, tedy v podstatě v případě přiznání této jednorázové kompenzace i poživatelům slovenských (a jiných cizích) důchodů žijícím na území České republiky by se naopak mohly oprávněně cítit diskriminovány i jiné skupiny osob, a to nejen důchodců, pokud by nebylo přijato řešení plošné.

39. Se zřetelem k tomu neobstojí navrhovatelem namítaný údajný nesoulad napadené právní úpravy s čl. 17 Smlouvy mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení, neboť tato smlouva se týkala jen oblasti státních sociálních dávek, leč uvedený příspěvek měl, jak je vyloženo výše, charakter plnění důchodového. Je třeba rovněž souhlasit s názory Senátu Parlamentu České republiky a Ministerstva práce a sociálních věcí, jež ve svých vyjádřeních připomněly mj., že jde o mezinárodní smlouvu, která se od vstupu České republiky do Evropské unie neuplatňuje, jak to vyplývá z čl. 6 Nařízení č. 1408/1971 EHS. K námitkám navrhovatele ohledně nesouladu dané právní

úpravy s tímto nařízením pak stačí zopakovat, že uvedené nařízení nikde nestanoví, že úpravy činěné u vlastních důchodů (včetně valorizace) musí být prováděny i u důchodů cizích, pokud poživatelé cizího důchodu bydlí na území daného konkrétního státu. Je v souladu se zásadou rovnosti zacházení uvedenou v tomto nařízení, jestliže úprava příspěvku v zákoně č. 237/2004 Sb. není vázána na pobyt nebo na státní příslušnost, ale na podmínku jinou, tj. na výplatu důchodu z českého důchodového pojištění. Ostatně, nelze přehlédnout, že právo Evropské unie referenčním kritériem posuzování ústavnosti zákonů a ostatních právních předpisů pro Ústavní soud není.

40. Ústavní soud dále zdůrazňuje, že sama výše předmětné částky, tedy 1 000 Kč (cca 40 Euro), navíc jednorázově vyplácená, může stěží založit, pokud jde o jednotlivce, natolik neodůvodněnou nerovnost, že by mohla zasáhnout ústavní rovinu, byť ve vztahu ke státnímu rozpočtu o zanedbatelnou částku nejde. Za veřejný zájem lze pak nepochybně považovat i účelné hospodaření s finančními prostředky určenými k vyplácení důchodů ve výši stanovené právními předpisy.

41. Proto Ústavní soud návrh zamítl.

42. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto se souhlasem účastníků od něho upustil.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. **Rychetský** v. r.

10
8 591449 002011
ISSN 1211-1244

Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce**: Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 287, fax: 974 816 871 – **Administrace**: písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, fax: 519 321 417, e-mail: sbirky@moraviapress.cz. Objednávky ve Slovenské republice přijímá a titul distribuuje Magnet-Press Slovakia, s. r. o., Teslova 12, 821 02 Bratislava, tel.: 00421 2 44 45 46 28, fax: 00421 2 44 45 46 27. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2010 činí 6 000,– Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce**: MORAVIAPRESS, a. s., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné – 516 205 176, 516 205 175, objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky-knihkupci – 516 205 175, faxové objednávky – 519 321 417, e-mail – sbirky@moraviapress.cz, zelená linka – 800 100 314. **Internetová prodejna**: www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej** – **Benešov**: Oldřich HAAGER, Masarykovo nám. 231; **Brno**: Ing. Jiří Hrazdil, Vranovská 16, SEVT, a. s., Česká 14; **České Budějovice**: SEVT, a. s., Česká 3, tel.: 387 319 045; **Cheb**: EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov**: DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň**: Knihařství – Přibíková, J. Švermy 14; **Kladno:** eL VaN, Ke Stadionu 1953, tel.: 312 248 323; **Klatovy**: Krameriovo knihkupectví, nám. Míru 169; **Liberec**: Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Litoměřice**: Jaroslav Tvrdík, Štursova 10, tel.: 416 732 135, fax: 416 734 875; **Most**: Knihkupectví „U Knihomila“, Ing. Romana Kopková, Moskevská 1999; **Olomouc**: ANAG, spol. s r. o., Denisova č. 2, Zdeněk Chumchal – Knihkupectví Tycho, Ostružnická 3, Ostružnická 10; **Ostrava**: LIBREX, Nádražní 14, Profesio, Hollarova 14, SEVT, a. s., Denisova 1; **Otrokovice**: Ing. Kučeřík, Jungmannova 1165; **Pardubice**: LEJHANEC, s. r. o., třída Míru 65; **Plzeň**: Typos, tiskařské závody s. r. o., Úslavská 2, EDICUM, Bačická 15, Technické normy, Na Roudné 5, Vydavatelství a naklad. Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 1**: NEOLUXOR, Na Poříčí 25, LINDE Praha, a. s., Opletalova 35, NEOLUXOR s. r. o., Václavské nám. 41; **Praha 4**: SEVT, a. s., Jihlavská 405; **Praha 6**: PPP – Staňková Isabela, Puškinovo nám. 17, PERIODIKA, Komornická 6; **Praha 8**: Specializovaná prodejna Sbírky zákonů, Sokolovská 35, tel.: 224 813 548; **Praha 9**: Abonentní tiskový servis-Ing. Urban, Jablonecká 362, po – pá 7 – 12 hod., tel.: 286 888 382, e-mail: tiskovy.servis@abonent.cz, DOVOZ TISKU SUWECO CZ, Klečákova 347; **Praha 10**: BMSS START, s. r. o., Vinohradská 190, MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Přerov**: Odborné knihkupectví, Bartošova 9, Jana Honková-YAHO-i-centrum, Komenského 38; **Sokolov**: KAMA, Kalousek Milan, K. H. Borovského 22, tel./fax: 352 605 959; **Tábor**: Milada Šimonová – EMU, Zavadilská 786; **Teplice**: Knihkupectví L & N, Kapelní 4; **Ústí nad Labem**: PNS Grosso s. r. o., Havířská 327, tel.: 475 259 032, fax: 475 259 029, Kartoon, s. r. o., Solvayova 1597/3, Vazby a doplňování Sbírek zákonů včetně dopravy zdarma, tel.+fax: 475 501 773, www.kartoon.cz, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh**: Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45; **Žatec**: Simona Novotná, Brázda-prodejna u pivovaru, Žižkovo nám. 76, Jindřich Procházka, Bezděkov 89 – Vazby Sbírek, tel.: 415 712 904. **Distribuční podmínky předplatného**: jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zaevidování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklamace**: informace na tel. čísle 516 205 175. V písemném styku vždy uvádějte IČO (právnická osoba), rodné číslo (fyzická osoba). **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.