

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník IX

IV/2017

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Výkonný redaktor:

Mgr. Peter Mišúr

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Daniel Askari, Jan Wintr:

Parlamentní obstrukce ve světle

ústavněprávních diskusí CVI

Jan Strnad:

Plánování legislativní

činnosti vlády CXXVI

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ CXXXIII

Z AKTUÁLNÍ JUDIKATURY

EVROPSKÉHO SOUDU

PRO LIDSKÁ PRÁVA CXL

INFORMACE K PŘIPRAVOVANÉ

LEGISLATIVĚ EU CLXIII

LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE . CLXVIII

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Daniel Askari,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

Mgr. Peter Mišúr,

redakce časopisu Správní právo,

Mgr. Jan Strnad,

Úřad vlády České republiky,

doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D.,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena Hálková,

Kancelář veřejného ochránce práv,

Mgr. Vladimír Pysk, LL.M.,

Kancelář vládního zmocněnce

pro zastupování ČR před ESLP

Parlamentní obstrukce ve světle ústavněprávních diskusí

1. ÚVOD

Parlamentní obstrukce, neboli zdržování či znemožňování parlamentního jednání, jako nikoli jen výjimečný fenomén sužuje Poslaneckou sněmovnu od roku 2010. Na začátku roku 2010 ODS spolu se Stranou zelených úspěšně zablokovala přijímání některých zákonů ve třetím čtení až do květnových voleb.²⁾ Na podzim roku 2011 ČSSD bránila obstrukcí přijetí čtrnácti návrhů zákonů vrácených Senátem. Vládní koalice na hraně jednacího řádu sloučila ke všem čtrnácti návrhům rozpravu a u Ústavního soudu svůj postup obhájila.³⁾ V létě 2012 se ČSSD snažila další obstrukcí zamezit přijetí zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi; nakonec však od obstrukcí dobrovolně upustila a osamocenou obstrukci Věcí veřejných už vládní většina porazila. V roce 2014 ohlásily obstrukci proti služebnímu zákonu TOP 09 a ODS metodou „osvědčenou“ na začátku roku 2010, totiž blokováním středečních a pátečních dopolední, kdy jediné podle § 95a jednacího řádu může Sněmovna hlasovat o návrzích zákonů ve třetím čtení. Vláda ustoupila a s opozicí se dohodla na kompromisním znění služebního zákona.

Další obstrukční scény zažila Poslanecká sněmovna koncem roku 2015, poslanec TOP 09 Miroslav Kalousek v obstrukci proti návrhu poslance ANO Jana Volného na vyšší zdanění hazardu hovořil z 6. na 7. října 2015 zhruba tři hodiny. Rozsáhlou obstrukci opoziční TOP 09 a ODS proti vládnímu návrhu zákona o elektronické evidenci tržeb v listopadu a prosinci 2015 a lednu 2016 zlomila vládní většina teprve schválením pevného času hlasování na 10. února 2016 v 11,00 hod.⁴⁾

Tento postup je však v rozporu s § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, podle kterého předsedající ukončí rozpravu teprve tehdy, nejsou-li do rozpravy přihlášení další řečníci. Přihlášeno jich však v okamžiku

¹⁾ Mgr. Daniel Askari, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, e-mail: askari.daniel@gmail.com; doc. JUDr. PhDr. Jan Wintr, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, e-mail: wintr@prf.cuni.cz. Text vznikl s podporou projektu GAČR č. 17-02033S, Ústavní a procedurální rámec legislativního procesu a parlamentní kultury.

²⁾ Průběh této obstrukce popisuje WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, s. 212–218.

³⁾ Srov. nález Pl. ÚS 1/12.

⁴⁾ Stenoprotokol 37. schůze Poslanecké sněmovny, 29. 1. 2016, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/037schuz/s037137.htm> [citováno 4. července 2017].

hlasování bylo několik desítek. Případem se zabývá Ústavní soud v řízení Pl. ÚS 26/16 a jeho rozhodnutí bude mimořádně zajímavé.

Linie dosavadních nálezů Ústavního soudu k parlamentní proceduře⁵⁾ by mohla naznačovat, že opozici nevyhoví; kritériem pro rozhodování Ústavního soudu dosud bylo, zda opozice měla dostatek času pro prezentaci svých názorů, návrhů a postojů, čemuž zde po několikaměsíčním projednávání návrhu zákona lze přitakat.

Na druhou stranu ovšem vládní většině může být připsáno k tíži, že se ani nepokusila prosadit změnu zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a prostě jednací řád prolomila způsobem, který Ústavní soud kritizoval v nálezu Pl. ÚS 27/09, jímž zrušil ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny mimo jiné právě pro *ad hoc* prolomení obecného ústavního pravidla. Podpůrně se tu lze opřít i o jednu myšlenku z nedávného slavného rozhodnutí rakouského Ústavního soudního dvora z 1. července 2016 k opakování druhého kola prezidentské volby, kde rakouský soud zvláště přísně posuzoval porušení těch ustanovení volebního zákona, která „*bezprostředně slouží k zachování volebních zásad a zabránění manipulacím a zneužitím*“⁶⁾. Lze se tedy ptát, zda i výše zmíněný § 66 odst. 1 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny neobsahuje důležité pravidlo, garantující respektování ústavních principů při sněmovním jednání, jehož porušení by pak rovněž zatěžovalo příslušný proces (zde legislativní, výše volební) ústavní vadou.

V souvislosti s těmito aktuálními obstrukčními problémy české Poslanecké sněmovny se podívejme do historie parlamentních obstrukcí a zejména na ústavněprávní debaty je provázející. Mimořádnou pozornost budeme věnovat *filibusteru* v Senátu USA, jenž je součástí teorie i praxe amerického ústavního systému již déle než sto let, a tedy se jedná o jednu z nejetablovanějších obstrukčních praktik na světě.

Americké ústavněprávní diskuse, včetně recentních, mohou přinést zajímavé argumenty i pro naši aktuální situaci. Je sice pravda, že se realie amerického Senátu od kontextu české Poslanecké sněmovny významně odlišují, a to zejména reprezentací subjektů federace a významnými kreačními pravomocemi sdílenými s prezidentem, přesto však zkušenost amerického Senátu s parlamentní obstrukcí nabízí určitá obecně platná poučení. I přes svá specifika je Senát především parlamentní komorou, bez jejíhož souhlasu nemůže být ve Spojených státech přijat žádný zákon. Stane-li se tedy Senát dlouhodobě dysfunkčním, může

⁵⁾ Srov. především nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 55/10 (kde měla opozice kvůli zneužití stavu legislativní nouze nepřiměřeně málo času) a Pl. ÚS 1/12 (kde přes sloučení rozpravy ke čtrnácti zákonům vráceným Senátem dostatek času podle Ústavního soudu opozice měla). Viz i WINTR, J.: Legislative Process and Principles of the Rule of Law, in: PÍTROVÁ, L. (ed.): *Rule of Law and Mechanisms of its Protection. Czech Perspective*, Waldkirchen: RWW Science and New Media, 2015, s. 33–45.

⁶⁾ Srov. nález Ústavního soudního dvora z 1. 7. 2016, W I 6/2016, zejména odstavce 504–508.

to pro americký stát znamenat obdobný problém, jako když v České republice přestane správně pracovat Poslanecká sněmovna.

Vedle americké ústavněprávní diskuse (v kapitole druhé), jež je patrně nejdelší ústavněprávní diskusí na toto téma na světě, se dále budeme věnovat i předlitavským kořenům obstrukcí v naší parlamentní kultuře. Obstrukce na rakouské říšské radě kolem roku 1900 byly ve své době i později velmi známé⁷⁾ a nepochybně ovlivnily pohlížení na parlamentarismus v našem prostoru. Proto třetí kapitola nahlédne do praxe obstrukcí na rakouské říšské radě i do tehdejších ústavněprávních diskusí, na nichž se podílely i takové osobnosti právní vědy jako Georg Jellinek a Hans Kelsen. Čtvrtá kapitola se pak pokouší vztáhnout tyto poznatky na aktuální situaci v České republice.

2. FILIBUSTER V SENÁTU SPOJENÝCH STÁTŮ AMERICKÝCH

Jednou z nejefektivnějších technik parlamentní obstrukce, která je zároveň považována za v zásadě legitimní, je tzv. *filibuster* známý ze Senátu Spojených států amerických.⁸⁾ Zjednodušeně lze *filibuster* popsat jako využití časově neomezené rozpravy ke znemožnění hlasování o projednávaném bodu. Dle současné úpravy senátních pravidel, která bude podrobněji rozebrána dále, lze rozpravu ukončit jen při souhlasu nejméně tří pětin senátorů. V praxi tedy stačí blokační menšina čtyřiceti a jednoho senátora k zablokování jakéhokoliv návrhu.

Ačkoliv se *filibuster* v současném americkém Senátu považuje za v zásadě legitimní postup a někteří jej dokonce vnímají jako pozitivní prvek, je namístě připomenout původní význam tohoto anglického slova. Etymologicky je jeho prapředkem nizozemský výraz *vrijbuiter* používaný ve středověku pro soukromou ozbrojenou loď. V novověku se však význam slova posouvá a označují se jím protiprávní pirátské námořní výpravy či jejich pachatelé; později dochází k dalšímu posunu a výraz se přeneseně používá pro označení zločinných živlů. V současné angličtině se však již slovo *filibuster*, ve formě přejaté nejspíše ze španělštiny, používá pouze pro označení legislativních obstrukcí, a to výhradně v americkém kontextu. Nelze však pominout, že pro parlamentní obstrukce byl tento pojem užíván již na konci 19. století, kdy měl nesporně značně pejorativní zabarvení.⁹⁾ V této kapitole pro zjednodušení používáme pojmy *filibuster* a obstrukce *promiscue*.

⁷⁾ O vídeňských obstrukcích referoval i slavný soudobý americký spisovatel Mark Twain. Srov. TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 267–284.

⁸⁾ Z české literatury na toto téma srov. HOLUBOVÁ, E. Filibuster aneb Piráti z parlamentu? In: WINTR, J., ANTOŠ, M. (eds.): *Parlamenty. Funkce, kultura, procedury*. Praha: Leges, 2011, s. 63–74.

⁹⁾ Oxford English Dictionary, *filibuster*, *n.* Dostupné na: <http://www.oed.com/view/Entry/70179?rskey=IRCV Ea&result=1#eid> [citováno 8. dubna 2017].

Senát Spojených států je ve dvojím ohledu specifickým sborem. Předně se jedná o těleso, které má v americkém ústavním systému představovat pojistku malých států proti vůli států velkých; každý stát je tedy reprezentován rovným počtem senátorů. Ze skutečnosti, že je každý stát unie reprezentován právě dvěma senátory, přirozeně plyne, že počty obyvatel zastoupených jednotlivými členy této komory se diametrálně liší. Zatímco stát s nejnižším počtem obyvatel, Wyoming, má pouze 563 767 obyvatel, v největší Kalifornii žije 37 254 503 lidí.¹⁰⁾ Znamená to, že kdyby se teoreticky v americkém senátu spojili senátoři z 25 států s nejmenším počtem obyvatel, byli by schopni zablokovat jakýkoliv legislativní návrh. V současné době by však takováto skupina senátorů reprezentovala jen 16,3 % obyvatel všech padesáti států, respektive 16,1 % celého obyvatelstva Spojených států.¹¹⁾ Již ve způsobu složení Senátu je tedy zakotven velmi silný a z povahy věci antidemokratický mechanismus chránící státy s nízkým počtem obyvatel.

Za druhé má být Senát stabilizačním prvkem vlády. K tomu měly sloužit především následující čtyři charakteristiky: vyšší věk jako podmínka pasivního volebního práva oproti Sněmovně reprezentantů, volba senátorů legislativními shromážděními států,¹²⁾ nízký počet senátorů a jejich dlouhé volební období ve spojení s obměnou po třetinách.¹³⁾ Autoři Listů federalistů vytyčili jako jeden z hlavních úkolů Senátu bránit přílišné mnohosti a proměnlivosti legislativy: „*Lidem bude málo platné, že jsou zákony schvalovány těmi, jež si sami vybrali, pokud tyto zákony budou natolik obsáhlé, že je nebude možné přechíst, nebo natolik nesouvislé, že jim nebude nikdo rozumět; totéž platí, budou-li zákony rušeny či měněny dříve, než jsou vyhlášeny, či budou podléhat natolik neustálým změnám, že nikdo, kdo zná právo dnes, nebude moci odhadnout, jaké bude právo zítra. Zákon je definován jako pravidlo jednání; avšak jak může být pravidlem to, co je málo známé a ještě méně trvalé?*“¹⁴⁾

Senát Spojených států se vyznačoval mimořádně volnými pravidly jednání již od počátku své existence. Zneužívání tohoto stavu ze strany senátorů nacházejících se v minoritě vygradovalo v roce 1917, kdy Senátem neprošel návrh umožňující ozbrojení obchodních lodí za účelem obrany před německými útoky, a to jen kvůli skupině jedenácti či dvanácti senátorů.¹⁵⁾ Jako reakce na tuto

¹⁰⁾ Srov. výsledky poslední sčítání lidu ve Spojených státech provedeného v roce 2010, dostupné na internetové stránce: <https://www.census.gov/2010census/>.

¹¹⁾ Výpočet taktéž proveden na základě výsledků sčítání lidu z roku 2010. Největším z dvaceti pěti států s nejmenším počtem obyvatel by byl Kentucky, nejmenším již zmiňovaný Wisconsin; senátoři z těchto států dohromady reprezentují 50 382 948 obyvatel.

¹²⁾ Od roku 1913, kdy byl přijat Sedmnáctý dodatek, jsou však již senátoři voleni přímo stejně jako členové Sněmovny reprezentantů.

¹³⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 62. The Senate. In: *The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution*. Dublin, OH: Coventry House Publishing, 2015, s. 302-5. Srov. též HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 334-338.

¹⁴⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 62., op. cit. sub. 13, s. 306. Srov. též HAMILTON, A., MADISON, J., JAY, J. *Listy federalistů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1994, s. 337-338.

událost bylo přijato tzv. pravidlo XXII, které obsahuje dvě stěžejní normy. Za prvé, skupina nejméně šestnácti senátorů může kdykoliv navrhnout ukončení rozpravy v rámci kteréhokoliv projednávaného bodu. O dva dny později se hlasuje o ukončení rozpravy (tzv. *cloture motion*), přičemž k úspěchu návrhu je třeba hlasů tří pětín všech senátorů; není-li tedy žádný mandát uprázdněn, je třeba šedesáti hlasů.¹⁶⁾ Po úspěšném hlasování o ukončení debaty může každý senátor k věci hovořit maximálně hodinu, zásadně nelze navrhnout pozměňovací návrhy ani jiné zdržovací procesní návrhy a nejpozději po třiceti hodinách musí dojít k hlasování. Za druhé však pravidlo XXII stanoví, že má-li k hlasování o ukončení rozpravy dojít ohledně návrhu na změnu senátních pravidel, je třeba nejméně dvou třetin všech senátorů.¹⁷⁾ Jinými slovy, pravidlo zakotvující kvalifikovanou většinu nutnou pro schválení jakéhokoliv návrhu obsahuje ustanovení o tom, že jej (ani jiné senátní pravidlo) nelze změnit bez podpory ještě přísnější kvalifikované většiny.¹⁸⁾

Ve dvacátém století popsané pravidlo k eliminaci *filibusteru* příliš nepřispělo. Mezi léty 1917 a 1970 došlo celkem k 51 pokusům ukončit rozpravu, avšak úspěšných bylo jen 7. Navíc se blokující menšinou zjednodušila práce, neboť nemuseli své právo nekonečně hovořit skutečně využívat; jakmile neúspěšně proběhlo hlasování o ukončení rozpravy, bylo zřejmé, že v projednávání bodu nemá smysl dále pokračovat.¹⁹⁾ V roce 1972 byl *filibuster* dále zjednodušen tím, že bylo umožněno projednávat jednotlivé body paralelně; jinými slovy, zatímco ohledně jednoho bodu technicky probíhá rozprava, Senát může jednat o bodech jiných. To v praxi vedlo k tzv. tichým *filibusterům*, při nichž je pouze vedení Senátu avizováno, že daný návrh nemá podporu 60 senátorů, a na základě této informace projednání bodu vůbec není zahájeno.²⁰⁾

Popsaný vývoj vedl k tomu, že v zásadě žádný návrh, ať už legislativní nebo personální, nebylo možné prosadit bez podpory nejméně šedesáti senátorů. Přirozeně se však rozpoutala debata ohledně ústavnosti a legitimacy senátního pravidla XXII. Vrátime-li se k počtům, které byly vedeny výše, zjistíme, že díky pravidlu XXII k zablokování jakékoliv legislativy stačí pouhých 41 hlasů. Pokud by tuto blokační menšinu sestavili senátoři z 21 států s nejmenší populací,

¹⁵⁾ EIDELSON, B. The Majoritarian Filibuster. In: *The Yale Law Journal*, Vol. 122, 2012-2013, s. 988.

¹⁶⁾ Podle původního pravidla z roku 1917 bylo třeba dvou třetin senátorů; až v roce 1975 došlo v reakci na časté používání *filibusteru* ke snížení potřebné většiny na současné tři pětiny.

¹⁷⁾ Senate Document No. 113-18: *Standing Rules of the Senate. Revised to January 24, 2013*, s. 15-17. Dostupné na: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-113sdoc18/pdf/CDOC-113sdoc18.pdf>.

¹⁸⁾ Vyhnout se přirovnání k Hlavě XXII Josepha Hellera lze jen stěží, avšak, jak upozorňuje historik M. Perman, senátní pravidlo nebylo Hellerovi při psaní románu inspirací. Srov. PERMAN, M. *Pursuit of Unity. A Political History of the American South*. The University of North Carolina Press, 2009, s. 234.

¹⁹⁾ JACOBI, T.; VANDAM, J. The Filibuster and Reconciliation: The Future of Majoritarian Lawmaking in the U.S. Senate. In: *University of California, Davis Law Review*, Vol. 47, 2013-2014, s. 276.

²⁰⁾ JACOBI, T.; VANDAM, J. The Filibuster and Reconciliation..., op. cit. sub. 19, s. 276-278.

reprezentovali by toliko 11,3 % obyvatel padesáti států zastoupených v Senátu a 11,1 % amerického obyvatelstva.²¹⁾ Uvedená čísla podporují tezi, že *filibuster* dovádí do extrému popření většinového rozhodování.

Argument, že pravidlo XXII odporuje Ústavě Spojených států, je založen na přesvědčivých tvrzeních, která shrnuje J. Chafetz v polemice s M. J. Gerhardttem uveřejněné v roce 2009. Předně, Ústava v sedmi případech stanoví kvalifikované většiny nutné pro schválení určitého návrhu; z toho nutně plyne, že v ostatních případech postačí většina prostá, s čímž je ovšem pravidlo XXII v rozporu. Procesní pravidlo, které umožňuje menšině senátorů zcela zablokovat jakékoliv hlasování, nemůže z hlediska většinového principu obstát. Protiústavnost lze spatřovat též v pravidlu, že senátní procesní předpisy lze měnit jen kvalifikovanou většinou. Tím dochází k nepřipustné fixaci pravidel pro budoucí volební období.²²⁾

Zdá se, že poslednímu uvedenému argumentu nasvědčuje rozhodnutí Nejvyššího soudu z roku 1879 ve věci *Newton v. Commissioners*: „Každému zákonodárnému sboru svědčí stejná působnost a pravomoc jako jeho předchůdcům. Pravomoc zákonodárného sboru v pozdějším složení [právní předpisy] měnit a rušit je stejná jako pravomoc jeho předchůdců [tyto předpisy] schvalovat; ani větší, ani menší. ... Že tomu tak musí být nezbytně, vyplývá již ze samé povahy věci. Je nezbytné pro veřejné blaho, aby každý zákonodárný sbor mohl vždy učinit to, co vyžadují měnící se okolnosti a aktuální hrozby týkající se určité otázky.“²³⁾ Uvedenou tezi Nejvyšší soud zanedlouho zopakoval ve věci *Connecticut Mut. Life Ins. Co. v. Spratley*, kde nadto uvedl, že „zákonodárný sbor státu může čas od času změnit právní předpisy týkající se určité otázky podle toho, co vyžadují veřejné zájmy“.²⁴⁾

Existují však i poměrně silné argumenty svědčící závěru, že pravidlo umožňující *filibuster* protiústavní není. Tím hlavním je, že Senát je považován za kontinuální těleso,²⁵⁾ takže na něj uvedené judikatorní závěry nelze aplikovat. Dále se argumentuje, že Ústava neobsahuje žádné pravidlo většinového hlasování, a naopak Senátu výslovně svěřuje pravomoc upravit svá vlastní procesní pravidla. Podle zastánců *filibusteru* pak ze samotného faktu, že Ústava jmenuje případy, v nichž je vyžadována kvalifikovaná většina, neplyne, že by v případě procedurálního hlasování o ukončení rozpravy nemohla interní senátní pravidla taktéž vyžadovat kvalifikovanou většinu.²⁶⁾

²¹⁾ V tomto případě by největším z menšinových států byla Iowa; senátoři z nejmenších států dohromady reprezentují 34 886 792 obyvatel.

²²⁾ CHAFETZ, J. In: CHAFETZ, J.; GERHARDT, M. J. *Is the Filibuster Constitutional?* In: *University of Pennsylvania Law Review*, PENNumbra, Vol. 158, 2009, s. 249-252.

²³⁾ *Newton v. COMMISSIONERS*, 100 US 548, 559 (1879).

²⁴⁾ *Connecticut Mut. Life Ins. Co. v. Spratley*, 172 US 602, 621 (1899).

²⁵⁾ To plyne zejména ze senátního pravidla V, dle něž není třeba v každém funkčním období Senátu přijímat nová procesní pravidla; viz Senate Document No. 113-18, op. cit. sub. 17, s. 4.

²⁶⁾ Srov. GERHARDT, M. J. In: CHAFETZ, J.; GERHARDT, M. J. *Is the Filibuster Constitutional?*, op. cit. sub. 22, s. 253-257.; GERHARDT, M. J. *The Constitutionality of the Filibuster*. In: *Constitutional Commentary*, Vol. 21, 2004, s. 455-470.

S novátorskou obhajobou *filibusteru* přišel B. Eidelson, dle jehož názoru může prostřednictvím obstrukcí naopak docházet k vyvažování nereprezentativního rozložení senátních sil ve prospěch většiny obyvatel. Z kvantitativní analýzy celkem 173 případů mezi léty 1991 a 2010, kdy Senát neúspěšně hlasoval o ukončení debaty (avšak pro hlasovala prostá většina senátorů), vyplynulo, že průměrně blokující menšina reprezentovala 45 % obyvatel,²⁷⁾ tedy o dost více než plyne z extrémního hypotetického scénáře popsaného výše. Eidelson tvrdí, že budoucnost *filibusteru* může spočívat právě v jeho roli jako pojistky prosazení vůle většiny obyvatel.²⁸⁾ Logickým protiargumentem při nejmenším na poli přijímání legislativy však je, že k plnění této role americký ústavní systém nepotřebuje senátní *filibuster*, neboť ji plní již Sněmovna reprezentantů. Již díky ní tedy nemůže být schválen zákon, s nímž nesouhlasí zástupci většiny obyvatel.

Bez ohledu na akademické debaty se však v poslední době zdá, že senátní *filibuster* pomalu, ale jistě podléhá zkáze. Na počátku druhého funkčního období prezidenta Obamy vedoucí demokratické většiny v Senátu poprvé v historii použil procedurální klíčku označovanou v americkém politickém prostředí jako nukleární možnost (*the nuclear option*), aby umožnil jmenování prezidentových nominantů do nejrůznějších federálních funkcí, které republikánská menšina blokovala. Jedná se o využití pravidla, že Senát může prostou většinou potvrdit rozhodnutí předsedajícího, že určité ustanovení procesních pravidel je protiústavní. Dne 21. listopadu 2013 bylo takto padesáti dvěma hlasy rozhodnuto, že pravidlo XXII je protiústavní při hlasování o všech prezidentských nominacích s výjimkou kandidátů na post soudce Nejvyššího soudu.²⁹⁾ V roce 2017 však došlo i k prolomení této výjimky při hlasování o návrhu prezidenta Trumpa na jmenování Neila M. Gorsuche soudcem Nejvyššího soudu.³⁰⁾ Lze tedy očekávat, že tímto způsobem postupně dojde k úplné eliminaci *filibusteru*, neboť senátní většiny přestaly považovat nukleární možnost za tabu.

Z posledního vývoje tedy plyne, že neobstál jeden z tradičních pragmatických argumentů zastánců *filibusteru*, totiž že i senátoři tvořící v daný okamžik prostou politickou většinu vždy budou chtít tuto obstrukční techniku zachovat pro nevyhnutelnou budoucí příležitost, kdy se sami budou nacházet v menšině. Terčem karikatur se v roce 2017 stal arizonský republikánský senátor John McCain, který za zachování *filibusteru* bojoval a v reakci na výrok vedoucího republikánské většiny v Senátu Mitche McConnella, obhajující opuštění *filibusteru*, uvedl: „Kdokoliv tohle říká, je hloupý idiot, který zde nebyl a nezažil to co já a jak jsme v několika případech zoládlí téhle možnosti se vyhnout. ... Jsou hloupí

²⁷⁾ EIDELSON, B. The Majoritarian Filibuster, op. cit. sub. 15, s. 1003-4.

²⁸⁾ Tamtéž, s. 1011.

²⁹⁾ Záznam z hlasování Senátu dne 21. listopadu 2013, č. 243; 1. zasedání 113. Kongresu Spojených států. Dostupný na: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=113&session=1&vote=00243 [citováno 12. dubna 2017].

³⁰⁾ Záznam z hlasování Senátu dne 6. dubna 2017, č. 109; 1. zasedání 115. Kongresu Spojených států. Dostupný na: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=115&session=1&vote=00109 [citováno 8. dubna 2017].

a obelhali své voliče, protože jsou tak hloupi.“³¹⁾ Senátor McCain však pod tlakem stranické disciplíny již následující den změnil názor a stejně jako všichni ostatní republikánští senátoři hlasoval pro opuštění pravidla XXII ve vztahu k potvrzení nominace Neila M. Gorsuche na pozici soudce Nejvyššího soudu.

S určitou mírou nadsázky tak lze, přinejmenším z hlediska zastánců protiústavnosti filibusteru, uzavřít, že v okamžiku, kdy se staly senátní obstrukce příliš silnou překážkou prosazení většinové vůle (z hlediska počtu senátorů), principy demokracie zvítězily. V době přijímání Ústavy Spojených států panovaly obavy, že se Senát může proměnit v aristokratické těleso s autoritářskými sklony, které ústavní systém rozloží. Federalisté tvrdili, že i v Senátu kvůli pravidelné obměně jeho členů a tlaku, který mohou vyvíjet ostatní ústavní aktéři, vždy nakonec převládne demokracie.³²⁾ Tyranským uzurpátorem moci, jehož se někteří obávali v 18. století, se Senát sice dosud nestal, ale v posledních několika letech začalo hrozit, že kvůli němu bude zcela paralyzován již tak dost těžkopádný legislativní proces, nemluvě o obsazování volných exekutivních funkcí. I v souboji s touto nastupující tyraníí blokace však, zdá se, demokratické principy pomalu začínají vítězit.

Česká Poslanecká sněmovna se na rozdíl od amerického Senátu nachází v posledních letech ve fázi, kdy frekvence a intenzita obstrukcí kulminuje. Stejně jako ve Spojených státech je proto namístě vést diskusi o tom, zda jsou obstrukce nesystémovým fenoménem, který má být potlačen, nebo se do určité míry jedná o prospěšný prvek sněmovního jednání. Je třeba mít na paměti, že řadu argumentů, byť dle našeho názoru nepřesvědčivých, které lze snést na obhajobu obstrukcí v americkém Senátu, v českém kontextu použít nelze. Poslanecká sněmovna má být komorou parlamentu, která vládní většině umožňuje prosazovat její vůli, oproti primárně stabilizační funkci amerického Senátu tak u české Poslanecké sněmovny vystupuje více do popředí zájem na její akceschopnosti. Nadto jsou v ní voliči víceméně poměrně zastoupeni. Společná a velmi podobná jsou však negativa, která parlamentní obstrukce přinášejí pro efektivitu vládnutí. Americký vývoj může ukazovat, že rozumnou cestou ze zablokovaného zákonodárství je eliminace obstrukcí pomocí dostupných právních prostředků.

3. STŘEDOEVROPSKÝ KONTEXT OBSTRUKCÍ

V západní Evropě se dnes parlamentní obstrukce vyskytuje už jen výjimečně. Obstrukční jednání jsou ale doložena již pro antický republikánský Řím³³⁾

³¹⁾ The Washington Post: McConnell: 'Nuclear option' helps Senate. McCain: 'Whoever says that is a stupid idiot.', 5. dubna 2017. Dostupné na: https://www.washingtonpost.com/powerpost/mccconnell-nuclear-option-helps-senate-mccain-whoever-says-that-is-a-stupid-idiot/2017/04/05/d9d73aec-1a1a-11e7-9887-1a5314b56a08_story.html [citováno 11. dubna 2017].

³²⁾ HAMILTON, A. nebo MADISON, J. Federalist No. 63. The Senate Continued. In: *The Federalist Papers. A Collection of Essays Written in Favour of the New Constitution*. Dublin, OH: Coventry House Publishing, 2015, s. 311-313.

³³⁾ Například Cato Mladší v roce 60 př. n. l. dlouhým řečením v senátu zmařil schválení Caesarovy žádosti, aby se mohl o konzulát na rok ucházet v nepřítomnosti; Caesar tak

a v moderní době se obstrukce od akcí irských poslanců v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století rozšířila na konci 19. století do dalších zemí.³⁴⁾ Extrémním případem přitom byla rakouská říšská rada mezi lety 1897 a 1914, zvláště pak v letech 1897–1900 a 1903–1905.³⁵⁾ Obstrukce byly typické i pro Národní shromáždění československé První republiky.³⁶⁾

V Rakousku se parlamentní obstrukce objevovaly ještě na začátku 90. let 20. století. Tehdy v Národní radě obstruovali zelení; jejich poslankyně Madeleine Petrovic dokázala z 11. na 12. března 1993 hovořit 10 hodin a 35 minut.³⁷⁾ Na obstrukce a další problémy parlamentního jednání (spojené i se vstupem Rakouska do EU) reagoval rakouský zákonodárce dvěma změnami jednacího řádu z let 1993 a 1996.

Právě rakouské reformy jednacího řádu z let 1993 a 1996³⁸⁾ jsou jedním z příkladů, jak teprve změna jednacího řádu odstranila či omezila obstrukci, jako v britské Dolní sněmovně v pozdních 70. letech 19. století nebo relativně nedávno začátkem 80. let v Evropském parlamentu.³⁹⁾ V reakci na nekonečné debaty v rakouské Národní radě byla plošně zkrácena řečnická doba na dvacet minut, omezeny zvláštní debaty na žádost skupin poslanců a některé záležitosti je možno zcela vyřídit mimo plénium na veřejných schůzích výborů.⁴⁰⁾

raději přijel do Říma osobně a vzdal se nároku na triumf za vítězství v Hispánii. V roce 59 př. n. l. Cato Mladší blokoval dlouhým řečením v senátu Caesarovu agrární reformu, Caesar ho nechal zatknout, senátoři si ale vynutili Catonovo propuštění. Srov. DE LIBERO, L. *Obstruktion. Politische Praktiken im Senat und in der Volksversammlung der ausgehenden Römischen Republik (70–49 v. Chr.)*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1992, s. 17–19.

³⁴⁾ TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa*. Das Parlament als Kommunikationsraum. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 267–284.

³⁵⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 991.

³⁶⁾ Srov. např. WINTR, J.: *Česká parlamentní kultura*, Praha: Auditorium, 2010, s. 208–210.

³⁷⁾ Stenographisches Protokoll der 107. Sitzung, XVIII. Gesetzgebungsperiode des österreichischen Nationalrates mit der Filibuster-Rede der Abgeordneten Petrovic, s. 12511–12585 (im PDF-Dokument 210–284), http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/NRSITZ/NRSITZ_00107/imfname_142170.pdf [citováno 5. července 2017].

³⁸⁾ Spolkové zákony BGBl. Nr. 569/1993 a BGBl. Nr. 438/1996, jimiž se mění spolkový zákon BGBl. Nr. 410/1975, o jednacím řádu Národní rady. Srov. ZÖGERNITZ, W.; SULLY, M.: Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments, in: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf: Droste 2012, s. 155–176. Srov. též SYLLOVÁ, J. Postavení parlamentních jednacích řádů a přezkoumání jejich dodržování ústavními soudy v Rakousku a České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3/2016, s. 439–450, byť ve výčtu významných novelizací jednacího řádu Národní rady na s. 443 tyto dvě zrovna neuvádí.

³⁹⁾ SOLDWISCH, I.: Vom „Tanz auf dem Vulkan“ bis zum „Kontinent der Hoffnungen“ – Leben und Arbeiten der Abgeordneten des Europäischen Parlaments 1979–2004 in eigener Wahrnehmung, In: GJURIČOVÁ, A.; SCHULZ, A.; VELEK, L.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Lebenswelten von Abgeordneten*, Düsseldorf: Droste, 2014, s. 239–255.

Věnujme se nyní detailněji oné obstrukci na rakouské říšské radě v letech 1897–1914. Střídala se obstrukce technická a divoká. Technická obstrukce spočívala ve využívání až zneužívání jednacího řádu, v podávání naléhavých návrhů s přednostním projednáváním, v předčítání peticí a interpelací, v požadování časově velmi náročných jmenovitých hlasování a v přednášení mnohahodinových řečí.⁴¹⁾ Divoká obstrukce německých nacionalistických a sociálně demokratických poslanců na rakouské říšské radě v roce 1897 v krizi okolo Badeného jazykových nařízení a poté mladočeská obstrukce tamtéž o sedm let později zahrnovala házení kalamářů a spisů, rvačky, působení hluku různými řehtačkami či hudebními nástroji, demolování nábytku a vytlačování předsedajícího z předsednického stolu.⁴²⁾ Divoká obstrukce byla nezřídka reakcí na snahy majority zlomit technickou obstrukci změnou jednacího řádu.⁴³⁾

Odbočíme-li na okamžik k jiným zemím, lze si povšimnout, že v dějinách evropského a severoamerického parlamentarismu převažují obstrukce technické. Irští nacionalisté v *House of Commons* se omezovali na technickou obstrukci.⁴⁴⁾ I česká a rakouská obstrukce po roce 1899 byla výhradně technickou obstrukcí. Meziválečné československé Národní shromáždění na základě rakouských zkušeností⁴⁵⁾ nastavilo jednací řád tak, že prostor pro technickou

⁴⁰⁾ ZÖGERNITZ, W.; SULLY, M.: Die Spielregeln des österreichischen und des britischen Parlaments, in: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (Hrsg.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*, Düsseldorf: Droste 2012, s. 157. Přetrvaly však občasné obstrukce ve výborech, například 16.–17. prosince 2010 obstruoval zelený poslanec Werner Kogler v rozpočtovém výboru svou řečí trvající dokonce 12 hodin a 42 minut. Srov. Knapp 13 Stunden. Grüner Kogler blockiert Budget mit Rekord- Dauerrede, *Kronen Zeitung*, 17. 12. 2010, http://www.krone.at/Nachrichten/Gruener_Kogler_blockiert_Budget_mit_Rekord-Dauerrede-Knapp_13_Stunden-Story-236033.

⁴¹⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956–958.

⁴²⁾ RUMPLER, H. Parlament und Regierung Cisleithaniens 1867 bis 1914. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 840–844. Srov. i BOBÍKOVÁ, L.; ŠOUŠA, J.: *Parlament – kolbiště národů a národností*. Praha: H&H, 1992, a WINTR, J.: Die Anfänge des tschechoslowakischen Parlamentarismus 1918–1920. In: *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs* 2/2012, s. 396–404.

⁴³⁾ To byl případ jak tzv. Lex Falkenhayn z listopadu 1897, tj. snahy zakotvit do autonomního jednacího řádu poslanecké sněmovny říšské rady pravomoc předsedající vykázat neukázněné poslance ze sálu, tak případ uherského sněmu z listopadu a prosince 1904, kdy násilná obstrukce následovala poté, co premiér Tisza prosadil zřízení parlamentní stráže. Srov. KAISER, T. „Brachialgewalt (...) in der Kathedrale der nationalen Legislative“. Gewalt als Extrem parlamentarischer Kommunikation. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 207–212.

⁴⁴⁾ TE VELDE, H.: Die parlamentarische Obstruktion und die „Krise“ parlamentarischer Politik in Europa um 1900. In: SCHULZ, A.; WIRSCHING, A. (eds.): *Parlamentarische Kulturen in Europa. Das Parlament als Kommunikationsraum*. Düsseldorf: Droste, 2012, s. 273.

⁴⁵⁾ Srov. řeč zpravodaje Krouského při schvalování zákona č. 325/1920 Sb. z. a n., o jednacím řádu poslanecké sněmovny: „V Rakousku mohl parlament nezasedat, v republice naší je Národní

obstrukci byl minimální, tam tedy v praxi jasně převažovala obstrukce divoká. Dnes jsou známy násilné scény z řady parlamentů, jako je namátkou ukrajinský, kosovský, turecký, tchajwanský, jihoafrický nebo jihokorejský.⁴⁶⁾

Vraťme se ale do Vídně. Problémem poslanecké sněmovny říšské rady byl neprozíravý a nesnadno změnitelný autonomní jednací řád z 2. března 1875.⁴⁷⁾ Zvláště problematické bylo jmenovité hlasování podle § 63, které mohla požadovat skupina padesáti poslanců a které se provádělo čtením seznamu poslanců a odevzdáváním lístků „ano“ nebo „ne“; za jednací den šlo stihnout jen tři až čtyři taková hlasování;⁴⁸⁾ až nový autonomní jednací řád z června 1917 zakotvil v § 61 odst. E odevzdávání hlasovacích lístků skrutátorům, čímž se hlasování podstatně urychlilo. K masivnímu zdržování sněmovního jednání sloužily i naléhavé návrhy (*Dringlichkeitsanträge*) podle § 42; každý poslanec mohl ve vztahu k předloženému materiálu podat žádost o zkrácení jednání, po čemž se okamžitě otevřela rozprava, zda takové zkrácení bude připuštěno. Takto se poslanecká sněmovna od června 1903 do ledna 1905 vůbec nedostala k vlastnímu programu schůze, protože stále debatovala tyto žádosti, případně jmenovitě hlasovala nebo předčítala interpelace.⁴⁹⁾

Proti vyrušujícím poslancům byl předsedající bezmocný, protože kromě volání k věci (§ 56) a volání k pořádku (§ 57) a následného odnětí slova neměl žádnou další pravomoc, zejména nemohl rušící poslance vykázat ze sálu. Tuto pravomoc se pokusil zakotvit až poslanec Falkenhayn v roce 1897, jenže jeho návrh jednak zanikal onoho 25. listopadu 1897 v ohlušujícím hluku, jednak sám byl porušením jednacího řádu, neboť byl prosazen ve zkráceném jednání, což § 80 výslovně zakazoval.⁵⁰⁾ Na jeho základě byli následující den někteří rušící poslanci vyvedeni ze sálu, jenže násilností v parlamentu a pak i v ulicích už nešlo zabránit, a tak císař odvolal 28. listopadu premiéra Badeniho a odročil říšskou radu.⁵¹⁾

shromáždění srdcem i plícemi státu. Bez parlamentu není republiky. Proto jednací řád musí dbát toho, aby hlavní orgán, jímž republika žije a dýchá, zdravě žil a volně dýchal. Parlament musí mít také autoritu. Tuto autoritu musí chránit jednací řád. Desorganisaci parlamentů přežilých, jako byl rakouský, náš jednací řád musí nahradit účelnou, cílevědomou organizací parlamentní práce.“ Viz stenoprotokol 144. schůze Národního shromáždění, 14. 4. 1920, <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144021.htm> [citováno 4. července 2017].

⁴⁶⁾ Řadu audiovizuálních záznamů takových parlamentních rvaček lze nalézt na Youtube.com po zadání slov „parliament fight“.

⁴⁷⁾ Jeho znění srov. v BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 818–840.

⁴⁸⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 956.

⁴⁹⁾ Tamtéž, s. 968.

⁵⁰⁾ BERNATZIK, E. *Die österreichischen Verfassungsgesetze*, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 840–841.

⁵¹⁾ HÖBELT, L. Parteien und Fraktionen im cisleithanischen Reichsrat. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): *Die Habsburgermonarchie 1848–1918*. Band VII/1. Verfassung

V roce 1909 pak tzv. Lex Kramář (zákon č. 204/1909 ř. z., přijatý na jeden rok a poté prodlužovaný) obešel § 80 autonomního jednacího řádu a ve zkráceném jednání změnil přímo zákon č. 94/1873 ř. z., o jednacím řádu říšské rady, zakotvil přednost vládních předloh (čímž oslabil nebezpečnost oněch naléhavých návrhů) a nakonec jen na jeden rok i pravomoc předsedajícího vylučovat rušící poslance ze stávající a případně i dvou následujících schůzí.⁵²⁾ Obstrukcím ale trvale nezabránil, a tak premiér Stürgkh nechal 16. března 1914 odročit říšskou radu na neurčito,⁵³⁾ ta se sešla až v květnu 1917 po smrti císaře Františka Josefa I. a po zavraždění premiéra Stürgkha pozdějším generálním tajemníkem Socialistické internacionály Friedrichem Adlerem. Říšská rada si prodloužila volební období, přijala nový zákon č. 253/1917 ř. z., jenž se dotýče jednacího řádu říšské rady, i nový autonomní jednací řád poslanecké sněmovny z 6. června 1917,⁵⁴⁾ ale pro říšskou radu i celou monarchii už bylo pozdě. Není bez zajímavosti, že častým návštěvníkem divácké tribuny poslanecké sněmovny byl v letech 1907–1913 mladý Adolf Hitler, který si ze svých parlamentních zážitků odnesl silný despekt k parlamentarismu jako takovému.⁵⁵⁾

Rovněž rakouskou obstrukci na přelomu 19. a 20. století podobně jako v USA provázely rozsáhlé ústavněprávní diskuse. I v tehdejším diskurzu se objevovala celá škála názorů od radikálního odmítání obstrukčních postupů až po jejich legitimizaci. Na straně odmítačů stál kupříkladu Josef Redlich, poslanec rakouské říšské rady, profesor práva a historik, autor monumentálního díla o právu a technice anglického parlamentarismu z roku 1905: „Obstrukce neznamená nakonec nic jiného než popření platného státního práva země, dokonce popření práva parlamentu na existenci, vyjádřené vědomým zneužitím forem a zásad, které jsou životní podmínkou pro působení parlamentu.“⁵⁶⁾

Hans Kelsen je o dvacet let později o něco smířlivější a považuje obstrukci za fenomén, který není třeba zcela vymýtit: „(Obstrukce) musí býti posuzována jako odporující smyslu a duchu parlamentárního jednacího řádu, jestliže parlamentární tvorbu vůle úplně podvazuje. Odmítnout ji však, jakoby vůbec byla s principem majoritním neslučitelná, bylo by jen tehdy možno, kdyby se zásada většiny identifikovala s panstvím většiny, což je však nemožno. Skutečně také byla obstrukce nezřídka pro-

und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 960.

⁵²⁾ BERNATZIK, E. Die österreichischen Verfassungsgesetze, 2. Aufl., Wien: Manz, 1911, s. 842–844.

⁵³⁾ SUTTER, B. Probleme einer österreichischen Parlamentsgeschichte 1948 bis 1918. In: RUMPLER, H., URBANITSCH, P. (Hrsg.): Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Band VII/1. Verfassung und Parlamentarismus, Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2000, s. 549.

⁵⁴⁾ Srov. Österreichische Bibliothek, <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=gah&datum=1917&page=40&size=45> [citováno 4. července 2017].

⁵⁵⁾ Srov. zejm. HAMANN, B. Hitlers Wien. Lehrjahre eines Diktators. München: Piper, 1996, zvláště kapitolu „Im Parlament“.

⁵⁶⁾ REDLICH, J. Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Leipzig: Duncker & Humblot, 1905, s. 799.

středkem, nikoliv aby tvorba parlamentární vůle byla úplně znemožněna, nýbrž aby byl vynucen kompromis mezi majoritou a minoritou.⁵⁷⁾

Hans Kelsen tedy připouští za prvé takovou obstrukci, která má jen demonstrační charakter a nezabrání většině v prosazení jejího programu. Takovou, například několikahodinovou, obstrukci lze považovat za legitimní, a to zejména v situaci, kdy jednací řád opozici nedává jiné nástroje ke zviditelnění jejího postoje [jako je např. *Aktuelle Stunde*⁵⁸⁾ v německém Bundestagu]. Souvisí to i s do jisté míry divadelním charakterem, který parlamentní jednání má.⁵⁹⁾ Kelsen ovšem připouští i obstrukci, jejímž cílem je přinutit většinu ke kompromisu, což je jeden z argumentů, který se používá ve Spojených státech na obhajobu *filibusteru*. Tato potřeba širšího konsensu je typickým prvkem konkordanční demokracie podle Arenda Lijpharta.⁶⁰⁾

Ze známých státovědců se nejdůkladněji věnoval parlamentní obstrukci Georg Jellinek. V přednášce z roku 1898 reagoval na výše popsané obstrukční scény z předchozího roku relativně vstřícně. Odmítal na jedné straně obstrukci porušující jednací řád, která je sice „politicky omluvitelná nejzazším stavem nouze, nemůže však být vysvětlena jako právu odpovídající forma odporu“.⁶¹⁾ Na druhé straně obstrukce neporušující přímo jednací řád, a to i systematická, může být mocenským prostředkem parlamentní menšiny vůči většině, ovšem „trvalé ochromení zákonodárství může být prováděno jen tehdy, když je voličstvo s poslanci zajedno, což předpokládá, že se jedná o obranu životního zájmu, převažujícího nad všemi ostatními. Jako každý, ač legálními prostředky vedený, státní konflikt je taková obstrukce stále známkou anomálních, nezdravých politických poměrů, kterou, nezdaří-li se konečné podrobení opozice, lze vyřešit jen kompromisem ohledně sporných bodů“.⁶²⁾

To je přibližně pozice, kterou, jak jsme viděli, později zastával Kelsen. Pět let po své citované přednášce, v rozsáhlém článku *Die parlametarische Obstruktion* v deníku *Neue Freie Presse* z 26. července 1903, už ale Georg Jellinek hodnotí obstrukci jako „mezinárodní jev, který hrozivým způsobem zpochybňuje celou budoucnost parlamentarismu“.⁶³⁾ Uvádí pro ni řadu zahraničních příkladů, včetně anglického, jihoafrického, australského, kanadského, německého a rumunského. Vypočítává metody obstrukce souladné a rozporné s jednacím řádem. Uvádí, že

⁵⁷⁾ KELSEN, H. *Problém parlamentarismu*. Praha: Revue Parlament, 1926, s. 33. Přetištěno v KELSEN, H. *O státu, právu a demokracii. Výběr prací z let 1914–1938*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.

⁵⁸⁾ Srov. § 106 jednacího řádu Spolkového sněmu.

⁵⁹⁾ Srov. WINTR, J.: *Česká parlamentní kultura*, Praha 2010, s. 5.

⁶⁰⁾ LIJPHART, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984.

⁶¹⁾ JELLINEK, G. *Das Recht der Minoritäten*. Wien: Alfred Hölder, 1898, s. 36. Srov. též JELLINEK, G. *Právo menšin: přednáška konaná v Právnické společnosti ve Vídni*. Praha: Lidové družstvo tiskařské a vydavatelské, 1906.

⁶²⁾ Tamtéž, s. 37–38.

⁶³⁾ JELLINEK, G. *Die parlametarische Obstruktion*. *Neue Freie Presse*, 26. 7. 1903, s. 1–3. Viz <http://anno.onb.ac.at/cgi-content/anno?aid=nfp&datum=19030726&seite=1&zoom=33>. [citováno 4. července 2017].

technickou obstrukci lze sice porazit změnou jednacího řádu, avšak „*lék často není méně nebezpečný než nemoc*“.⁶⁴⁾ Majoritě sice nic nemůže zabránit ani v proti-právní změně jednacího řádu (v Jellinekově době ještě nebylo v Evropě ústavní soudnictví), ale takové okleštění práv menšiny může proměnit parlament v „*hla-sovací stroj*“.⁶⁵⁾ Pak obvykle následují obstrukční metody porušující jednací řád, vůči jednotlivým poslancům lze sice disciplinárně zakročit, „*budou-li však z par-lamentu vykázány celé strany, jen se tím přesune boj ze sněmovny do ulic*“.⁶⁶⁾ Jellinek uzavírá, že v celosvětovém historickém boji mezi nadvládou a svobodou roz-hodně obstrukce není spojencem svobody. Pokud se majoritnímu principu ne-podaří zvítězit nad obstrukcí, prosadí se vůle lidu neparlamentárními pro-středky, například pomocí referenda. Podle Jellineka se tím ale jen otevře cesta novému typu absolutismu, absolutismu lidu, který však bude „*zdárnému spo-lečenskému vývoji mnohem méně příznivě nakloněn, než byla kdysi neomezená vláda panovníka v době osvícenství*“.⁶⁷⁾

Jellinek tedy končí, jak začal – obstrukce je smrtelným ohrožením parlamen-tarismu. Na rozdíl od Redlicha však upozorňuje rovnou měrou nebezpečnost počínání jak obstruující menšiny, tak potlačující většiny. Na tyto úvahy rakou-ských státovědců navážeme v poslední kapitole.

4. BUDOUCNOST OBSTRUKCÍ V ČESKÉ POSLANECKÉ SNĚMOVNĚ

Jak bylo vyloženo v úvodu, i v současné české Poslanecké sněmovně se v posledních letech vyskytují technické obstrukce, které příležitostně paraly-zují legislativní proces či přinejmenším přijetí konkrétního návrhu zákona, pro nějž existuje v Poslanecké sněmovně zřetelná většina. Příčina je posledních osm let stále táž: poslanecké kluby nejsou s to dohodnout se na rozumných pravi-dlech fungování parlamentu a jednací řád obstrukci spíš nahrává, než brání.

K obstrukci je využíváno několik ustanovení jednacího řádu Poslanecké sně-movny.⁶⁸⁾ Nejslavnější a zřejmě nejproblematictější je § 95a z roku 2004, podle kterého třetí čtení návrhů zákonů probíhají jen ve středu a v pátek od 9 do 14 hodin. Jindy může třetí čtení probíhat jen tehdy, nezablokují-li to nejméně dva kluby.⁶⁹⁾ Jak se ukázalo v roce 2010 a na přelomu let 2015–2016, zablokovat dvě dopoledne týdně procedurálními návrhy, dlouhými řečmi a přestávkami je velmi snadné.

⁶⁴⁾ Tamtéž, s. 1.

⁶⁵⁾ Tamtéž, s. 2.

⁶⁶⁾ Tamtéž, s. 2.

⁶⁷⁾ Tamtéž, s. 3.

⁶⁸⁾ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

⁶⁹⁾ V době přijetí daného ustanovení musel mít každý poslanecký klub nejméně deset poslanců, a tedy dva poslanecké kluby mohly v minimální variantě představovat desetinu poslanců. Dle § 77 jednacího řádu v současném znění se však již podmínka deseti poslanců vztahuje pouze na poslanecké kluby „odpadlíků“ vzniklé v průběhu volebního období. Poslanecký klub se tak může snadno skládat z ještě nižšího počtu poslanců; extrémním příkladem je klub Strany zelených, který měl od listopadu 2008 pouze čtyři členy.

Existují však i další nástroje obstrukcí. Jedním z nich jsou četné, leckdy i nevážené návrhy na změnu pořadu schůze, které mohou její průběh významně zdržet. V roce 2014 se sice nové znění § 54 odst. 6 pokusilo vnést řád do chaotického podávání návrhů na přeražení bodů již schváleného pořadu schůze a omezilo dobu na přednesení návrhu na pět minut, avšak zároveň z nepochopitelného důvodu vyjímalo z časového omezení předsedy stran a klubů a funkcionáře sněmovny, kteří pak přednášejí procedurální návrhy dohromady leckdy i hodiny.⁷⁰⁾

Třetím významným nástrojem, který umožňuje sněmovní menšině oddalovat projednání určitého bodu, je žádání přestávek na jednání poslaneckého klubu. Přestože podle § 54 odst. 9 o návrhu na přerušení schůze hlasuje sněmovna, praxe se vyvinula tak, že předsedající opuštěním předsednického stolu (§ 62) vyhláší přestávky na žádost poslaneckých klubů v rozsahu až dvě hodiny denně na jeden poslanecký klub.⁷¹⁾ Toto zvykové pravidlo je, až na zcela mimořádné výjimky, respektováno všemi politickými frakcemi, a to i v aktuálním, sedmém volebním období (2013 – 2017).

Vzhledem k množství neprojednaných bodů, které se v průběhu volebního období zpravidla nashromáždí, pravidelně nastávají situace, kdy se určitý návrh zákona konečně dostane na řadu, avšak v tu chvíli některý poslanecký klub účelově požádá o dvouhodinovou přestávku. Pokud se na takovém postupu dohodne více klubů, žádají o dvouhodinové přestávky jeden po druhém, čímž mohou docílit faktického ukončení jednacího dne. V další jednací den se však již pokračuje jinými, pevně časově zařazenými body, a na obstruovaný návrh zákona se již nedostane.

Obecná teze, že obstrukce je legitimní nástroj parlamentní opozice, se vpravdě Poslanecké sněmovny objevuje již po mnoho volebních období z různých politických frakcí; vyslovují ji dokonce i vládní politici.⁷²⁾ Zároveň lze však zejména v poslední době pozorovat, že i opoziční poslanci přinejmenším rétoricky nepovažují za akceptovatelnou blokační obstrukci, která je způsobila většinou zcela zabránit, aby prosadila svou vůli. Například dlouholetý poslanec vždy opoziční KSČM Pavel Kováčik opakovaně uvádí, že obstrukci lze legitimně použít, ale nikoliv k úplné paralýze práce Poslanecké sněmovny.⁷³⁾ Stejně tak

⁷⁰⁾ Extrémním případem byl 27. listopad 2015, kdy se Poslanecká sněmovna kvůli těmto návrhům na přeražení bodů vůbec nedostala k projednávání pořadu. Srov. stenoprotokol 36. schůze Poslanecké sněmovny, 27. 11. 2015, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/036schuz/s036137.htm> [citováno 5. července 2017].

⁷¹⁾ Srov. WINTR, J. *Česká parlamentní kultura*. Praha: Auditorium, 2010, s. 205. Aktuálně na tuto zvyklost poukazuje předseda poslaneckého klubu ČSSD Roman Sklenák, srov. stenoprotokol 56. schůze Poslanecké sněmovny, 26. 4. 2017, <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/056schuz/s056296.htm> [citováno 5. července 2017].

⁷²⁾ Např. již dne 28. 1. 2000 místopředseda Poslanecké sněmovny Stanislav Gross při hlasování o opozičně smluvním návrhu novely ústavy (3. volební období PS; sněmovní tisk č. 359). Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/021schuz/s021317.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷³⁾ Např. projev v rozpravě dne 13. 12. 2005, 51. schůze 4. volebního období Poslanecké sně-

strůjce hlavních obstrukcí sedmého volebního období Miroslav Kalousek při schvalování rozpočtu v roce 2013 uvedl, že by pravicová opozice sice byla schopna projednávání zákona zablokovat, avšak neučiní tak, neboť s obstrukcí „*má být zacházeno jako s šafránem, a nikoliv z pozice zlomyslnosti*“.⁷⁴⁾

K blokační obstrukci však stále častěji dochází, vždy na základě argumentu, že se jedná o zcela výjimečnou situaci, a to buď pro rozpor navrhovaného zákona se základními ústavními principy, nebo pro tvrzený nedostatek legitimacy aktuální většiny k prosazení projednáváného návrhu. Druhý motiv využívali poslanci ODS a Strany zelených při obstrukcích před volbami v roce 2010, kdy tvrdili, že v Poslanecké sněmovně, která už projevila vůli zkrátit své volební období, nelze přijímat důležité zákonné změny, které jsou v rozporu se schváleným zákonem o státním rozpočtu, a je třeba počkat na blížící se volby.⁷⁵⁾ Obdobně při obstrukcích zákona o majetkovém vyrovnání s církvemi v roce 2012 levicovní poslanci poukazovali na to, že zákon bude schválen jen díky poslancům zvoleným na kandidátkách Věcí veřejných, strany, která před volbami v roce 2010 slibovala, že církevní restituce nepodpoří.⁷⁶⁾ Obstrukce pravicové opozice v sedmém volebním období se naopak zpravidla opírají o tvrzení, že zákon, jehož přijetí se snaží zabránit, ohrožuje samé základy demokratického právního státu. Tento typ argumentace byl používán jak v případě obstrukcí služebního zákona,⁷⁷⁾ tak zákonné úpravy elektronické evidence tržeb.⁷⁸⁾

I v českém kontextu je tedy namístě zkoumat platnost argumentů analogických diskusí vedené ve Spojených státech amerických. Ústava České republiky však poskytuje zastáncům blokačních obstrukcí podstatně méně příznivou výchozí pozici. Předně se jedná o ústavu unitárního státu, nikoliv federace, a tedy neexistuje s tím související zákaz majorizace. Nadto je Česká republika stát s relativně homogenním obyvatelstvem bez signifikantních národnostních menšin, a tedy ani ve složení populace nelze hledat přesvědčivé důvody pro bloko-

movny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/051schuz/s051431.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷⁴⁾ Projev Miroslava Kalouska dne 6. 12. 2013 před schválením programu 3. schůze 7. volebního období Poslanecké sněmovny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/003schuz/s003001.htm> [citováno 3. července 2017].

⁷⁵⁾ Srov. např. zprávu *Pojďte s námi do obstrukcí, vyzvala ODS ostatní strany*, Novinky.cz, 3. 2. 2010, <https://www.novinky.cz/domaci/191072-pojdte-s-nami-do-obstrukci-vyzvala-ods-ostatni-strany.html> [citováno 5. července 2017].

⁷⁶⁾ Například projev Vojtěcha Filipa v rozpravě dne 7. 11. 2012, 47. schůze 6. volebního období Poslanecké sněmovny. Dostupné na: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/047schuz/s047204.htm> [citováno 5. července 2017]. Tuto obstrukci však nakonec levicovní poslanci dobrovolně ukončili, aniž by dosáhli svého.

⁷⁷⁾ Srov. tisková konference Miroslava Kalouska a Zbyňka Stanjury ze dne 16. 7. 2014. Záznam dostupný na: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/214411058270716> [citováno 5. července 2017].

⁷⁸⁾ Srov. rozhovor Miroslava Kalouska v DVTV ze dne 2. 12. 2015. Dostupný na: <https://video.aktualne.cz/dvtv/kalousek-andrej-babis-si-balkansky-smirovaci-tunel-neprohlas/r-3ee1f-d90984511e5a405002590604f2e/> [citováno 5. července 2017].

vání vůle parlamentní většiny v duchu konceptu konkordační demokracie (viz výše).

Ostatně princip, že politická rozhodování vycházejí z vůle většiny, je jednoznačně vyjádřen v první větě čl. 6 Ústavy. Druhá věta téhož článku sice zdůrazňuje, že rozhodování většiny dbá ochrany menšin, avšak je evidentní, že cílem tohoto pravidla není umožnit menšině při běžném politickém rozhodování většinu paralyzovat. To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, který zdůrazňuje, že politické síly, které získaly většinu ve volbách, musí být schopny svou vůli prosadit pomocí zákona, který neodporuje ústavě. Menšina, která s vůlí většiny nesouhlasí, ji může zvrátit jen tím, že se v budoucnu sama stane většinou. Pokud by byl tento běh věcí narušen, ztratila by politická soutěž význam.⁷⁹⁾

V nálezu ke zneužití legislativní nouze Ústavní soud uvedl, v čem spočívá role menšiny v zákonodárném procesu: „Mezi její základní funkce patří zejména artikulace menšinových názorů, předkládání alternativních návrhů k většinovým stanoviskům a rozhodnutím a kontrola vládnoucí většiny, to vše před zraky veřejnosti, tedy občanské společnosti, která si i tímto způsobem tvoří a upřesňuje svůj názor.“⁸⁰⁾ S takto pojímanou funkcí menšiny lze souhlasit. Ústavní soud ale o několik odstavců níže v kontroverzní pasáži mezi „nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejích jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná,“ řadí „práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů)“.⁸¹⁾ Zatímco druhé ze jmenovaných práv je v dnešním demokratickém právním státě podle našeho názoru již nesporné,⁸²⁾ formulace prvního, tj. práva blokovat či oddalovat většinová rozhodnutí, byla předmětem kritiky všech šesti disentujících soudců.⁸³⁾ Podle našeho názoru ani o této pasáži nelze říci, že by menšině přisuzovala právo zhatit vůli většiny či ji přinutit ke kompromisu. Opozice může oddalovat, blokovat, nemůže ale zablokovat.

⁷⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 1/08 (zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů – část zdravotnická), odst. 90.

⁸⁰⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (přijímání zákonů ve stavu legislativní nouze), odst. 70.

⁸¹⁾ Tamtéž, odst. 73.

⁸²⁾ Srov. zejm. slova Hanse-Petera Schneidera: „Touto cestou, která je často využívána k pokračování politického boje právními prostředky, může opozice vyjádřit své ústavněprávní pochybnosti a uplatnit je v soudním řízení pomocí prostředků právního státu. Není to jen její dobré právo, je to dokonce její povinnost. I jen samotná tato možnost a pouhá hrozba ‚cestou do Karlsruhe‘ přispívají k větší ústavní disciplíně parlamentní většiny již během legislativního procesu a k udržení nadřazenosti ústavy nad celým právním řádem. Takto se posiluje význam Základního zákona v každodenním politickém životě, což je mimořádně důležitou náležitostí demokratického právního státu.“ SCHNEIDER, H.-P.; ZEH, W. (eds.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: De Gruyter, 1989, s. 1065.

⁸³⁾ Soudce Jiří Mucha ve svém odlišném stanovisku mj. napsal: „Má-li přitom mít menšina k dispozici prostředky, jak zdržovat schválení zákona, kterému jinak nemůže zabránit, může mít (a použít) i většina prostředky, aby se tomu bránila. (...) ...možnost obstrukce nepatří do jádra práva na ochranu menšiny a již vůbec ne mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu.“

Český politický systém tedy není založen na principech, které by svědčily legitimitě blokačních obstrukcí; naopak jsou v České republice dány předpoklady spíše pro majoritní (a nikoliv konkordační) demokracii.⁸⁴⁾ Nadto jsou poměrně zjevné nežádoucí dopady obstrukce na efektivitu vládnutí. V krajním případě obstrukce zcela znemožní parlamentu řádné plnění jeho funkcí, což je případ, který nepovažuje za přijatelný ani Kelsen. K takové obstrukci se uchylují strany, které se domnívají, že ze svého hlediska nelegitimním poměrům nemají jinou cestu, jak prosazovat své legitimní politické cíle. České opoziční strany dnes ale rozhodně v této situaci nejsou.

Žádný z výše uvedených argumentů, které používají novodobé české strany, blokační obstrukci dostatečně nezduvodňuje. Parlamentní opozice má k dispozici dostatek prostředků, jak vyjádřit svůj názor na projednávaný zákon. Má-li za to, že byla její práva porušena, nebo že je přijatý zákon obsahově protiústavní, může se obrátit na Ústavní soud s návrhem na zrušení přijatého zákona. Až na případy akutního ohrožení demokratického právního státu, v nichž by nebylo možné včasný zásah Ústavního soudu předpokládat, nemůže být parlamentní menšina soudcem toho, kdy většina postupuje nepřipustně. Případy takového akutního ohrožení však v dosavadní historii České republiky nenastaly.

Proto by bylo namístě jednatí řád Poslanecké sněmovny interpretovat, aplikovat a případně změnit tak, aby opozici nedovoľoval blokovat většinovou vůli. Především by bylo vhodné eliminovat tři výše popsané obstrukční techniky.

Nejaktuálnější je zřejmě potřeba vypořádat se s § 95a jednacího řádu, který radikálně omezuje dobu, v níž lze jednat o návrzích zákonů ve třetím čtení. Uvedené ustanovení by bylo namístě buď zrušit, anebo je umožnit překonat *ad hoc* většinovým hlasováním. Pokud by byli poslanci s dostatečným předstihem informováni, že k hlasování ve třetím čtení o konkrétním návrhu dojde mimo standardní časy, nemohly by vzniknout žádné pochybnosti o předvídatelnosti náhle vyvolaných hlasování.

I návrh změny § 95a jednacího řádu Poslanecké sněmovny by pochopitelně mohl být zablokovan právě za jeho pomoci. V takovém případě by se sněmovní většině nabízela možnost navrhnout jeho zrušení Ústavnímu soudu. Pokud by navrhovatelé s poukazem na postup opozice argumentovali, že zneužíváním daného procesního pravidla dochází ke znemožnění prosazení vůle parlamentní většiny, a tedy k porušení, krom jiného, čl. 6 Ústavy, lze považovat za relativně pravděpodobné, že by byli v řízení před Ústavním soudem úspěšní.

Pokud jde o návrhy na změny pořadu schůze, bylo by vhodné uvažovat o jejich dalším omezení. Současná situace, kdy mohou někteří funkcionáři předkládat návrhy tohoto typu neomezeně, a tím i zcela účelově blokovat jednání, není hajitelná. Ani v tomto případě se však náprava neobejde bez změny jedna-

⁸⁴⁾ Srov. KUBÁT, M.: *Současná česká politika. Co s neefektivním režimem*, Praha: Barrister & Principal, 2013, s. 69–75.

cího řádu. Na druhé straně by ale bylo též vhodné vytvořit prostor pro opozici, aby mohla nastolovat svá témata a nemusela k tomu využívat procedurální diskusi o pořadu schůze (srov. např. odkaz na německou *Aktuelle Stunde* v předchozí kapitole).

Poslední obstrukční technice, kterou jsou účelové přestávky poslaneckých klubů, lze čelit i bez změny jednacího řádu, a to důsledným dodržováním jednacího řádu. Pokud by o každé přestávce hlasovalo plénium, nemohly by účelové přestávky obstát. Vhodná by mohla být formalizace práva poslaneckého klubu na vyvolání skutečně potřebné přestávky na jednání klubu, která by ovšem měla být podstatně kratší než dvouhodinová. Některá další omezení týkající se kupříkladu řečníků s přednostním právem nebo podávání procedurálních návrhů lze zavést i autonomním usnesením sněmovny podle § 1 odst. 2.

Strany zastoupené v Poslanecké sněmovně usilovaly v roce 2016 o dohodu na novele zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny,⁸⁵⁾ do voleb v říjnu 2017 se žádnou změnu prosadit nepodařilo. Dříve či později však bude reforma nevyhnutelná, neboť obstrukční scény posledních šesti let v české Poslanecké sněmovně ukazují, že bezbřehé možnosti parlamentní menšiny mohou vést k nepřipustné paralýze zákonodárského procesu a znemožnění prosazení vůle většiny.

Obstrukce nevede ani ke konsensuálnějšímu pojetí politiky, ani k vyšší kvalitě parlamentní či obecně veřejné debaty, a zablokovaný parlament tak jen podkopává důvěru občanů v demokracii, jako už tomu v dějinách bylo vícekrát. Jak ukazuje příklad *filibusteru* v Senátu Spojených států amerických, i ta nejetablovanější obstrukční praktika musí nakonec ustoupit vůli většiny, má-li být zajištěna alespoň elementární akceschopnost parlamentu. Trvalá paralýza parlamentu, této klíčové instituce demokratického státu, by totiž snadno mohla vést k volání po radikálních ústavních změnách, ba revolucích, a, jak uváděl Georg Jellinek už v roce 1903, k ohrožení parlamentarismu a k riziku nástupu nových absolutismů.

Shrnutí:

V posledních sedmi letech se v české Poslanecké sněmovně stále častěji objevují obstrukční praktiky, které její činnost komplikují či přímo paralyzují.

⁸⁵⁾ Srov. např. *Změna sněmovních pravidel? Koalice chce kratší projevy, opozice více prostoru* (ČT 24, 8. 5. 2016, <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1779635-zmena-snemovnich-pravidel-koalice-chce-kratsi-projevy-opozice-vice-prostoru>). Neústrojnou snahou o řešení problému je podle našeho názoru návrh poslankyně Jermanové a dalších poslanců ANO na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (sněmovní tisk 859 z roku 2016). Tento návrh velmi zplošťujícím způsobem reprodukuje systém apriorního stanovování délky rozpravy k jednotlivému bodu pořadu schůze, jak se prakticky používá v německém Bundestagu, kde se však opírá o dohodu poslaneckých frakcí, nikoli o rigidní ustanovení jednacího řádu. Pokud by se pro případnou reformu jednacího řádu Poslanecké sněmovny měla hledat inspirace v cizině, mnohem snáze použitelné jsou některé novější prvky jednacího řádu rakouské Národní rady, a to i díky společným historickým kořenům.

V sedmém volebním období se opozici dařilo blokovat projednávání některých návrhů zákonů tak důsledně, že vládní většina nakonec jednou opozici ustoupila a podruhé zákon prosadila jen porušením jednacího řádu. Článek zasazuje blokační parlamentní obstrukce do kontextu americké diskuse o senátním filibusteru, který až donedávna fungoval jako stabilní blokační nástroj kvalifikované menšiny. Shrnuty jsou ústavně právní argumenty pro i proti filibusteru a faktický vývoj posledních několika let, v nichž se tato praktika postupně eliminuje. Dále je vyložen vývoj obstrukcí v Evropě, a to včetně středoevropské odborné debaty. Závěrečná kapitola se vrací k české Poslanecké sněmovně, analyzuje její nejproblematictější obstrukční techniky a nabízí možná řešení.

Parliamentary Obstruction and Constitutional Law Discourse – summary:

In the last seven years the Czech Chamber of Deputies has been increasingly crippled, even paralyzed by parliamentary obstruction. In the seventh term, the opposition have managed to block a number of bills so effectively that in one case the government gave in and in another managed to push the bill through only by breaking procedural rules. This paper puts such obstruction techniques into perspective of the American debate on Senate filibuster, which until recently functioned as a stable blocking tool of a qualified minority. Constitutional arguments in favour of filibuster are summarized as well as those opposing it. Recent developments in Senate rules which gradually eliminate the filibuster are also described. The paper also deals with the history of parliamentary obstruction in Europe including the Central European academic debate on the issue. The last chapter returns to the Czech Republic, analyses its most problematic obstruction techniques and offers potential solutions.

Plánování legislativní činnosti vlády

Období sestavování nové vlády na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky je příležitostí k bilancování činnosti předchozí vlády v oblasti normotvorby za poslední čtyři roky a také k zamyšlení nad koordinací nezbytných kroků při přípravě nových právních předpisů. Věřím proto, že může být přínosné objasnit dosavadní postup při přípravě plánů legislativních prací vlády a pokusit se na tomto základě formulovat některé názory, které by mohly přispět ke zkvalitnění plánování legislativní činnosti na úrovni vlády.

I. Sestavování plánu legislativních prací vlády

Plán legislativních prací vlády a výhled legislativních prací vlády v dnešní podobě byly poprvé přijaty usnesením vlády č. 632 ze dne 30. září 1998, tedy krátce po jmenování nové vlády vzešlé z voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, která si do svého programového prohlášení vetkla mj. i závazek zpracovat v rámci přestavby právního řádu komplexní plán legislativní činnosti na období čtyř let¹⁾. Do té doby předchozí vlády pravidelně schvalovaly plány své činnosti na jedno pololetí a s výhledem na pololetí následující, které zahrnovaly jak úkoly legislativní, tak nelegislativní povahy. Pro nelegislativní materiály je tento systém plánování činnosti vlády zachován dosud. Na rozdíl od nelegislativního plánu, který je tvořen aparátem Úřadu vlády zabezpečujícím činnost vlády zejména po organizační a technické stránce, patří příprava plánu legislativních prací vlády do působnosti člena vlády, stojícího v čele Legislativní rady vlády.

Vláda svoji legislativní činnost plánuje zpravidla na období jednoho kalendářního roku (plán legislativních prací vlády). Tento dokument obsahuje závazné úkoly a termíny jejich plnění. Spolu s plánem legislativních prací vlády bývá vládě předkládán na počátku volebního období výhled legislativních prací vlády, jehož cílem je podat informaci o zamýšlených hlavních legislativních úkolech, které členové vlády hodlají plnit během stávajícího volebního období v letech následujících po roce, na který byl přijat plán legislativních prací vlády. Vzhledem k tomu, že vláda bere výhled legislativních prací vlády pouze na vědomí, nejsou v něm uvedené úkoly ani související termíny závazné, předpokládá se však, že je příslušní členové vlády zohlední při tvorbě následujících plánů legislativních prací vlády na příslušné kalendářní roky. Postup pro

¹⁾ Citovaným usnesením vlády byl schválen Plán legislativních prací vlády na zbývajících část roku 1998 a na rok 1999 a Výhled legislativních prací vlády na léta 2000 až 2002.

sestavení návrhu výhledu legislativních prací vlády se s výjimkou způsobu stanovení termínu předložení příslušného návrhu právního předpisu vládě (ve výhledu legislativních prací vlády je stanoven na kalendářní čtvrtletí, v plánu legislativních prací vlády na kalendářní měsíc) neliší od postupu pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády.

Proces tvorby plánu legislativních prací vlády si vyžaduje přibližně 2 až 3 měsíce od okamžiku zaslání žádosti o předložení podkladů pro jeho sestavení po projednání návrhu plánu vládou. Zdrojem pro sestavení plánu jsou podklady, které na základě žádosti předsedy Legislativní rady vlády předkládají všichni členové vlády, guvernér České národní banky a vedoucí dalších ústředních orgánů státní správy²⁾. Do podkladů jsou přitom povinni promítnout legislativní úkoly, které vyplývají z programového prohlášení vlády (a v případě koaliční vlády též z koaliční smlouvy), úkoly vyplývající z legislativních závazků České republiky k Evropské unii a předpokládá se, že součástí plánu legislativních prací vlády jsou i úkoly vyplývající z vlastních potřeb resortů a s výjimkou prvního plánu ve volebním období též úkoly uvedené ve výhledu legislativních prací vlády. Do návrhu plánu legislativních prací vlády lze rovněž zapracovat úkoly, stanovené již dříve přijatými usneseními vlády; neshoduje-li se v případě návrhu na zapracování takového úkolu do plánu legislativních prací vlády navrhovaný termín plnění úkolu s termínem vyplývajícím z předchozího usnesení vlády, pohlíží se na plán legislativních prací vlády jako na novelu příslušného usnesení vlády. Pokud ovšem nejsou tyto legislativní úkoly v plánu legislativních prací vlády promítnuty, neznamená to, že by byly zrušeny.

Do plánu legislativních prací vlády mohou být zapracovány pouze úkoly, které jsou projednávány vládou a patří do něj tedy návrhy ústavních zákonů, věcné záměry zákonů, návrhy zákonů, návrhy novel zákonů, návrhy nařízení vlády a návrhy novel nařízení vlády, nelze však do něj zařadit návrhy právních předpisů, k jejichž schvalování jsou oprávněna ministerstva nebo jiné ústřední orgány státní správy. Věcný záměr zákona je do plánu legislativních prací vlády třeba v souladu s Legislativními pravidly vlády zařadit tehdy, jestliže má být dosavadní zákon nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo pokud má obsah návrhu zákona spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny. Do plánu legislativních prací vlády se však věcný záměr zákona nezařadí, jestliže převážná část obsahu návrhu zákona bude zajišťovat implementaci práva Evropské unie.

Plnitelem – spolupředkladatelem – úkolu uvedeného v plánu legislativních prací vlády může být více členů vlády, vyžaduje se však, aby byl takový postup mezi spolupředkladateli předem projednán. Smyslem spolupředkládání je zajistit vzájemnou provázanost právních předpisů v oblastech nepatřících do působnosti primárního zpracovatele návrhu právního předpisu, v praxi se ovšem nezřídka stává, že požadavek být spolupředkladatelem některá ministerstva vy-

²⁾ Členové vlády, kteří plní informační a koordinační funkci vůči jinému ústřednímu orgánu státní správy, do podkladů zahrnují po vzájemné dohodě i legislativní úkoly tohoto orgánu.

užívají jako formu nátlaku na „hlavního“ předkladatele s cílem zajistit si postavení jakéhosi superpřipomínkového místa se silnějším postavením.

Kromě předkladatele a případného spolupředkladatele obsahují podklady pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády název úkolu, v případě právního předpisu se vztahem k právu Evropské unie termín stanovený pro implementaci, termín předložení návrhu právního předpisu vládě, předpokládaný termín nabytí účinnosti navrhovaného právního předpisu a informaci o tom, zda se navrhuje provést zpracování hodnocení dopadů regulace (RIA). Součástí plánu legislativních prací vlády je rovněž informace o tom, zda má být návrh právního předpisu projednán na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí, přičemž platí, že projednáním touto radou není dotčena povinnost rezortů zhodnotit korupční rizika u připravované legislativy podle Legislativních pravidel vlády. Podklady pro sestavení návrhu plánu legislativních prací vlády musí obsahovat odůvodnění, proč má být úkol do plánu legislativních prací vlády zařazen a jakou problematiku má upravovat a hlavní zásady budoucí právní úpravy, popřípadě zdůvodnění, proč nemá být do návrhu plánu legislativních prací vlády zařazen úkol, uvedený pro příslušný rok ve výhledu legislativních prací vlády. Po dobu několika let býval v plánu legislativních prací vlády uveden i předpokládaný termín rozeslání do vnějšího připomínkového řízení, jehož smyslem měla být možnost v předstihu na vládní úrovni identifikovat při sledování legislativních prací případné obtíže při zpracování příslušného návrhu právního předpisu, v praxi se však tento postup neukázal být přínosným a předmětná informace byla z plánu legislativních prací vlády vypuštěna.

Ve vztahu k plnění závazků České republiky vůči Evropské unii je při sestavování návrhu plánu legislativních prací vlády pečlivě dbáno na to, aby tento plán reflektoval všechny předpisy Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu implementovat do právního řádu České republiky, a aby příslušné návrhy právních předpisů implementační povahy byly vládě předkládány s dostatečným časovým předstihem před termínem stanoveným pro implementaci³⁾. V plánu legislativních prací vlády se pro přehlednost kromě termínu, k němuž má být podle práva Evropské unie implementace provedena, uvádí i citace předpisů Evropské unie, k nimž se příslušný legislativní úkol vztahuje. Pro úplnost je vhodné uvést, že spolu s plánem legislativních prací vlády jsou vládě předkládány i dva dokumenty, které vláda bere na vědomí a které se týkají zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii. Prvním z materiálů je aktuální chronologický seznam předpisů Evropské unie, které je nutné v době časové působnosti plánu legislativních prací vlády implementovat do právního řádu České republiky, seznam souvisejících návrhů implementačních předpisů, termíny jejich předložení vládě a předpokládané nabytí účinnosti i lhůty pro pro-

³⁾ Pravidla pro zajištění včasné implementace jsou uvedena v čl. 6b Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii.

vedení implementace. Tento přehled implementačních prací je v plné míře promítnut do úkolů, uvedených v plánu legislativních prací vlády. Současně je pro informaci členům vlády předkládán i seznam návrhů předpisů Evropské unie, které jsou aktuálně projednávány v institucích Evropské unie, a výčet právních předpisů České republiky, které bude nutné v případě přijetí uvedených návrhů předpisů Evropské unie nově přijmout či novelizovat.

Jak již bylo výše uvedeno, plán legislativních prací vlády mj. obsahuje i závaznou informaci, zda má být zpracováno hodnocení dopadů regulace (RIA), či nikoliv. Spolu s údaji, které jsou následně uvedeny v plánu legislativních prací vlády, proto ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy zasílají zpracovateli návrhu plánu legislativních prací vlády informace o tom, co je cílem připravovaného návrhu právního předpisu, definici problému a zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, popis zvažovaných variant přípravy legislativního návrhu a některé další skutečnosti sloužící jako podklad pro posouzení, zda u předmětného legislativního úkolu bude navrhováno zpracování hodnocení dopadů regulace podle Obecných zásad RIA. Předložené informace a doporučení předkladatele budoucího návrhu právního předpisu následně posoudí pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace a návrh plánu legislativních prací vlády je upraven a vládě předložen ke schválení v souladu se závěry jednání této komise. Smyslem předběžného posouzení dopadů regulace je odstranění administrativní zátěže spojené s formálním vypracováváním přehledu dopadů regulace pro každý legislativní úkol. RIA je tak zpracovávána pouze pro klíčové návrhy a rozsah a míra podrobnosti vyhodnocení dopadů musí odpovídat povaze a rozsahu zpracovávaného návrhu právního předpisu, přičemž platí, že v případě přípravy věcného záměru zákona musí být RIA zpracována vždy. V návaznosti na vládní politiku boje s korupcí jsou úkoly navrhované k zařazení do plánu legislativních prací vlády posuzovány rovněž ve vztahu k zásadním koncepčním materiálům vlády v této oblasti a v návrhu plánu legislativních prací vlády určeném pro jednání vlády je indikováno, u kterých právních předpisů bude zhodnocení korupčních rizik dále podrobněji projednáváno na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí, tj. nad rámec plošně stanovených povinností v Legislativních pravidlech vlády.

Obr. 1 Příklad úkolů, uložených Plánem legislativních prací vlády na rok 2017 Ministerstvu financí

Poř. č.	Předkladatel	Spolupředkladatel	Název legislativního úkolu	Termín stanovený pro implementaci	Stanovený termín předložení vládě	Předpokládaný termín nabytí účinnosti	RIA	Projednání na Radě vlády pro koordinaci boje s korupcí
1.	MF		Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění, ve znění pozdějších předpisů	05.18	01.17	05.18	Ne	Ne
2.	MF	ČSÚ	Věcný záměr zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021		01.17		Ano	Ne
3.	MF		Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2018		08.17	01.18	Ne	Ne

II. Sledování plnění plánu legislativních prací vlády a podněty pro zkvalitnění plánování legislativních úkolů

Kontrola plnění úkolů, uložených plánem legislativních prací vlády, se uskutečňuje na zasedání schůze vlády v rámci pravidelné měsíční zprávy o plnění úkolů vlády. Za splnění úkolu se považuje předložení návrhu právního předpisu vládě k projednání, bez ohledu na to, zda vláda takový návrh schválila, nebo zda byl následný vládní návrh zákona schválen Parlamentem České republiky. Nebyl-li návrh právního předpisu vládě ve stanoveném termínu předložen, rozhodne vláda na návrh příslušného člena vlády o novém konečném termínu plnění úkolu, popřípadě, pokud se záměr řešit věc prostřednictvím legislativní úpravy ukázal zbytečným či neefektivním, nebo pokud již byl úkol splněn v rámci jiného návrhu právního předpisu, vláda takový úkol zruší. Nepostupuje se tedy cestou novelizace plánu legislativních prací vlády. V posledním období

vlády vedené předsedou vlády Petrem Nečasem byl po jistou dobu plán legislativních prací vlády každý měsíc aktualizován, tento postup se však podle mého názoru neosvědčil. Zatímco tradiční kontrola plnění úkolů vyžaduje, aby v případě nesplnění úkolu bylo zdůvodněno, proč nebyl původní termín dodržen, pravidelná měsíční aktualizace plánu legislativních prací vlády vedla k rozmachu prodlužování lhůt pro předložení návrhů právních předpisů již s předstihem a *de facto* znamenala rozvolnění odpovědnosti zpracovatelů legislativních návrhů za jejich včasné předložení vládě.

Kvalitu legislativní činnosti jednotlivých ministerstev nelze porovnávat na základě počtu předložených návrhů právních předpisů, když množství legislativních úkolů se naprosto zásadně liší ministerstvo od ministerstva. Jistě není bez zajímavosti uvést, že přibližně 10 % úkolů uvedených v plánu legislativních prací vlády je následně zrušeno, neboť se v průběhu přípravných prací ukáže legislativní řešení jako nevhodné, nebo je předmětná problematika upravena v rámci jiného vládního návrhu zákona, nebo na základě poslanecké iniciativy. Meze plánování legislativní činnosti vlády spočívají i v tom, že plány legislativních prací vlády nemohou obsahovat všechny návrhy právních předpisů, neboť se nezdá, že by se projevila akutní potřeba připravit a projednat návrh právního předpisu, který v plánu legislativních prací vlády není obsažen. V posledním období se projevuje negativní tendence členů vlády navrhopvat do plánu legislativních prací vlády pouze značně omezený počet úkolů a postupovat cestou předkládání návrhů mimo plán legislativních prací vlády, která je pro předkladatele výhodná s ohledem na neexistenci závazného termínu, současně je však popřením smyslu tvorby plánu legislativních prací vlády a zásadně ztěžuje koordinaci činnosti vlády. Při přípravě návrhu Plánu legislativních prací vlády na rok 2017 se tak například některá ministerstva omezila na konstatování, že v daném okamžiku nelze závazně stanovit, které legislativní návrhy a kdy budou vládě předloženy. V takovém případě by mohla pouze vláda jako celek rozhodnout o uložení úkolů příslušným členům vlády, v současné době je však takový postup nereálný. Především, stávající postavení ministra stojícího v čele Legislativní rady vlády neodpovídá organizačnímu členění vlády v letech 1998 až 2002 (jak již bylo uvedeno výše, stávající podoba plánu legislativních prací vlády pochází z roku 1998), tedy poněkud atypickému systému několika místopředsedů vlády, kteří měli koordinovat činnost členů vlády v určitých odvětvích činnosti, a které lze pro potřeby plánování legislativní činnosti vlády považovat za optimální. Jak je ze shora uvedeného patrné, může být na úrovni předsedy Legislativní rady vlády odpovědně posouzeno plnění závazků ve vztahu k Evropské unii, nutnost provedení hodnocení dopadů regulace i zhodnocení případných korupčních rizik souvisejících s obsahem návrhu právního předpisu, vládní legislativa však nemá možnost a ani není oprávněna posuzovat plnění politických cílů vlády. Skutečností rovněž je, že plánování legislativní činnosti vlády je vnímáno jako okrajová jednorázová činnost a s výjimkou tvorby úvodního plánu legislativních prací vlády a výhledu legislativních prací vlády na celé volební období mu podle mých zkušeností není některými členy vlády věnována náležitá pozornost. Myslím si, že plán legislativních prací vlády může být skutečně efektivním nástrojem plánování a řízení činnosti vlády pouze tehdy, pokud

se mu bude věnovat pozornost v průběhu celého volebního období a na této činnosti budou aktivně participovat i osoby disponující oprávněním činit rozhodnutí politické povahy. Je přitom nezbytné, aby nejen byly identifikovány a do plánu a výhledu legislativních prací vlády promítnuty vládní priority vyplývající z programového prohlášení vlády, ale aby fungovala též zpětná vazba, tj. ověření, zda návrh právního předpisu skutečně upravuje sledovanou problematiku odpovídajícím způsobem a v plném rozsahu, a to nejen ve fázi předložení návrhu právního předpisu vládě, ale po celou dobu legislativního procesu. Nastavení nezbytných mechanismů přenosu informací přitom není nikterak obtížné a efektivní plán legislativních prací vlády (a sledování jeho plnění) by měl být tvořen v součinnosti odborného aparátu předsedy vlády a předsedy Legislativní rady vlády. Za splnění uvedených podmínek je možné, aby i obsahová náplň úkolů jednotlivých ministerstev byla aktivně ovlivňována tvůrci plánu legislativních prací vlády.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Obecně závazná vyhláška města Litvínova č. 3/2013 a obecně závazná vyhláška města Varnsdorfu č. 2/2012 (tzv. sedací vyhlášky).

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (245/2017 Sb.).

Ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

30. Ústavní soud si je vědom toho, že pojem veřejného pořádku je neostrý a proměnlivý a že jsou to především obecní zastupitelstva, která nejlépe znají místní poměry. V tomto ohledu Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, která zakotvuje povinnost, resp. zákaz mimo věcnou působnost obce vymezenou zákonem (*ultra vires*), a tedy v rozporu s ústavním zmocněním, jak je vysvětleno dále.

31. Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. ...

39. Ve světle shora uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že blanketní skutková podstata přestupku, obsažená v § 46 odst. 2 zákona o přestupcích nebo v § 4 odst. 2 nového přestupkového zákona, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, neposkytují dostatečný zákonný základ tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu,

vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích - na základě kterého by obsah podzákoné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou - se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy ("Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon."), čl. 2 odst. 2 Listiny ("Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.") a v čl. 4 odst. 1 Listiny ("Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."), ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (srov. náleze ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09).

43. Na druhou stranu Ústavní soud zdůrazňuje, že se nyní uvedeným závěrem nic nemění na tom, že v obecné rovině lze na základě § 10 písm. a) zákona o obcích ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k regulaci místních záležitostí, které již jen mohou (samy o sobě) narušit veřejný pořádek, resp. jsou k tomu způsobilé, aniž by k danému narušení veřejného pořádku, resp. vzniku možnosti jeho narušení, muselo v době před vydáním obecně závazné vyhlášky na území obce skutečně dojít. Jestliže na jedné straně si lze tedy pod záležitostmi podřaditelnými pod působnost vymezenou v § 10 písm. a) zákona o obcích představit širokou řadu různorodých jevů, které mohou v obci s ohledem na její místní poměry způsobovat problémy (a to třeba i jen do budoucna), musí mít na straně druhé obecní normotvůrce neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje. Z uvedeného rámce bylo extenzivním výkladem již i tak široce formulované působnosti obce v § 10 písm. a) zákona o obcích, rozšiřujícím ji o možnost regulace i těch místních záležitostí, které veřejný pořádek samotné narušit nemohou, vykročeno.

Veřejné zdravotní pojištění cizinců a jejich bezplatná zdravotní péče.

Náleze pléna Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15 (185/2017 Sb.).

88. Z hlediska rozsahu ústavních záruk proto nemůže být stírán rozdíl mezi právem na bezplatnou zdravotní péči ve smyslu článku 31 věty druhé Listiny a právem na ochranu zdraví dle článku 31 věty první Listiny, jak ovšem navrhovatelé ve svých návrzích ve svých důsledcích činí. Nositelem ústavního práva na bezplatnou zdravotní péči na základě veřejného pojištění je totiž pouze občan České republiky, zatímco nositelem práva na ochranu zdraví je každý. Ve vztahu ke svým státním občanům tedy ústavní pořádek předepisuje konkrétní opatření, jehož prostřednictvím má stát zabezpečit finanční dostupnost zdravotní péče, přičemž tímto opatřením je zajištění účasti na systému veřejného zdravotního pojištění. Vůči ostatním skupinám osob (cizincům) ovšem stát tuto ústavní povinnost výslovně uloženu nemá. Těmto osobám tedy přímo nesvědčí ústavně

zaručené právo na bezplatnou zdravotní péči hrazenou ze systému veřejného zdravotního pojištění, nýbrž pouze obecně formulované záruky práva na ochranu zdraví.

89. Rozdílnost okruhu nositelů obou uvedených základních práv je odrazem legitimního záměru ústavodárce poskytnout vyšší ochranu osobám, které jsou – z hlediska přerozdělování omezených finančních prostředků k zajištění zdravotní péče a zdravotních pomůcek – vůči státu ve zvláštním vztahu z důvodu jejich státoobčanského statusu. Z dikce článku 31 Listiny lze podle názoru Ústavního soudu dovodit, že právo na bezplatnou zdravotní péči podle věty druhé citovaného ustanovení lze považovat za úpravu speciální ve vztahu k obecně formulovanému právu na ochranu zdraví podle věty první citovaného článku. Záruky věty první totiž představují minimální standard práva na zdraví, jenž musí být garantován každému a jenž úzce souvisí s ústavně chráněnou hodnotou lidské důstojnosti (srov. článek 1 větu první Listiny) a s právem na život (čl. 6 odst. 1 Listiny). Speciální úprava práva na bezplatnou zdravotní péči tedy poskytuje vyšší standard základního práva státním občanům, avšak nevylučuje, aby obdobnou ochranu stát poskytl i některým dalším osobám, pokud to ovšem zákonodárce bude považovat z různých důvodů za žádoucí. Také proto ostatně ústavodárce výslovně stanoví, že práva uvedeného v čl. 31 Listiny je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které ho provádí (viz čl. 41 odst. 1 Listiny).

91. Závazky státu ze sociálních práv jsou tedy odvozovány z povahy vztahu mezi daným jednotlivcem a státem, respektive zbytkem společnosti. Nejsilnější závazky státu budou vůči vlastním občanům a nejslabší vůči osobám na krátkodobé návštěvě země, tedy turistům. Je pak věcí zákonodárce (viz citovaný čl. 41 odst. 1 Listiny), jakým způsobem bude dále diferencovat postavení dalších osob v závislosti od jejich pobytového statusu na území České republiky. Míra solidarity je tak logicky větší s osobami trvale usazenými na území (osoby s trvalým pobytem) a relativně vysoká je i s osobami s dlouhodobým pobytem, které v České republice také žijí delší dobu, případně i pracují, a podílejí se tak na hospodářském i sociálním fungování státu. Naopak např. u osob s krátkodobým vízem (turisté) může být povinností státu zajistit jim dostupnou zdravotní péči minimální a může se omezit například na stanovení podmínky, aby cizinci při žádosti o vízum a při vstupu na území prokázali, že mají dostatečné a platné cestovní pojištění či prostředky na úhradu případné potřebné lékařské péče.

96. Ústavní soud tedy dovozuje, že článek 31 věta první Listiny obsahuje právo každého na zajištění dostupnosti zdravotní péče. Tomu odpovídá povinnost státu především přijmout takovou legislativní úpravu, která naplnění tohoto práva zajistí. Konkrétní povinnosti státu vyplývající z tohoto práva jsou však odlišné pro osoby s různým pobytovým statusem. Rovněž na rozdíl od občanů, jimž Listina explicitně garantuje účast na veřejném zdravotním pojištění, ve vztahu k osobám bez státního občanství není zákonodárce na ústavní úrovni nijak limitován stran toho, jakými prostředky dostupnost zdravotní péče zajistí, tedy zda těmto osobám umožní přístup do systému veřejného zdravotního pojištění či zda zvolí jiná systémová opatření (např. zajištění možnosti uzavřít

komerční pojištění za adekvátních podmínek, vytvoření speciálního fondu apod.).

Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (159/2017 Sb.).

31. Přijetím obecně závazné vyhlášky o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže překročilo město věcné meze své samostatné působnosti, neboť normovalo oblast, v níž nebylo a není oprávněno provádět právní regulaci. ...

Mechanismus stanovování výše úhrady zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění.

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/15 (231/2017 Sb.).

I. Ustanovení § 15 odst. 12 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 298/2011 Sb., se ve slovech „v provedení nejméně ekonomicky náročném, v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení; cenu nejméně ekonomicky náročného provedení zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu“ ruší uplynutím dne 31. prosince 2018.

II. V příloze č. 3 k zákonu č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se uplynutím dne 31. prosince 2018 ruší části oddílu C vymezené písmeny „A“ a „B“, kterými se limituje výše úhrady jednotlivých typů zdravotnických prostředků, a text, který zní:

„Symboly úhradových limitů

A – Úhrada ve výši ceny pro konečného spotřebitele zdravotnického prostředku v provedení nejméně ekonomicky náročném v závislosti na míře a závažnosti zdravotního postižení (dále jen „ekonomicky nejméně náročná varianta“); cenu ekonomicky nejméně náročné varianty zdravotnického prostředku zjišťuje zdravotní pojišťovna průzkumem trhu.

B – Úhrada ve výši ceny ekonomicky nejméně náročné varianty celého systému složeného ze zdravotnických prostředků skupiny č. 3 tohoto oddílu.“

100. Zákonodárce je sice povolán stanovit, čeho se jednotlivec může domoci na základě svého sociálního práva, jeho uvážení v tomto směru ovšem není bezbřehé. Jeho meze vyplývají z podstaty a smyslu sociálního práva, jichž v souladu s čl. 4 odst. 4 Listiny musí být zákonem šetřeno. Zákon nesmí toto právo popřít nebo vyprázdnit. Jakýkoliv zásah do samotné podstaty sociálního práva musí obstát z hlediska principu proporcionality.

101. V případě základního práva občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky podle čl. 31 věty druhé Listiny je zákonodárce povinen

stanovit podmínky jeho realizace, včetně vymezení, která zdravotní péče a zdravotní pomůcky musí být občanům poskytovány bezplatně, tedy bez toho, aby za jejich poskytnutí vznikla občanům povinnost k jejich přímé úhradě. Podstata a smysl tohoto základního práva budou zachovány tehdy, bude-li občanům zaručeno bezplatné poskytnutí zdravotní péče a zdravotních pomůcek potřebných pro zlepšení nebo zachování jejich zdravotního stavu nebo zmírnění jejich utrpení, a to formou takového ošetření a léčby, jež odpovídají objektivně zjištěným potřebám a požadavkům náležité úrovně a lékařské etiky [srov. nález ze dne 4. června 2003 sp. zn. Pl. ÚS 14/02 (N 82/30 SbNU 263; 207/2003 Sb.), nález ze dne 22. října 2013 sp. zn. Pl. ÚS 19/13 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.), bod 52]. Vhodnost a účinnost léčby jednoduše nesmí být závislá na finančních možnostech občana, jemuž má být poskytnuta. Bude-li však tento požadavek naplněn, pak je věcí zákonodárce, aby – nad tento nezbytný rámec – stanovil, zda a jaká další zdravotní péče či zdravotní pomůcky mají být poskytovány bezplatně, případně za částečnou úhradu, a které nikoliv.

104. Výhrada zákona podle čl. 4 odst. 2 Listiny nevylučuje, aby zákonem provedené vymezení sociálního práva, v jehož rámci se jej může jednotlivec domáhat, bylo dále upraveno podzákonným právním předpisem vydaným podle čl. 78 Ústavy nebo na základě zákonného zmocnění podle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Tímto způsobem však nemůže dojít k zúžení nebo rozšíření jeho ze zákonné úpravy vyplývajícího obsahu. Ústavní soud v minulosti vyslovil, že se nejedná o porušení výhrady zákona, pokud podzákonný právní předpis „konkretizuje problematiku, upravenou v základních rysech již samotným zákonem. Opačný závěr, který by požadoval stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy“ [nález ze dne 16. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 5/01 (N 149/24 SbNU 79; 410/2001 Sb.)]. Co se rozumí těmito základními rysy, závisí stejně jako míra přípustnosti takovéto konkretizace na povaze předmětné povinnosti, respektive jí odpovídajícího práva.

107. Zákon stanovující meze základních práv a svobod musí, stejně jako jakýkoliv jiný právní předpis, dostát základním požadavkům plynoucím z principu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. V něm je normativně vyjádřen princip právní jistoty, jehož neoddělitelnou součástí je požadavek na jasnost a určitost zákona [nález ze dne 24. května 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (N 25/1 SbNU 189; 131/1994 Sb.)], na jeho předvídatelnost, srozumitelnost a vnitřní bezrozpornost [např. nález ze dne 12. února 2002 sp. zn. Pl. ÚS 21/01 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), nález ze dne 15. února 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.); bod 36]. Neurčitost zákona zakládá jeho nesoulad s ústavním pořádkem, jestliže její intenzita vylučuje možnost stanovení normativního obsahu zákona pomocí obvyklých interpretačních postupů [např. nález ze dne 28. února 1996 sp. zn. Pl. ÚS 9/95 (N 16/5 SbNU 107; 107/1996 Sb.), nález ze dne 30. června 2004 sp. zn. Pl. ÚS 23/02 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.)].

132. Ústavní soud uzavírá, že napadená ustanovení nejsou natolik určitá, aby již na jejich základě bylo možné dovodit, na poskytnutí jakých zdravotnických prostředků má pojištěnec právo. Jejich použití proto závisí teprve na konkrétním postupu zdravotních pojišťoven, jímž je obsah tohoto práva fakticky vymezen. Tím je ovšem založen nesoulad těchto ustanovení s čl. 31 větou druhou Listiny, který stanoví základní právo občanů na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění, a čl. 4 odst. 2 Listiny, ze kterého pro stanovení mezi tohoto práva vyplývá výhrada zákona.

149. Při stanovení délky odkladu vykonatelnosti Ústavní soud zohlednil nezbytnost přijetí nové komplexní úpravy systému úhrad zdravotnických prostředků z veřejného zdravotního pojištění a v tomto ohledu vytvořil zákonodárci potřebný časový prostor. Nová úprava musí dostát výše uvedeným ústavním požadavkům. Pakliže se zákonodárce rozhodne zachovat dosavadní koncepci rozhodování o výši úhrad, bude muset současně v nezbytné míře upravit související postup zdravotních pojišťoven tak, aby byla zajištěna jeho transparentnost a přezkoumatelnost, a tím ochrana práv všech dotčených osob. To platí obzvláště, pokud jde o použití zákonem stanovených věcných či odborných kritérií, od nichž se odvíjí výše úhrad a mezi něž patří i „ekonomická náročnost“ či „míra a závažnost zdravotního postižení“. Jednou z možných cest je, že se na rozhodování o výši úhrad zdravotnických prostředků budou účastnit i jiné subjekty než zdravotní pojišťovny, například zástupci odborných společností.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Zdravotnictví a hygiena.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2017, č. j. 1 As 50/2017-32 (www.nssoud.cz).

[49] Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve svém rozsudku ze dne 21. 1. 2003 ve věci Veeber proti Estonsku judikoval, že „požadavkům čl. 7 Úmluvy odpovídá jen takové vnitrostátní zakotvení trestnosti určitého činu, na základě něhož jednotlivec může vědět ze znění relevantních ustanovení, a je-li to třeba za pomoci soudního výkladu, za jaké jednání a opominutí bude trestně odpovědný.“ Byť tento závěr primárně dopadá na problematiku trestních sankcí, lze ho uplatnit i pro otázku správního trestání. Obdobné závěry vyplývají i z rozsudků téhož soudu např. ve věci *Cantoni* proti Francii či *Coeme* a další proti Belgii.

[50] K požadavku určitosti právní normy se mimo jiné vyjadřoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012 – 133, ve kterém odkazoval na shora uvedený rozsudek ve věci *Cantoni* proti Francii: „Zákon společně se správní a justiční praxí jej vykládající tvoří tzv. „zákon v materiálním smyslu“, jehož předvídatelnost je pro trestní sankci klíčová. Nejvyšší správní soud připouští, že obecně formulované zákony vytváří určité šedé zóny na okrajích jejich definice. Judikatura ESLP přitom jasně říká, že pochyby ohledně hraničních případů samy o sobě nestačí k tomu, aby dané ustanovení učinily

neslučitelným s čl. 7, pokud se takové ustanovení jeví být dostatečně jasné ve velké většině případů.“

[51] Nejvyšší správní soud konstatuje, že případné správní trestání v oblasti zdravotních služeb musí vyhovovat zásadám vyjádřeným ve výše citované judikatuře o předvídatelnosti správní sankce. Správní orgány by měly adresátům poskytovat více informací, jak hodlají postupovat, aby případný postih za správní delikty byl předvídatelný. Je totiž nezbytné, aby respektovaly zásadu legitimního očekávání osob, které vychází z ustálené správní praxe (a takovou praxí jistě může být i dosavadní nečinnost v oblasti správního trestání). Správní praxe normativní relevance je pak chápána jako „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, a též Kühn, Z. Správní řád a problematika ustálené správní praxe. Správní řád – 10 let v praxi. Praha: Univerzita Karlova, 2016, 205-213.).

Mgr. Alena Hálková

Z AKTUÁLNÍ JUDIKATURY EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Posledně jsme se v této rubrice věnovali aktuální rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“ nebo „Soud“) z oblasti azylu a migrace.¹⁾ V tomto čísle se blíže zaměříme na recentní judikaturu, která má význam z hlediska práva finančního a daňového.²⁾ Znovu přitom platí, že cílem autora není podat zde vyčerpávající přehled štrasburské judikatury, která má přímé či nepřímé dopady na dané právní odvětví. Pozornost bude proto upřena pouze na vybrané rozsudky a rozhodnutí, jejichž výběr je výsledkem subjektivního hodnocení autora co do jejich významnosti z hlediska dosavadní judikatury Soudu anebo českého právního řádu a rozhodovací praxe vnitrostátních orgánů, zejména soudů.

Shrnutí každého z citovaných rozsudků obsahuje stručné vyličení skutkového stavu, právní posouzení věci ze strany ESLP, a případně též stručný komentář autora,³⁾ jehož smyslem je zasazení daného rozsudku do širších souvislostí.

Tím se dostáváme ke stručnému shrnutí obsahu níže předkládaného přehledu. Ani na poli finančního práva ESLP v uplynulém období nezahlédl a vydal řadu rozsudků či rozhodnutí, které si zaslouží naši bližší pozornost. Z hlediska českého právního řádu je patrně nejvýznamnějším počinem ze štrasburské dílny dvojice rozsudků, v nichž se ESLP zabýval pod zorným úhlem práva nebýt podroben dvojímu stíhání nebo trestu za tentýž čin souběžným uložením povinnosti k úhradě daňového penále a odsouzením pro trestný čin zkrácení daně, poplatku nebo podobné povinné platby. V prvním z nich ve věci *A. a B. proti Norsku* vyjádřil velký senát ESLP pochopení pro právní řády, které upřednostňují dvojí kolektivní těchto řízení, a uvedl, že takový postup může být s Úmluvou slučitelný, pokud mezi oběma řízeními existuje „dostatečně úzká věcná a časová spojitost“, v důsledku čehož souběžně vedená nebo kombinovaná řízení utvářejí v podstatě jeden souvislý celek. V pozdějším rozsudku ve věci *Jóhannesson a ostatní proti Islandu* naopak ESLP za obdobných okolností konstatoval porušení zásady *ne bis in idem*. Tím dal jasně najevo, s jakou mírou přísnosti hodlá do budoucna posuzovat kritéria pro určení, zda v konkrétním případě existovala mezi oběma řízeními dostatečně úzká věcná a časová spojitost.

¹⁾ Viz *Správní právo*, ročník L, číslo 5/2017, *Legislativní příloha III*.

²⁾ Pro účely tohoto článku jsou za aktuální považovány rozsudky mladší jednoho roku, tj. vydané ve druhé polovině roku 2016 a později. Jedinou výjimkou je níže citovaný rozsudek ve věci *Guberina proti Chorvatsku* z 22. března 2016, který se autor pro jeho význam rozhodl přesto do předkládaného přehledu zařadit.

³⁾ Autor, Mgr. Vladimír Pysk, LL.M., působí jako právník v kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Tento článek obsahuje výlučně jeho osobní názory a komentáře, které nejsou oficiálním stanoviskem Ministerstva spravedlnosti České republiky ani Ministerstva vnitra České republiky jako vydavatele periodika.

Třebaže je globální finanční krize již u konce a většina národních ekonomik se těší období konjunktury, neubírá to jistě na zajímavosti problematice přijímání mimořádných úsporných opatření v době hospodářské krize a jejich slučitelnosti s právem dotčených osob na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech (dále jen „EÚLP“ nebo „Úmluva“). Z této oblasti bude pozornost podrobněji věnována dvěma nedávným rozhodnutím. Ve věci *Mamatas a ostatní proti Řecku* nepovažoval ESLP za porušení majetkových práv věřitelů řecké vlády, pakliže bylo s ohledem na výjimečné okolnosti dluhové krize přistoupeno k drastickému opatření spočívajícímu v nucené výměně státních dluhopisů za jiné cenné papíry o nižší – přibližně poloviční – hodnotě. V rozhodnutí ve věci *Mockienė proti Litvě* shledal Soud stížnost dokonce za zjevně neopodstatněnou z důvodu, že výsluhová penze stěžovatelky byla za účelem stabilizace veřejných rozpočtů snížena jen v omezené míře a po dobu nezbytně nutnou k překlenutí krizového období.

Odborníci na daňovou problematiku by rozhodně neměli opomenout stížnost ve věci *Chap Ltd proti Arménii*, v níž se ESLP nejspíš vůbec poprvé zabýval právem na výslech svědků proti sobě dle čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy v kontextu daňového řízení. Soud připomněl, že daňové řízení může být za určitých okolností *de facto* řízením o trestním obvinění. To sice nutně neznamená, že na něj lze vztahovat záruky spravedlivého trestního procesu s obvyklou přísností, ale co do své podstaty musí být práva zaručená ve výše citovaném ustanovení i v kvazi-trestním řízení respektována. V projednávané věci přitom Soud neváhal aplikovat třístupňový test založený rozsudky velkého senátu ve věcech *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království* a *Schatschaswili proti Německu*. Zatímco české trestní justici je tento přístup již důvěrně známý, pro odborníky z oblasti daňového práva půjde pravděpodobně o materii novou, kterou se nicméně jeví být žádoucí si osvojit.

Do přehledu je dále zařazen i rozsudek ve věci *Guberina proti Chorvatsku*, v němž ESLP konstatoval porušení zákazu diskriminace ve spojení s právem na ochranu majetku, k němuž došlo postupem vnitrostátních orgánů, které při posuzování žádosti stěžovatele, otce těžce postiženého dítěte upoutaného na invalidní vozík, o osvobození od daně z převodu nemovitě věci nepřihlédly ke zvláštním bytovým potřebám jeho rodiny.

V neposlední řadě nelze opomenout ani pozoruhodný rozsudek velkého senátu ve věci *Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku*, kde se Soud zabíral právní úpravou umožňující přístup veřejnosti k informacím o daňovém řízení. Stěžovatelky, dvě obchodní společnosti, na tomto zákonném oprávnění vystavěly svůj obchodní plán spočívající v masovém sběru údajů o zdanitelných příjmech a majetku obyvatel. Údaje vztahující se zhruba k třetině nejbohatších obyvatel následně uveřejnily v tisku. Nadto ve spolupráci s telefonním operátorem zprovoznily SMS službu, která na vyžádání odesílala informace o libovolných osobách, které se nacházely v její databázi. ESLP tak stál před složitou právní otázkou hledání spravedlivé rovnováhy mezi právem přijímat a rozšiřovat informace na straně jedné a ochranou soukromí a osobních údajů dotčených osob na straně druhé.

VYBRANÉ ROZSUDKY ESLP Z OBLASTI FINANČNÍHO A DAŇOVÉHO PRÁVA

K souběžnému uložení daňového penále a odsouzení pro trestný čin zkrácení daně, poplatku nebo podobné povinné platby ve světle zásady *ne bis in idem*

A. a B. proti Norsku, stížnosti č. 24130/11 a 29758/11, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168972>)

Z hlediska českého právního řádu si nade vši pochybnost zaslouží být předrazen rozsudek v nadepsané věci, v němž se velký senát zabýval tvrzeným porušením zásady *ne bis in idem* (ne dvakrát v téže věci) zaručené v článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě při souběhu kvazi-trestního daňového řízení, v jehož rámci je ukládáno daňové penále, a řízení trestního pro podezření z trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby.

Skutkový stav případu lze shrnout následovně. Orgány daňové správy při daňové kontrole odhalily podezřelé příjmy plynoucí z transakcí mezi skupinou obchodních společností, které nebyly přiznány v řádných daňových přiznáních. Tímto jednáním mělo podle všeho dojít ke zkrácení daně v souhrnné částce přibližně 3,6 mil. eur. V rámci šetření bylo dále zjištěno, že první stěžovatel A. opomenul nahlásit své příjmy ve výši přibližně 360 tis. eur, z nichž mu byla dodatečně doměřena daň navýšená o daňové penále ve výši odpovídající 30 % ze základu dlužné daně. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel nikterak nebránil a předmětnou částku dobrovolně uhradil. Na základě těchto skutečností byl dále první stěžovatel uznán vinným ze závažného daňového podvodu trestními soudy, které při určení druhu a výměry trestu přihlédly k uložené sankci v podobě daňového penále. Podobně tomu bylo i u druhého stěžovatele B., který zatajil příjem ve výši přibližně 500 tis. eur, z něhož mu byla vyměřena daňovou správou dodatečně daň navýšená o daňové penále ve výši 30 %. Ani druhý stěžovatel se proti tomuto rozhodnutí nebránil a dlužnou částku včetně penále včas uhradil. V následném trestním řízení byl rovněž shledán vinným z daňového podvodu, za což mu byl uložen trest nepodmíněného odnětí svobody v trvání jednoho roku.

Stěžovatelé v rámci řízení před vnitrostátními soudy neúspěšně namítali, že byli v rozporu s článkem 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě stíhání a potrestání dvakrát pro tentýž daňový delikt.

Senát první sekce Soudu se vzdal pravomoci k projednání věci ve prospěch velkého senátu, neboť měl za to, že stížnost vyvolává závažné otázky ohledně výkladu a aplikace Úmluvy a jejích protokolů.⁴⁾ Řízení se z pozice vedlejšího účastníka aktivně zúčastnila i česká vláda.

Velký senát předně potvrdil platnost závěrů vyslovených ve svém dřívějším

⁴⁾ Viz článek 30 EÚLP.

rozsudku ve věci *Sergey Zolotukhin proti Rusku*,⁵⁾ v němž byla objasněna kritéria pro posouzení, zda trestný čin, za který byl stěžovatel souzen či potrestán v druhém řízení, je tentýž (složka *idem*) jako trestný čin, o kterém bylo vydáno rozhodnutí v prvním řízení. V tomto směru zůstává rozhodující materiální pojetí, tj. zda došlo ke spáchání druhého deliktu za skutkových okolností, které lze označit za „totožné nebo v podstatných rysech stejné“. Naopak je třeba odmítnout formální pojetí, dle něhož by byla určující toliko právní kvalifikace skutku podle vnitrostátního práva. Jakmile jsou skutkové okolnosti totožné nebo v podstatě stejné, brání zásada *ne bis in idem* tomu, aby byla dotčená osoba znovu pro tentýž čin shledána odpovědnou, stíhána, případně potrestána.

Mezi stranami sporu naopak existovaly rozdílné názory v otázce, kterou výše citovaný rozsudek ponechal nevyjasněnou, totiž zda článek 4 Protokolu č. 7 zapovídá, aby bylo o tentýž skutku vedeno více souběžných nebo kombinovaných řízení za předpokladu, že tato řízení jsou natolik úzce provázaná, že utvářejí v podstatě jeden souvislý celek.

Soud přihlédl k tomu, že ukládání sankcí za tentýž trestný čin dle norem správního i trestního práva je vcelku rozšířenou a běžnou praxí v řadě smluvních států Úmluvy,⁶⁾ a to zejména v oblastech, jako je zdanění, ochrana životního prostředí, postihování porušení pravidel silničního provozu či veřejná bezpečnost. Organizace právních systémů, včetně trestněprávních postupů, je přitom v prvé řadě na rozhodnutí smluvních stran.⁷⁾ Dle názoru velkého senátu je tak legitimní, aby si státy mohly zvolit vzájemně se doplňující odpovědi na společensky nepřijatelná jednání, jako je kráčení daní, pomocí různých řízení, která tvoří souvislý celek, s cílem uchopit různé aspekty daného společenského problému za předpokladu, že kumulace těchto právních odpovědí nepředstavuje pro dotčeného jednotlivce nadměrnou zátěž. Úkolem Soudu je poté přezkoumat, zda vnitrostátní opatření zahrnuje, ať už svou podstatou či účinky, dvojí stíhání k tíži jednotlivce, či naopak je výsledkem uceleného systému umožňujícího odpovědět na různé aspekty provinění předvídatelným a přiměřeným způsobem, který vytváří souvislý celek, takže dotčený jedinec není vystaven nespravedlnosti.⁸⁾

Dosavadní judikatura k vedení souběžných nebo kombinovaných řízení poukazovala na potřebu „dostatečně úzké věcné a časové spojitosti“ mezi řízeními.⁹⁾ Velký senát se chopil nastalé příležitosti a tento test operující se značně vágními pojmy blíže upřesnil. V případě souběžných nebo kombinovaných ří-

⁵⁾ Viz stížnost č. 14939/03, rozsudek velkého senátu ze dne 10. února 2009, § 70–84.

⁶⁾ V tomto ohledu přihlédl i ke stanovisku generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie *Cruze Villalóna* ve věci C-617/10 *Hans Åkeberg Fransson*.

⁷⁾ Viz *Taxquet proti Belgii*, stížnost č. 926/05, rozsudek velkého senátu ze dne 16. listopadu 2010, § 83.

⁸⁾ Viz § 121 a 122 rozsudku.

⁹⁾ Srov. např. *R. T. proti Švýcarsku*, stížnost č. 31982/96, rozhodnutí ze dne 30. května 2000; *Nilsson proti Švédsku*, stížnost č. 73661/01, rozhodnutí ze dne 13. prosince 2005; *Nykänen proti Finsku*, stížnost č. 11828/11, rozsudek ze dne 20. května 2014.

zení lze nejspíše zajistit jejich soulad s článkem 4 Protokolu č. 7 tak, že od určitého okamžiku bude vedeno jednokolejné řízení, které umožní spojení do té doby souběžných větví vedených pro tentýž skutek. Na druhou stranu však toto ustanovení nebrání ani tomu, aby byla vedena kombinovaná řízení, a to až do jejich skončení, pokud jsou splněny určité podmínky. Žalovaný stát je především povinen přesvědčivě prokázat, že daná kombinovaná řízení vykazují „dostatečně těsnou věcnou a časovou spojitost“. Jinými slovy, je třeba prokázat, že k jejich sloučení došlo uceleně tak, aby obě řízení tvořila souvislý celek. To znamená nejen to, že sledované účely i použité prostředky se musejí vzájemně věcně doplňovat a být spojeny v čase, ale také to, že možné důsledky takové organizace právního řešení daného jednání musejí být ve vztahu k dotčenému jednotlivci přiměřené a předvídatelné.¹⁰⁾

Souběžná či kombinovaná trestní a správní řízení lze považovat za dostatečně věcně propojená, a tedy souladná s kritériem *bis* dle článku 4 Protokolu č. 7, pokud: (i) obě samostatná řízení sledují vzájemně se doplňující cíle, a týkají se tak různých aspektů daného společensky nežádoucího jednání, (ii) jsou vedena takovým způsobem, kterým se v nejvyšší možné míře zabrání opakování při shromažďování, provádění a hodnocení důkazů, zejména skrze vzájemnou součinnost mezi jednotlivými příslušnými orgány, díky které se jednou prokázané skutkové okolnosti využijí i v druhém řízení, (iii) a především, sankce uložená v prvně skončeném řízení je zohledněna v řízení, které bylo skončeno jako poslední, s cílem zamezit, aby byl dotčený jedinec v konečném důsledku vystaven nadměrné zátěži.¹¹⁾

Konečně důležitým faktorem je rozsah, v jakém správní řízení nese znaky běžného trestního řízení a naopak. Pokud se jedná o řízení, které nepatří do tvrdého jádra trestního práva, s nímž je spojena nižší míra stigmatu, je méně pravděpodobné, že kombinace řízení bude znamenat nepřiměřenou zátěž pro obviněnou osobu. Naopak pokud dané správní řízení obsahuje prvky stigmatizace obviněné osoby, které se podobají klasickému trestnímu řízení, bude riziko jejich zdvojení, a nikoliv doplnění, reálné.¹²⁾

K hledisku časové spojitosti řízení pak Soud uvedl, že toto nutně neznamená, že by se snad obě řízení musela od začátku do konce překrývat. Tato řízení mohou být naopak vedena i postupně a vzájemně na sebe navazovat. V každém případě však musí být časová spojitost mezi nimi dostatečně těsná, aby byl jednotlivec chráněn před nejistotou, zdlouhavostí a průtahy v řízení. Čím je spojitost v čase slabší, tím větší je potřeba, aby stát objasnil a zdůvodnil průtahy, za které může být při vedení řízení odpovědný.¹³⁾

Po shrnutí těchto východisek Soud přistoupil k posouzení konkrétních okolností stěžovatelů ve světle těchto zásad. Zde předně s odkazy na dřívější judi-

¹⁰⁾ Viz § 130 rozsudku.

¹¹⁾ Viz § 132 rozsudku.

¹²⁾ Viz § 133 rozsudku *in fine*.

¹³⁾ Viz § 134 rozsudku.

katuru konstatoval, že řízení o uložení daňového penále mělo nesporně trestně-právní povahu.¹⁴⁾ Dále seznal, že se obě řízení vztahovala k totožnému skutku, jímž bylo obohacení spočívající v porušení povinnosti přiznat veškeré dani podléhající příjmy. Konečně dle názoru Soudu mezi řízením o uložení daňového penále a trestním řízením proti stěžovatelům existovala dostatečně úzká věcná a časovou souvislost. Každé řízení sledovalo odlišný účel. Stěžovatelé si nadto museli být dobře vědomi právní úpravou připuštěné možnosti, že proti nim bude souběžně vedeno jak řízení správní, tak i trestní. Tento postup byl pro ně tudíž předvídatelný. Řízení byla vedena prakticky souběžně, přičemž důkazy opatřené v rámci jednoho řízení byly posléze užity i pro účely řízení druhého. V rámci trestního řízení bylo navíc při určování druhu a výměry trestu zohledněno i předchozí uložení daňového penále.

I když tedy byly stěžovatelům uloženy dvě sankce ze strany dvou odlišných orgánů a v jiných řízeních, za daných okolností měl Soud za prokázané, že tato řízení byla natolik po věcné a časové stránce úzce propojená, že nedošlo k opakovanému stíhání nebo uložení dvojího trestu. Velký senát tudíž dospěl poměrem šestnácti hlasů oproti jednomu k závěru, že k porušení zásady *ne bis in idem* ve smyslu článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě nedošlo.

Citovaný rozsudek velkého senátu předznamenal zásadní průlom v do té doby rozkolísané vnitrostátní judikatuře. Předně vnitrostátní judikatura dlouhou dobu vzdorovala a odmítala uznat daňové penále za sankci trestní povahy.¹⁵⁾ Obrat v této otázce přinesl až rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, kterému po zevrubné analýze relevantní judikatury ESLP nezbylo než připustit, že daňové penále je i podle českého práva trestem *sui generis*.¹⁶⁾

I nadále však přetrvávala nejistota stran slučitelnosti duálního mechanismu trestání za daňové delikty podle českého právního řádu a rozhodovací praxe s absolutní záповědí dvojího stíhání a trestání dle článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě. V tomto směru přinesl určité uklidnění až anotovaný rozsudek, který postavil najisto, že souběžná či kombinovaná řízení nejsou s tímto ustanovením při splnění výše vypočtených podmínek bez dalšího neslučitelná. Leckdo tak mohl nabýt dojmu, že ESLP nepřímou potvrdil, že stávající česká praxe ukládání správní a trestní sankce v různých vzájemně se doplňujících řízeních nevyžaduje změn, jelikož není *a priori* v rozporu s normativně závazným výkladem daného ustanovení Úmluvy. Nepřekvapí proto, že příznivé závěry vyslovené Soudem se záhy promítly i do vnitrostátní rozhodovací praxe.¹⁷⁾ Na první pohled by se tak

¹⁴⁾ Srov. zejména *Lucky Dev proti Švédsku*, stížnost č. 7356/10, rozsudek ze dne 27. listopadu 2014, § 51 nebo *Janosevic proti Švédsku*, stížnost č. 34619/97, rozsudek ze dne 23. července 2002, § 68–71.

¹⁵⁾ Srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 1/2011 ze dne 28. dubna 2011; sp. zn. 9 Afs 27/2011 ze dne 26. října 2011 či sp. zn. 5 Afs 28/2013 ze dne 28. března 2014, rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 5 Tdo 749/2014 ze dne 2. července 2014 nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 3803/11 ze dne 15. května 2012.

¹⁶⁾ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Afs 210/2014 ze dne 24. listopadu 2015.

mohlo zdát, že tato judikaturní sága dospěla ke svému konci. Tak by tomu snad i bylo nebýt dalšího rozsudku, v němž ESLP zaujal až nečekaně přísný postoj při zkoumání, zda mezi řízeními byla „dostatečně úzká věcná a časová spojitost“.

K souběžnému uložení daňového penále a odsouzení pro trestný čin zkrácení daně, poplatku nebo podobné povinné platby ve světle zásady *ne bis in idem*

Jóhannesson a ostatní proti Islandu, stížnost č. 22007/11, rozsudek ze dne 18. května 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173498>)

Předmětný rozsudek je pomyslnou první vlašťovkou, kdy byl některý ze senátů ESLP povolán aplikovat zásady formulované velkým senátem ve věci *A. a B. proti Norsku* na konkrétní okolnosti jiné stížnosti. Způsob, s jakou přísností tak učinil senát první sekce, však může znovu vzbuzovat určitou nejistotu, zda český dvojkolejný systém postihování daňových prohřešků normami správního i trestního práva, nemůže být v budoucnu za okolností jednotlivých případů vyhodnocen jako rozporný s článkem 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

I v tomto případě byli stěžovatelé uznáni odpovědnými za porušení povinnosti uvést v daňovém přiznání veškeré dani podléhající příjmy jak ve správním, tak i v navazujícím trestním řízení. Ve správním řízení jim byla uložena povinnost uhradit dodatečně vyměřenou daň navýšenou o daňové penále ve výši 25 %. Stěžovatelé se proti těmto rozhodnutím nebránili, čímž nabyla právní moci. Zároveň proti nim bylo zahájeno trestní řízení, v jehož rámci byli posléze shledáni vinnými za závažné daňové úniky a odsouzeni k podmíněnému trestu odnětí svobody v trvání dvanácti, resp. osmnácti, měsíců a k úhradě pokuty.

Stěžovatelé v řízení před Soudem namítali, že byli pro totožný čin stíháni a potrestáni dvakrát, což zapovídá článek 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě.

Mezi stranami řízení bylo nesporné, že řízení o uložení daňového penále bylo ve světle relevantní rozhodovací praxe Soudu *de facto* řízením o trestním obvinění.¹⁷⁾ Stejně tak se shodly v tom, že obě řízení byla založena na totožnosti skutku (*idem*). Rozcházel se však v postoji k otázce, zda se jednalo o zdvojené řízení o téže záležitosti, nebo o souběžná či kombinovaná řízení, která byla vedena v „dostatečně úzké věcné a časové spojitosti“. Soud v tomto směru zopakoval své závěry nedávno vyslovené velkým senátem ve věci *A. a B. proti Norsku*, načež přistoupil k jejich použití na projednávaný případ.

Daňová správa zahájila kontrolu ve vztahu k prvnímu stěžovateli dne 17. listopadu 2003 a skončila dne 27. října 2004, resp. dne 24. listopadu 2005 vůči druhému stěžovateli. Dne 12. listopadu 2004 oznámily orgány daňové správy podezření ze spáchání trestného činu zkrácení daně, poplatku a podobné

¹⁷⁾ Srov. zejména usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu sp. zn. 15 Tdo 832/2016 ze dne 4. ledna 2017 či usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 7/17 ze dne 18. dubna 2017; sp. zn. II. ÚS 20/17 ze dne 18. dubna 2017 nebo sp. zn. II. ÚS 21/17 ze dne 16. května 2017.

¹⁸⁾ Viz poznámku pod čarou č. 14 výše.

povinné platby orgánům činným v trestním řízení. Spolu s tímto oznámením jim zaslaly i veškeré podklady a důkazy opatřené v průběhu daňové kontroly. V srpnu 2006 byli stěžovatelé poprvé vyslechnuti jako podezřelí policejním orgánem. Rozhodnutí daňových orgánů, včetně uložení daňového penále, byla vydána ve dnech 29. srpna 2007 (ve vztahu k druhému stěžovateli) a 26. září 2007 (ve vztahu k prvnímu stěžovateli). Teprve 18. prosince 2008, tj. dva roky a čtyři měsíce poté, co byli stěžovatelé vyslechnuti policií, a devět měsíců poté, co nabyla právní moci rozhodnutí správních orgánů, byla proti stěžovatelům podána obžaloba. Soud prvního stupně uznal stěžovatele vinnými z krácení daní rozsudkem ze dne 9. prosince 2011. Jeho závěry potvrdil Nejvyšší soud svým rozhodnutím přijatým dne 7. února 2013. Ve svém souhrnu tak obě řízení trvala téměř devět let a tři měsíce, přičemž dle názoru Nejvyššího soudu stěžovatelé svým procesním chováním k celkové délce řízení nepřispěli.

Soud vzal předně na zřetel, že dvojkolejnost řízení byla pro stěžovatele předvídatelná, neboť tato je podle islandské právní úpravy a rozhodovací praxe běžnou veřejnoprávní reakcí na závažné daňové úniky. Dále se zabýval otázkou dostatečně úzké věcné spojitosti mezi oběma řízeními. Zde měl za splněný požadavek, aby obě řízení, jakož i v nich uložené sankce, sledovaly odlišný účel a byly tak vůči sobě v komplementárním postavení. Soud měl rovněž za splněné, že trestní soudy při zvažování druhu trestu a jeho výměry přihlédly k celkově nepřiměřené délce řízení a především k daňovému penále jako majetkové sankci uložené správním orgánem. Vnitrostátní orgány naopak nedostály podmínce třetí, když orgány činné v trestním řízení obstarávaly důkazy pro potřeby řízení nezávisle, přestože měly k dispozici podkladové materiály a důkazy nashromážděné v rámci daňové kontroly. To ostatně přispělo ke zbytečným průtahům a vydání konečného rozhodnutí ve věci až po osmi letech ode dne, kdy orgány činné v trestním řízení obdrželi oznámení, dle něhož se měli stěžovatelé dopustit trestné činnosti. Stěžovatelé tak byli shledáni odpovědnými z jednoho skutku ve dvou do značné míry nezávisle vedených řízeních.

Soud se konečně zabýval i časovou spojitostí mezi řízeními. Pripomněl, že obě řízení trvala ve svém souhrnu neuvěřitelných devět let a tři měsíce. Přitom probíhala souběžně jen něco málo přes rok. Kromě toho byli stěžovatelé obžalováni z trestného činu teprve patnáct, potažmo šestnáct měsíců poté, co bylo přijato konečné rozhodnutí o uložení daňového penále. Trestní řízení následně probíhalo řadu let zcela samostatně. Tato skutečnost znovu kontrastuje s rozsudkem ve věci *A. a B. proti Norsku*, kde celková délka řízení nedosáhla ani pěti let a kde trestní řízení pokračovalo po rozhodnutí orgánů daňové správy jen necelé dva roky. O dostatečně úzkém časovém sepětí mezi těmito řízeními nadto svědčila další podstatná okolnost, totiž že obžaloba v trestním řízení byla podána ještě před vynesením rozhodnutí daňových orgánů. Nadto trestní soudy rozhodly v řádu několika měsíců poté. Naopak v projednávaném případě se vládě nepodařilo objasnit důvody, které na vnitrostátní úrovni vedly ke vzniku značných průtahů.

Vzhledem k výše popsaným okolnostem a úvahám, zejména omezenému časovému překryvu obou řízení a nezávislému shromažďování, provádění

a hodnocení důkazů ze strany orgánů činných v trestním řízení, Soud konstatoval, že v dané věci nebyla dána dostatečně úzká časová a věcná spojitost mezi oběma řízeními. Stěžovatelé tak byli vystaveni dvojímu stíhání a potrestání za totožný nebo v podstatných rysech stejný čin různými orgány ve dvou odlišných řízeních. K porušení článku 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě tudíž došlo.

Rozsudek si na závěr zaslouží alespoň stručný dovětek. Předně je třeba odmítnout názor, že představuje odklon od zásad vyslovených velkým senátem ve věci *A. a B. proti Norsku*. Naopak se domnívám, že se senát první sekce těchto pravidel důsledně přidržel. Vedlejším účinkem jejich přísného uplatnění však mohlo být vyjasnění jedné významné skutečnosti, která dosud nemusela být zcela zřejmá. Závěry velkého senátu zkrátka nelze vnímat jako automatické a bezpodmínečné uznání souladu souběžných nebo kombinovaných řízení s Úmluvou. Naopak v každém jednotlivém případě bude třeba zkoumat splnění všech požadavků, které dle velkého senátu podmiňují přípustnost tohoto mechanismu. Senát první sekce dal pak jasně najevo, že tento přezkum bude spíše přísný.

Pár poznámek si konečně zaslouží i závěry Soudu co do věcné spojitosti obou řízení. Tu senát neměl za dostatečně úzkou, když orgány činné v trestním řízení prováděly do značné míry nezávislé vyšetřování, aniž by vycházely z podkladů, které opatřily při daňové kontrole orgány daňové správy. Soud tím patrně nechtěl naznačit, že pokud orgány činné v trestním řízení samy prošetřují okolnosti spáchání trestného činu, je tím bez dalšího porušena spojitost mezi oběma řízeními. Takový výklad je třeba odmítnout. Stále totiž platí, že obě řízení sledují odlišný účel. Proto se ostatně nepřekrývají, nýbrž doplňují. Orgány činné v trestním řízení pak přirozeně musejí prokazovat skutečnosti relevantní z hlediska trestní odpovědnosti. Nemá-li však dojít ke zdvojenému stíhání, Soud vytyčil tomuto vyšetřování určité meze, když apeluje na vzájemnou součinnost mezi příslušnými orgány, které jsou povinny v maximální míře zabránit tomu, aby byly jednou prokázané skutečnosti opětovně objasňovány bez ohledu na zjištění vzešlá z druhého řízení. Jedině tak lze totiž zabránit duplicitnímu shromažďování, provádění a hodnocení důkazů o stejných okolnostech, které naznačuje absenci dostatečně úzké věcné vazby mezi oběma řízeními.

Úsporná opatření v době finanční krize a jejich slučitelnost s právem na pokojné užívání majetku: nucená výměna státních dluhopisů za cenné papíry nižší hodnoty

Mamatas a ostatní proti Řecku, stížnosti č. 63066/14, 64297/14 a č. 66106/14, rozsudek ze dne 21. července 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164969>)

Skupina stěžovatelů, majitelů řeckých státních dluhopisů, namítala, že právní úprava přijatá v návaznosti na dluhovou krizi mezi lety 2009 až 2011, na jejímž základě došlo k nucené výměně jejich dluhopisů za cenné papíry s méně než poloviční hodnotou, porušila jejich práva na ochranu před faktickým vyvlastněním majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Soud sice souhlasil s tím, že popsáním úsporným opatřením došlo k zásahu

do práva stěžovatelů na pokojné užívání majetku, avšak za mimořádných okolností řecké dluhové krize jej považoval za ospravedlnitelný. ESLP se předně neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že namítaný zásah představoval *de facto* vyvlastnění jejich majetku. Naopak odkázal na dosavadní judikaturu, z níž plyne, že nabytím dluhopisů učinili stěžovatelé investici, jejíž hodnota se mohla měnit v závislosti na vývoji trhu a ekonomické situace emitujícího státu. Proto je třeba tento zásah posuzovat optikou první věty obsažené v prvním odstavci článku 1 Protokolu č. 1, tj. jako zásah do práva na pokojné užívání majetku.¹⁹⁾

Soud přitom neměl pochyb o tom, že tento zásah byl proveden na základě zákona a že jím byl sledován legitimní cíl. Vyzdvihl přitom zejména skutečnost, že k namítanému zásahu do práva stěžovatelů bylo přistoupeno v mimořádném období závažné finanční krize a že byl namířen v souladu s obecným zájmem k udržení hospodářské stability země a restrukturalizaci národního dluhu. Předmětná právní úprava byla přijata v návaznosti na prohlášení států eurozóny, které podmínily čerpání finanční podpory ze strany řecké vlády tím, že dojde ke snížení státního dluhu ve vztahu k soukromým investorům alespoň o 50%.²⁰⁾

Zbývalo tudíž posoudit, zda bylo předmětné úsporné opatření v demokratické společnosti opravdu nezbytné, tedy zda byl zásah ve vztahu ke sledovanému legitimnímu cíli přiměřený. Z pohledu Soudu je předně namístě odlišit projednávaný případ od situací, kdy byla úsporná opatření přijímána navzdory tomu, že stát bezprostředně nečelil hrozbě platební neschopnosti.²¹⁾ Soud v tomto ohledu dále připomněl svou dřívější judikaturu, podle níž státy v souvislosti s hospodářskou krizí požívají široké míry posuzovací volnosti (*margin of appreciation*) co do volby vhodných a nezbytných opatření, jejich načasování a délky trvání.²²⁾ Soud měl za to, že hromadnou akci v podobě restrukturalizace státního dluhu bylo za daných okolností možné považovat za vhodné a nezbytné opatření k odvrácení státního bankrotu.

Nákup cenných papírů nadto nikdy nebyl prostý investičních rizik. V době mezi emisí a termínem splatnosti může z povahy věci nastat řada okolností, které se mohou negativně projevit na jejich výsledné hodnotě, což platí i pro méně rizikové investice jako jsou státní dluhopisy. Stěžovatelé si této skutečnosti museli být dobře vědomi už před vypuknutím dluhové krize v roce 2009. Prudký pokles hodnoty svých dluhopisů mohli navíc očekávat už s ohledem na

¹⁹⁾ Viz *Bäck proti Finsku*, stížnost č. 37598/97, rozsudek ze dne 20. července 2004; *Thivet proti Francii*, stížnost č. 57071/00, rozhodnutí ze dne 24. října 2000 či *Lobanov proti Rusku*, stížnost č. 15578/03, rozsudek ze dne 2. prosince 2010.

²⁰⁾ Viz http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/125644.pdf.

²¹⁾ Srov. *a contrario Malysz a ostatní proti Rusku*, stížnost č. 30280/03, rozsudek ze dne 11. února 2010.

²²⁾ Srov. zejména *Frimu a 4 další proti Rumunsku*, stížnosti č. 45312/11 et al., rozhodnutí ze dne 7. února 2012; *Koufaki a ACEDY proti Řecku*, stížnosti č. 57665/12 a 57657/12, rozhodnutí ze dne 7. května 2013, § 31; *Savickas proti Litvě*, stížnost č. 66365/09, rozhodnutí ze dne 15. října 2013; *Da Silva Carvalho Rico proti Portugalsku*, stížnost č. 13341/14, rozhodnutí ze dne 1. září 2015, § 37 či *Valkov a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 2033/04, rozhodnutí ze dne 25. října 2011.

dlouhodobě vysoké schodky státního rozpočtu a celkovou zadluženost řeckého státu. Finanční ztráta pro ně tudíž byla do určité míry předvídatelná. V neposlední řadě měli možnost státní dluhopisy zpeněžit ještě před přijetím napadené právní úpravy. Na rozdíl od jiných případů tedy nebyli nuceni nést nepřiměřené či obzvláště tíživé břemeno,²³⁾ jelikož hodnota jimi vlastněných dluhopisů již byla před přijetím napadeného opatření silně poznamenána sníženou solventností žalovaného státu, který by bez přijetí úsporných opatření velmi pravděpodobně beztak nebyl s to dostát svým finančním závazkům.

Vzhledem k výše popsaným skutečnostem Soud uzavřel, že žalovaný stát za mimořádných okolností hospodářské krize nepřekročil široký prostor pro vlastní uvážení, který je mu přiznán. Přijetím napadených úsporných opatření nadto nenarušil spravedlivou rovnováhu mezi obecným zájmem a individuálními právy stěžovatelů, kteří jako věřitelé nebyli nuceni nést nepřiměřené a zvláště tíživé břemeno. K porušení jejich práva na pokojné užívání majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě proto nedošlo.

Soud konečně ve zkratce odmítl i námitku stěžovatelů na poli článku 14 EÚLP ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1, totiž že přijetím daného opatření došlo ke stejnému zacházení s věřiteli, kteří se nacházeli prokazatelně v rozdílných situacích.²⁴⁾ Podtrhl přitom, že toto zacházení bylo v každém případě podepřeno existencí objektivních a rozumných důvodů, jelikož (i) by nebylo spravedlivé rozlišovat mezi věřiteli podle toho, zda jde o fyzické či právnické osoby, nebo zda jde o investory laiky či profesionály, (ii) výjimky z obecného režimu by vedly k hromadnému převádění státních dluhopisů právě na tyto osoby, čímž by byla podkopána účinnost opatření; (iii) úspěch opatření vyžadoval jeho urychlené řešení, které by nebylo proveditelné v případě nutnosti rozlišovat mezi jednotlivými investory, a konečně (iv) přijaté řešení plně respektovalo ústavně zakotvenou zásadu rovnosti.

Úsporná opatření v době hospodářské krize a jejich slučitelnost s právem na pokojné užívání majetku: přechodné snížení výsluhové penze

Mockienė proti Litvě, stížnost č. 75916/13, rozhodnutí ze dne 4. července 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176031>)

Stížnost byla podána bývalou zaměstnankyní vězeňské služby, jež namítala, že přechodným snížením její výsluhové penze o 15% (z přibližně 247 eur měsíčně na částku 210 eur) po dobu přetrvávající hospodářské krize v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2013, byla bez náhrady zbavena svého majetku ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

²³⁾ Srov. např. *N. K. M. proti Maďarsku*, stížnost č. 66529/11, rozsudek ze dne 14. května 2013, kde došlo ke zdanění odstupného stěžovatelky nad hranici 3,5 mil. forintů zvláštní sazbou daně ve výši 98%.

²⁴⁾ Diskriminací totiž není pouze rozdílné zacházení s osobami, které se nacházejí ve srovnatelné situaci, ale i stejné zacházení bez objektivních a rozumných důvodů s jednotlivci, kteří jsou naopak prokazatelně v rozdílném postavení. K tomu viz např. *Thlimmenos proti Řecku*, stížnost č. 34369/97, rozsudek velkého senátu ze dne 6. dubna 2000, § 44.

Soud předně připomněl, že dané ustanovení Úmluvy nezavazuje smluvní strany cokoli aktivně poskytovat, tedy provádět jakoukoli distribuci nebo redistribuci majetku. Podobně nelze toto ustanovení vykládat způsobem, že by z něho vyplývala povinnost vyplácet jakékoli dávky sociálního zabezpečení.²⁵⁾ Pokud však smluvní strana přijala právní úpravu, která určité skupiny obyvatel opravňuje při splnění zákonných podmínek k výplatě dávek ze systému sociálního zabezpečení – ať už se jedná o dávky příspěvkové nebo jiné – taková právní úprava zakládá „majetkovou hodnotu“, která požívá ochrany článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.²⁶⁾ Snížení nebo přerušení pravidelných výplat takové dávky může proto představovat zásah do majetkové sféry oprávněných osob.²⁷⁾

V projednávané věci tudíž Soud neměl pochybností o tom, že snížení výsluhové penze stěžovatelky, k níž byla splněním zákonných předpokladů oprávněna, představovalo zásah do jejího legitimního očekávání, že bude i nadále dostávat pravidelný důchod ve výši 247 eur. I když bylo náhlé snížení penze toliko přechodné povahy, došlo tím dle názoru Soudu k zásahu do jejího práva na pokojné užívání majetku.²⁸⁾

V daném případě bylo nesporné, že namítaný zásah byl stanoven zákonem. Soud jej nadto považoval za legitimní a sledující obecný zájem, když přihlédl k tomu, že v oblasti hospodářské a sociální politiky jsou státy nadány širokým prostorem pro vlastní uvážení (*margin of appreciation*), jaká opatření považují ve veřejném zájmu za nezbytná. To platí tím spíše v naléhavých situacích, kdy stát prochází významnými politickými či ekonomickými změnami nebo v případě úsporných opatření přijímaných k odvrácení nepříznivých důsledků závažné hospodářské krize.²⁹⁾ Za dané situace posloužilo snížení výsluhových penzí ke snížení státních výdajů a ke stabilizaci veřejných rozpočtů po dobu překlenutí krizového období.

Zbývalo tudíž posoudit otázku, zda bylo snížení výsluhové penze k naplnění sledovaného účelu přiměřeným prostředkem, jinými slovy zda byla nastolena spravedlivá rovnováha mezi obecným zájmem a právem stěžovatelky na ochranu jejího majetku. Tato rovnováha může být typicky narušena tehdy, pokud je dotčený jedinec nucen nést zjevně nepřiměřené nebo obzvláště tíživé břemeno.³⁰⁾ Zatímco úplné odnětí nároku na výplatu dávky by v zásadě mohlo dosáhnout intenzity porušení vlastnického práva, její přiměřené a úměrné sní-

²⁵⁾ Viz např. *Stec a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 65731/01 a 65900/01, rozsudek velkého senátu ze dne 6. července 2005, § 54 a 55.)

²⁶⁾ Viz *Andrejeva proti Lotyšsku*, stížnost č. 55707/00, rozsudek velkého senátu ze dne 18. února 2009, § 77 a judikatura tam dále citovaná.

²⁷⁾ Viz *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku*, stížnost č. 62235/12 a 57725/12, rozhodnutí ze dne 8. října 2013, § 18 *in fine*.

²⁸⁾ Viz *Valkov a ostatní proti Bulharsku*, stížnost č. 2033/04 a další, rozsudek ze dne 25. října 2011, § 88.

²⁹⁾ Viz *Béláné Nagy proti Maďarsku*, stížnost č. 53080/13, rozsudek velkého senátu ze dne 13. prosince 2016, § 112.

³⁰⁾ Srov. *Broniowski proti Polsku*, stížnost č. 31443/96, rozsudek velkého senátu ze dne 28. září 2005, § 148–149.

žení naopak zpravidla porušením článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě nebude.³¹⁾ Soud dále podotkl, že ani existence jiných alternativních opatření, jimiž by bylo možné dosáhnout sledovaného cíle, bez dalšího nečiní posuzované opatření neospravedlnitelným za předpokladu, že vnitrostátní orgány nevybočily z mezí prostoru pro vlastní uvážení.

V projednávané věci Soud přihlédl zejména k tomu, že sporné opatření bylo součástí širšího programu úsporných opatření, k nimž patřilo mj. i krácení jiných sociálních dávek, platů ve veřejném sektoru a nejrůznější změny v daňovém systému.³²⁾ Výsluhová penze stěžovatelky byla snížena o 15%, a to výlučně po dobu krizového období v délce čtyř let. Dopady předmětného opatření tak byly omezeny jak kvantitativně, tak i co do délky působení.³³⁾ Snížení penze nebylo ani zásadně vysoké. Pokud by se stěžovatelka přesto dostala do tíživé finanční situace, byla oprávněna požádat o další dávky pomoci v hmotné nouzi. Dle přesvědčení Soudu tak nelze tvrdit, že by byla zbavena svého jediného příjmu nebo byla ponechána bez dostatečných prostředků k živobytí.³⁴⁾ Soud proto uzavřel, že tato námitka je zjevně neopodstatněná ve smyslu čl. 35 odst. 3 písm. a) EÚLP, načež ji prohlásil za nepřijatelnou.

Stěžovatelka zároveň poukazovala na to, že se stala obětí rozdílného zacházení ve smyslu článku 14 ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1, jelikož na rozdíl od příjemců starobních důchodů, nebyl její výpadek příjmu dodatečně kompenzován. Soud nesouhlasil, když se domníval, že příjemci výsluhových a starobních penzí nejsou ve srovnatelném nebo jinak podobném postavení. Výsluhové penze jsou jednotlivcům udělovány jako odměna za věrnou službu ve státních úřadech a s tím související zásluhy a jsou vypláceny ze státního rozpočtu. Oproti tomu starobní důchody jsou placeny z prostředků samostatného systému sociálního pojištění, který je tvořen z celoživotních příspěvků osob, které jsou na něm zúčastněny. K tomuto závěru ostatně dospěl i litevský Ústavní soud, přičemž Soud nespátroval důvod se od jeho závěrů odchýlit. I tato námitka byla tudíž odmítnuta jako zjevně neopodstatněná.

K právu na výslech svědků proti sobě v rámci daňového řízení

Chap Ltd proti Arménii, stížnost č. 15485/09, rozsudek ze dne 4. května 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-173366>)

Stížnost podala soukromá společnost, zakladatelka regionální televizní stanice Gala TV. V únoru 2005 získala stěžovatelka od Národní televizní a rozhlasové rady (dále jen „NTRC“) licenci, která ji po dobu sedmi let opravňovala k provozování televizního vysílání ve městě Gjumri a jeho okolí. V období

³¹⁾ Viz *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku*, cit. výše, § 24 a tam citovanou judikaturu.

³²⁾ Viz *mutatis mutandis Savickas a ostatní proti Litvě*, cit. výše, § 93.

³³⁾ *Srov. Da Silva Carvalho Rico proti Portugalsku*, cit. výše, § 45 nebo *Koufaki a ADELY*, cit. výše, § 44.

³⁴⁾ Viz podobně *Markovics a ostatní proti Maďarsku*, stížnosti č. 77575/11 a další, rozhodnutí ze dne 24. června 2014, § 42 nebo naopak *N. K. M. proti Maďarsku*, cit. výše, § 68.

od října do listopadu 2007 probíhala státní kontrola účetnictví stěžovatelky. Podle zprávy o výsledcích šetření stěžovatelka mezi lety 2005 a 2007 zatajila ve svých daňových přiznáních nezdaněné příjmy z komerční reklamy. Zpráva z účetní kontroly byla opřena o dokumenty a záznamy poskytnuté na vyžádání panem Gr. A., vedoucím NTRC, jakož i o výpovědi řídících pracovníků obchodních společností, jejichž reklama byla odvysílána v Gala TV a kteří shodně tvrdili, že za poskytnuté reklamní služby neobdrželi žádnou fakturu. Stěžovatelka namítala, že obvinění z daňových úniků je vykonstruované a politicky motivované, když za komerční reklamu byla úmyslně považována reklamní sdělení, která byla s ohledem na svůj společenský význam odvysílána zdarma. Finanční správa pohnala stěžovatelku k soudu. Právní zástupce stěžovatelky v rámci řízení požadoval, aby byl proveden výslech Gr. A., jakož i svědků A. J., S. A., S. M., H. P., G. S., G. A. a H. M. Příslušný soud návrhu na doplnění dokazování výsledkem těchto svědků nevyhověl, protože jejich výpovědi považoval pro potřeby daného řízení za irelevantní. Ve výsledku nicméně přihlédl i k těmto důkazům a stěžovatelce nařídil uhradit částku ve výši 60 % nezdaněných příjmů. Dovolání stěžovatelky bylo prohlášeno za zjevně nedůvodné.

Stěžovatelka proto podala stížnost k ESLP, v níž namítala, že v rozporu s právem na spravedlivý proces zaručeným v čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy jí byla odepřena příležitost vyslechnout klíčové svědky proti sobě.

Senát první sekce Soudu se předně musel vypořádat s námitkou arménské vlády, že stížnost by měla být prohlášena za neslučitelnou *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy a jejích protokolů, neboť článek 6 Úmluvy není na dané řízení použitelný. Soud nikoliv překvapivě nesouhlasil, když odkázal na dřívější judikaturu, v níž zkoumal, zda a do jaké míry se na daňová řízení vztahují záruky spravedlivého procesu obsažené v článku 6 Úmluvy.

Tato otázka byla předně diskutována v rámci řízení ve věci *Ferrazzini proti Itálii*, v níž stěžovatel namítal, že daňová řízení nedostála požadavku na projednání v přiměřené lhůtě.³⁵⁾ Velký senát při této příležitosti setrval na tradičním pojetí, dle něhož fiskální záležitosti tvoří tvrdé jádro výsad veřejné moci. Jelikož je vztah mezi daňovým poplatníkem a správcem daně nutně veřejnoprávní povahy, nejsou předmětem tohoto řízení „občanská práva nebo závazky“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. Toto ustanovení proto není ve své civilní větvi na daňové řízení použitelné.

To však nutně neznamená, že jsou daňová řízení *en bloc* vyřata z věcné působnosti tohoto ustanovení. Za určitých okolností totiž naopak mohou spadat pod řízení o „trestním obvinění“ v autonomním významu tohoto slovního spojení, který je mu ve štrasburské judikatuře připisován. Za přelomový lze v tomto ohledu označit rozsudek velkého senátu ve věci *Jussila proti Finsku*,³⁶⁾ v němž se stěžovatel dovolával práva na veřejné projednání věci v řízení před daňovými

³⁵⁾ Viz stížnost č. 44759/98, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001, § 29.

³⁶⁾ Viz stížnost č. 73053/01, rozsudek velkého senátu ze dne 23. listopadu 2006, § 29–39.

orgány. ESLP vyjasnil dosavadní rozpory v judikatuře a do budoucna zaujal stanovisko, že použitelnost trestní větve čl. 6 odst. 1 Úmluvy na daňová řízení je třeba posuzovat vždy *ad hoc* s přihlédnutím k dnes již notoricky známým tzv. Engelovským kritériím.³⁷⁾ V případech daňových řízení přitom bude rozhodující zpravidla posouzení druhého a třetího kritéria, tedy povaha vytykaného deliktu a povaha a stupeň závažnosti hrozící sankce. V projednávané věci ESLP považoval za určující, že stěžovatelka čelila poměrně závažným sankcím v podobě pokuty a daňového penále v souhrnné výši 60% nezdaněné částky.³⁸⁾ Námitku vlády proto zamítl a stížnost prohlásil za přijatelnou.

Druhým dechem však Soud zdůraznil, že nepochybně existují „trestní obvinění“ různého stupně závažnosti. Proto je třeba pohlížet odlišně na trestní řízení *stricto sensu*, jejichž prvořadým účelem je objasnění skutku, posouzení, zda je trestným činem a případně též identifikace a potrestání odpovědných osob, a řízení, která lze vzhledem k jejich povaze kvalifikovat spíše jako kvazi-trestní. Autonomním výkladem pojmu „trestního obvinění“ dle čl. 6 odst. 1 EÚLP totiž dochází k postupnému rozšiřování působnosti trestní části tohoto ustanovení i na řízení, která dle tradičního vnímání nespádají do oblasti trestního práva. Jestliže tedy Soud konstatoval, že dané ustanovení je použitelné ve vztahu k posuzovanému řízení, neznamená to nutně, že se na něj uplatní záruky spravedlivého trestního procesu se vši přísností. Daňové pokuty a penále totiž nespádají pod tvrdé jádro trestního práva.

Soud dále připomněl, že čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy stanoví, že za normálních okolností musejí být všechny důkazy proti odsouzenému provedeny v jeho přítomnosti na veřejném jednání, aby mohly být kontradiktorně projednány. Výjimky z tohoto pravidla jsou přípustné pouze za předpokladu, že byla respektována práva obhajoby. Obviněnému tak obvykle musí být poskytnuta dostatečná a řádná příležitost vyslechnout a zpochybnit věrohodnost svědka proti sobě – buď v době, kdy tento svědek vypovídá, nebo v pozdější fázi řízení.³⁹⁾

Před samotnou aplikací výše uvedených zásad na okolnosti projednávaného případu, ESLP zkoumal, zda lze Gr. A. považovat vůbec za „svědka“ ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy, když na rozdíl od ostatních svědků nevypovídal. Soud připomněl, že „svědek“ je autonomním pojmem Úmluvy, který je třeba vykládat tak, že zahrnuje jakékoli prohlášení či výpověď osoby, která může v podstatné míře posloužit jako základ pro odsouzení.⁴⁰⁾ Je sice pravdou, že

³⁷⁾ Viz *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnosti č. 5100/71 a další, rozsudek pléna ze dne 8. června 1976, § 82 a 83, v němž ESLP určil, že pro posouzení, zda řízení spadá pod pojem „trestního obvinění“ je určující zejména: (i) kvalifikace posuzovaného deliktu dle vnitrostátního právního řádu, (ii) povaha deliktu a (iii) povaha a stupeň závažnosti hrozící sankce.

³⁸⁾ Viz § 35 a 36 rozsudku.

³⁹⁾ Viz *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*, stížnost č. 26766/05 a 22228/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2011, § 119–147; *Khodorkovskiy a Lebedev proti Rusku*, stížnosti č. 11082/06 a 13772/05, rozsudek ze dne 25. července 2013, § 707.

v dané věci Gr. A. neučinil žádnou ústní či písemnou výpověď, nicméně předložil vyšetřujícím orgánům dokumenty, které byly posléze použity proti stěžovatelce jako usvědčující důkaz. Právní zástupce stěžovatelky přitom jasně vyjevil svůj záměr položit Gr. A. v rámci veřejného jednání otázku vztahující se k pravosti těchto důkazů a okolnostem jejich předání. Skutečnost, že Gr. A. sám nevypovídal je tudíž zcela irelevantní, jelikož jako důkaz v daném řízení posloužily spíše jím předložené dokumenty. Na tento důkaz se tak musejí vztahovat záruky čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy.

Správní soud přitom zamítl návrh stěžovatelky na předvolání a provedení výslechu navržených svědků na jednání, když měl za to, že provedení těchto důkazů je zbytečné. V řízení tudíž ani nevystala otázka, zda existují závažné důvody pro jejich nedostavení se k jednání. Přesto byly tyto výpovědi a dokumenty připuštěny jako důkazy v neprospěch stěžovatelky. Nešlo sice o důkazy výlučné, nicméně zásadní měrou přispěly k vyvození stěžovatelčiny odpovědnosti, určení výše nezdaněných příjmů, jakož i výměře pokuty a daňového penále. Ve smyslu relevantní judikatury Soudu jim lze tedy přiznat význam rozhodujících důkazů. Konečně Soud konstatoval, že v řízení nebyly nastoleny žádné procesní záruky způsobilé vyvážit obtíže způsobené obhajobě v důsledku nemožnosti vyslechnout klíčové svědky proti sobě.

Výše uvedené skutečnosti byly z pohledu Soudu postačující k tomu, aby uzavřel, že za daných okolností došlo k porušení práva stěžovatelky na spravedlivý proces a výslech svědků proti sobě dle čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) EÚLP.

Skutečnost, že daňové řízení může být optikou článku 6 Úmluvy vnímáno jako řízení o trestním obvinění, není v judikatuře štrasburského soudu žádnou novotou. Dosud však ESLP ve vztahu k daňovým řízením uplatňoval toliko záruky spravedlivého procesu, které jsou obsaženy v prvním odstavci tohoto ustanovení. Význam nadepsaného rozsudku tedy tkví v tom, že Soud dává jasně najevo, že lze-li daňové řízení považovat za kvazi-trestní, uplatní se ve vztahu k němu veškeré záruky platné pro oblast trestního řízení, právo na výslech svědků proti sobě zaručené v čl. 6 odst. 3 písm. d) Úmluvy nevylučuje. Soud sice upozornil, že si je vědom, že se nejedná o klasické trestní řízení, a proto na něj nelze uplatňovat požadavky plynoucí z těchto ustanovení s plnou tvrdostí. Zůstává nicméně nejasné, jak se tento náznak shovívavosti projeví v praxi. Z projednávané věci je každopádně patrné, že Soud nehodlá tolerovat popření samotné podstaty těchto práv.

V daném případě proto ESLP neváhal na daňové řízení uplatnit klasický test, kterým bývá posuzována celková spravedlnost řízení tehdy, pokud obhajoba neměla příležitost vyslechnout svědka při hlavním líčení. Z pohledu odborníků na trestní právo se jedná o důvěrně známý test založený rozsudkem velkého senátu ve věci *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*⁴¹⁾ a dále vyjasněný

⁴⁰⁾ Viz *Lucà proti Itálii*, stížnost č. 33354/96, rozsudek ze dne 27. února 2001, § 41.

⁴¹⁾ Viz stížnosti č. 26766/05 a 22228/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2011.

v rozsudku velkého senátu *Schatschaschwili proti Německu*.⁴²⁾ Pro právníky z oblasti finančního práva se však může jednat o materii novou, a proto není od věci shrnout v kostce jednotlivé kroky tohoto testu.

Slučitelnost řízení, v němž byla jako důkaz použita výpověď učiněná svědkem, který nebyl vyslechnut na veřejném jednání, s čl. 6 odst. 1 a odst. 3 písm. d) Úmluvy je třeba posuzovat ve třech krocích.

V prvním kroku Soud zkoumá, zda existoval závažný důvod pro nepřítomnost svědka, a tedy i pro připuštění jeho výpovědi, kterou učinil mimo veřejné jednání, jako důkazu. Existuje přitom celá řada důvodů, pro které se svědek nemusí dostavit k hlavnímu líčení, například kvůli úmrtí nebo ze strachu,⁴³⁾ ze zdravotních důvodů,⁴⁴⁾ nebo proto, že je nedosažitelný. Je-li nedosažitelný, Soud vyžaduje, aby příslušný orgán učinil vše, co od něj lze přiměřeně požadovat, pro zajištění přítomnosti svědka.⁴⁵⁾ Skutečnost, že vnitrostátní orgány nebyly schopny dotyčného svědka nalézt nebo že se svědek nenacházel v zemi, kde se konalo hlavní líčení, nebyly samy o sobě považovány za dostatečné pro naplnění požadavků ustanovení čl. 6 odst. 3 písm. d). Toto ustanovení od smluvních států vyžaduje, aby podnikly pozitivní kroky s cílem umožnit obviněnému vyslechnout nebo nechat vyslechnout svědky proti sobě. Jinak je nepřítomnost svědka přičitatelná vnitrostátním orgánům.⁴⁶⁾ Soudu přitom nepřísluší stanovit seznam konkrétních opatření, která musejí vnitrostátní soudy přijmout, aby učinily vše, co od nich lze přiměřeně požadovat, k zajištění přítomnosti svědka, kterého nakonec považovaly za nedosažitelného. Je však zřejmé, že musejí svědka aktivně hledat s pomocí vnitrostátních orgánů, včetně policie,⁴⁷⁾ a pokud se svědek zdržuje v zahraničí, zpravidla musí též využít mezinárodní právní pomoc, je-li tento mechanismus k dispozici.⁴⁸⁾ Z požadavku, aby vnitrostátní orgány učinily vše, co po nich lze přiměřeně požadovat, k zajištění svědkovy přítomnosti u veřejného jednání, dále vyplývá, že vnitrostátní orgány budou pečlivě zkoumat důvody, pro které se svědek nemůže dostavit k hlavnímu líčení, a vždy přitom zohlední jeho konkrétní situaci.⁴⁹⁾

⁴²⁾ Viz stížnost č. 9154/10, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2015.

⁴³⁾ Viz *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*, cit. výše, § 120–125.

⁴⁴⁾ Viz např. *Bobes Proti Rumunsku*, stížnost č. 29752/05, rozsudek ze dne 9. července 2013, § 39–40; *Vronchenko proti Estonsku*, stížnost č. 59632/09, rozsudek ze dne 18. července 2013, § 58.

⁴⁵⁾ Srov. např. *Gabrielyan proti Arménii*, stížnost č. 8088/05, rozsudek ze dne 10. dubna 2012, § 78; *Tseber proti České republice*, stížnost č. 46203/08, rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, § 48; *Kostecki proti Polsku*, stížnost č. 14932/09, rozsudek ze dne 4. června 2013, § 65 a 66.

⁴⁶⁾ Viz *Tseber proti České republice*, cit. výše, § 48; *Lučić proti Chorvatsku*, stížnost č. 5699/11, rozsudek ze dne 27. února 2014, § 79.

⁴⁷⁾ Viz *Salikhov proti Rusku*, stížnost č. 23880/05, rozsudek ze dne 3. května 2012, § 116–117; *Präjinä proti Rumunsku*, stížnost č. 5592/05, rozsudek ze dne 7. ledna 2014, § 47.

⁴⁸⁾ Viz *Gabrielyan proti Arménii*, cit. výše, § 83; *Fafrowicz proti Polsku*, stížnost č. 43609/07, rozsudek ze dne 17. dubna 2012, § 56; *Lučić proti Chorvatsku*, cit. výše, § 80; *Nikolitsas proti Řecku*, stížnost č. 63117/09, rozsudek ze dne 3. července 2014, § 35).

⁴⁹⁾ Viz *Nechto proti Rusku*, stížnost č. 24893/05, rozsudek ze dne 24. ledna 2012, § 127; *Damir Sibgatullin proti Rusku*, stížnost č. 1413/05, rozsudek ze dne 28. května 2014, § 56.

Ve druhém kroku Soud posuzuje význam a váhu předmětné výpovědi na výsledek řízení, tj. zda se nejednalo o výlučný nebo rozhodující důkaz. Za výlučný je přitom třeba považovat jediný důkaz proti obviněnému, zatímco rozhodující důkaz by měl být vykládán úžeji jako usvědčující důkaz takové důležitosti nebo významu, že bude pravděpodobně rozhodující pro výsledek řízení. Je-li neověřená svědecká výpověď potvrzena jinými podpůrnými důkazy, bude posouzení, zda je rozhodujícím důkazem, záviset na síle těchto podpůrných důkazů; čím silnější jsou tyto důkazy, tím méně je pravděpodobné, že bude výpověď nepřítomného svědka považována za rozhodující.⁵⁰⁾

Konečně Soud zkoumá, zda existovaly dostatečné vyvažující faktory, které kompenzovaly ztížené podmínky, v nichž pracovala obhajoba. Mezi takové procesní záruky může náležet např.: (i) skutečnost, že vnitrostátní orgány přistupovaly k neověřené výpovědi nepřítomného svědka opatrně, jelikož si byly vědomy nižší důkazní hodnoty tvrzení nepřítomného svědka,⁵¹⁾ (ii) přehrání videozáznamu výsledku nepřítomného svědka provedeného mimo veřejné jednání, aby bylo soudu, obžalobě i obhajobě umožněno pozorovat svědkovo chování během výsledku a vytvořit si vlastní názor na jeho spolehlivost,⁵²⁾ (iii) zda byly na veřejném jednání předloženy jiné důkazy, které podporují neověřenou svědeckou výpověď,⁵³⁾ (iv) mohla-li obhajoba nepřítomnému svědkovi klást nepřímou, nepřímou písemně, otázky,⁵⁴⁾ (v) možnost, aby obžalovaný nebo jeho právní zástupce vyslechl svědka ve fázi vyšetřování,⁵⁵⁾ či pokud byla obviněnému poskytnuta možnost předestřít vlastní verzi událostí a zpochybnit

⁵⁰⁾ Viz *Schatschaschwili proti Německu*, cit. výše, § 123 a 124.

⁵¹⁾ *Srov. Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*, cit. výše, § 161; *Gani proti Španělsku*, stížnost č. 61800/08, rozsudek ze dne 19. února 2013, § 48; *Brzuszczyński proti Polsku*, stížnost č. 23789/09, rozsudek ze dne 17. září 2013, § 85–86.

⁵²⁾ Viz *A. G. proti Švédsku*, stížnost č. 315/09, rozhodnutí ze dne 10. ledna 2012; *Chmura proti Polsku*, stížnost č. 18475/05, rozsudek ze dne 3. dubna 2012, § 50; *D. T. proti Nizozemsku*, stížnost č. 25307/10, rozhodnutí ze dne 2. dubna 2013, § 50; *Rosin proti Estonsku*, stížnost č. 26540/08, rozsudek ze dne 19. prosince 2013, § 62.

⁵³⁾ Viz mimo jiné *Sicã proti Rumunsku*, stížnost č. 12036/05, rozsudek ze dne 9. července 2013, § 76–77; *Brzuszczyński proti Polsku*, cit. výše, § 87; *Sicã proti Rumunsku*, cit. výše, § 76–77. Takovými důkazy mohou být například výpovědi učiněné při hlavním líčení osobami, kterým nepřítomný svědek popsal události bezprostředně poté, co k nim došlo, jiné zajištěné skutkové důkazy o daném trestném činu, včetně důkazů forenzních, nebo znalecký posudek o zraněních oběti či její věrohodnosti. Soud dále považoval za významný faktor podporující výpověď nepřítomného svědka skutečnost, že jeho popis trestného činu, který na něm měl být údajně spáchán, se do značné míry podobal popisu podanému jiným svědkem, u něhož nic nenasvědčovalo tomu, že byl ovlivňován, ohledně obdobného trestného činu spáchaného tímtež obžalovaným. Tento faktor je ještě významnější, pokud druhý ze svědků vypovídal v hlavním líčení a jeho věrohodnost byla ověřena křížovým výslechem.

⁵⁴⁾ Viz *Yevgeniy Ivanov proti Rusku*, stížnost č. 27100/03, rozsudek ze dne 25. dubna 2013, § 49; *Scholer proti Německu*, stížnost č. 14212/10, rozsudek ze dne 18. prosince 2014, § 60.

⁵⁵⁾ Viz mimo jiné *A. G. proti Švédsku*, cit. výše; *Gani proti Španělsku*, cit. výše, § 48. Soud v této souvislosti rozhodl, že pokud orgány činné v trestním řízení již ve fázi vyšetřování dospěly k závěru, že svědek nebude vyslýchán v hlavním líčení, je nezbytné poskytnout obhajobě příležitost, aby mohla v přípravném řízení nechat oběti položit otázky.

věrohodnost nepřítomného svědka poukázáním na případné nesrovnalosti nebo rozpory s tvrzeními jiných svědků.⁵⁶⁾

Konečně ve věci *Schatschaschwili proti Německu*⁵⁷⁾ velký senát dále vyjasnil, že absence závažného důvodu pro nepřítomnost svědka nemůže být sama o sobě rozhodující pro závěr o nespravedlivosti řízení. Je však významným faktorem, k němuž musí být přihlédnuto při zvažování celkové spravedlnosti řízení a který může vychýlit jazýček vah směrem k závěru o porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) Úmluvy. Není-li tudíž dán závažný důvod pro absenci svědka na veřejném jednání, neznamená to bez dalšího, že řízení jako celek bylo nespravedlivé. Takový úsudek lze případně učinit až po zkoumání zbylých dvou kroků testu. Soud v tomto ohledu podtrhl, že všechny tři kroky testu spolu vzájemně souvisejí a teprve společně slouží ke zjištění, zda bylo trestní řízení jako celek spravedlivé. V neposlední řadě Soud dále uvedl, že síla vyvažujících faktorů nezbytných k tomu, aby bylo řízení považováno za spravedlivé, bude záviset na významu svědectví nepřítomného svědka. Čím větší váhu bude jeho svědectví mít, tím silnější budou muset být vyvažující faktory, aby řízení jako celek mohlo být považováno za spravedlivé.

Diskriminace na základě zdravotního stavu při posuzování žádosti o osvobození od daně z převodu nemovitosti, kterou stěžovatel zakoupil pro potřeby svého těžce postiženého syna

Guberina proti Chorvatsku, stížnost č. 23682/13, rozsudek ze dne 22. března 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161530>)

Poté, co se stěžovateli narodil syn s mozkovou obrnou, těžkým mentálním postižením a epilepsií, rozhodl se vyměnit stávající byt nacházející se ve třetím nadzemním podlaží bez výtahu za jiný, který by vyhovoval každodenním potřebám jeho syna upoutaného na invalidní vozík. Stěžovatel následně požádal finanční úřad o osvobození od daně z převodu nemovitosti. Odkazoval přitom na zákonnou výjimku, která se vztahuje na situace, kdy poplatník daně nabytí první byt do vlastnictví rodiny a tento slouží k uspokojení její vlastní bytové potřeby. Žádost byla finančním úřadem zamítnuta s tím, že stěžovatelům původní byt byl dostatečně prostorný k uspokojení potřeb pětičlenné rodiny, načež mu vyměřil daň ve výši 11 250 eur. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí brojil žalobou, v níž upozorňoval na to, že finanční úřad zcela přehlížel zvláštní bytové potřeby jeho rodiny, potažmo postiženého syna. Soudy se nicméně přiklonily k výkladu podanému finančním úřadem.

Stěžovatel v řízení před Soudem tvrdil, že formalistickým výkladem příslušné výjimky z povinnosti uhradit daň došlo k porušení zákazu diskriminace

⁵⁶⁾ Viz *Aigner proti Rakousku*, stížnost č. 28328/03, rozsudek ze dne 10. května 2012, § 43; *D. T. proti Nizozemsku*, stížnost č. 25307/10, rozsudek ze dne 2. dubna 2013, § 50; *Garofolo proti Švýcarsku*, stížnost č. 4380/09, rozhodnutí ze dne 2. dubna 2013, § 56.

⁵⁷⁾ Cit. výše, § 113–118.

na základě zdravotního stavu dle článku 14 Úmluvy ve spojení s právem na ochranu majetku dle článku 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě.

Soud na úvod připomněl, že k porušení článku 14 EÚLP nemusí dojít jen tehdy, pokud je s osobou nacházející se ve srovnatelném postavení zacházeno bez rozumných a objektivních důvodů odlišně, ale též pokud bylo bez těchto důvodů zacházeno stejně s osobou, která se nachází v prokazatelně odlišném postavení.⁵⁸⁾ V daňové oblasti smluvní strany požívají širokého prostoru pro vlastní uvážení (*margin of appreciation*). Avšak pokud se omezení týkají zvláště zranitelných skupin obyvatelstva, je prostor pro uvážení státu podstatně zúžen. Takovou zvláště zranitelnou skupinou osob mohou být nepochybně i osoby se zdravotním postižením.⁵⁹⁾ Uvedené platí *a fortiori*, je-li zdravotně postiženým nezletilé dítě, ve vztahu k němuž musejí být veškerá opatření vedena zásadou nejlepšího zájmu dítěte.⁶⁰⁾

Soud se ztotožnil s tvrzením stěžovatele, že absence výtahu v domě musela mít nutně vliv nejen na kvalitu života jeho syna, ale celé pečující rodiny. Tuto situaci bylo dle Soudu možné připodobnit k situaci rodiny bez jakéhokoli postižení, která by neměla vhodný přístup ke svému bytu, nebo nebyla napojena na klíčovou veřejnou infrastrukturu. Stěžovateli situaci tak lze připodobnit k postavení osob, které si pořízují byt vyhovující jejich bytovým potřebám a základním infrastrukturním požadavkům. Jediný rozdíl představovala skutečnost, že z hlediska stěžovatelovy rodiny byl základním infrastrukturním požadavkem výtah. Vnitrostátní orgány přesto při posuzování jeho žádosti o osvobození od daně z převodu nemovité věci nevzaly zvláštní bytové potřeby stěžovatele a jeho rodiny v potaz. Z tohoto důvodů nezbyvá než zhodnotit, zda pro stejné zacházení s žádostí stěžovatele existovaly objektivní a rozumné důvody.

Ty však žalovaná vláda nebyla schopná doložit. V této souvislosti dále ESLP přihlédl k tomu, že vnitrostátní orgány při výkladu příslušných ustanovení zákona nepřihlédly ke svým mezinárodním závazkům, zejména příslušným ustanovením Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením, která zaručuje mj. právo na přijetí přiměřených úprav, přístupnost a nediskriminaci osob se zdravotním postižením za účelem jejich plného zapojení do společenského života na rovném základě s ostatními.

S ohledem na výše uvedené tak Soud uzavřel, že nezohledněním specifické situace stěžovateli rodiny při rozhodování o jeho žádosti o osvobození od daně z převodu nemovité věci se vnitrostátní orgány dopustily bez rozumných a objektivních důvodů stejného zacházení, přestože se stěžovatel a jeho rodina nacházely prokazatelně v odlišné situaci. K porušení zákazu diskriminace dle článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě tedy došlo.

⁵⁸⁾ Viz zejména *Thlimmenos proti Řecku*, stížnost č. 34369/97, rozsudek velkého senátu ze dne 6. dubna 2000, § 44.

⁵⁹⁾ Srov. např. *Alajos Kiss proti Maďarsku*, stížnost č. 38832/06, rozsudek ze dne 20. května 2010, § 42.

⁶⁰⁾ Viz čl. 7 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte.

Ke střetu svobody projevu při hromadném sběru a uveřejňování údajů o příjmech a majetkových poměrech daňových poplatníků a práva na ochranu jejich soukromí a osobních údajů

Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku, stížnost č. 931/13, rozsudek velkého senátu ze dne 27. června 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175121>)

Na okraj přehledu nelze nezmínit nadepsaný rozsudek velkého senátu. Ten sice postrádá zásadní význam z hlediska českého práva, přesto jej však lze považovat za pozoruhodný. Důvodem je finská právní úprava, která v zájmu transparentnosti umožňuje přístup veřejnosti k údajům o daňových řízeních, osobní údaje daňových poplatníků nevyjímaje. Tento ojedinělý přístup zakotvilo ve svých právních rádech jen několik evropských států, k nimž se řadí Island, Itálie, Francie, Monako, Švédsko a Švýcarsko. Z nich navíc většina umožňuje přístup k údajům o individuálních daňových řízeních pouze omezeně a za předpokladu prokázání právního zájmu. Zbylé státy – stejně tak jako Česká republika⁶¹⁾ – se vydaly cestou obrácenou, kdy daňová řízení podléhají kromě zákonem předepsaných výjimek pravidlu mlčenlivosti.⁶²⁾

Stížnost v projednávané věci byla podána dvěma obchodními společnostmi, které vydávaly časopis *Veropörssi* věnovaný daňové problematice. Vycházejíce z toho, že dle finského právního řádu jsou informace o daňovém řízení přístupné veřejnosti, stěžovatelky od roku 1994 začaly shromažďovat údaje od finančních úřadů o zdanitelných příjmech a majetku daňových poplatníků. Ty posléze uveřejnily v několika vydáních svého periodika. V každém takovém vydání uvedly jména a příjmení rezidentů určité geografické oblasti, jejichž příjmy a majetky přesáhly určitou minimální hranici. Dohromady se tyto údaje týkaly 1,2 mil. obyvatel, tj. přibližně třetiny finské populace. Na podkladě takto vytvořené databáze posléze druhá stěžovatelka zahájila ve spolupráci s mobilním operátorem provoz SMS služby umožňující zákazníkům získat na vyžádání informace o příjmech a majetku osob, které byly do databáze zařazeny. Svým rozsahem databáze odpovídala údajům, které byly dříve zveřejněny prostřednictvím časopisu.

Stěžovatelky nebyly jediná média, která ve své praxi využívala veřejného přístupu k informacím o daňových řízeních. Jejich případ byl nicméně výjimečný s ohledem na způsob a rozsah, s jakým takto opatřené údaje dále na komerční bázi zpracovávaly a šířily.

V roce 2003 se Ombudsman pro ochranu osobních údajů obrátil na Úřad pro ochranu osobních údajů s návrhem na vyslovení zákazu pokračování v masovém zpracovávání údajů o daňových poplatnících za účelem provozování zmíněné SMS služby. Úřad návrh zamítl, když měl za to, že je na daný případ použitelná výjimka obsažená v zákoně o ochraně osobních údajů, která se týká

⁶¹⁾ Srov. § 52 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění.

⁶²⁾ Viz § 81 a 82 rozsudku.

sběru, uchovávání a předávání osobních údajů pro žurnalistické účely. Ombudsman proto zahájil řízení před správními soudy. Nejvyšší správní soud posléze shledal, že příslušná úprava je transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováváním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, načež položil předběžnou otázku na výklad této výjimky Soudnímu dvoru Evropské unie. Ten uvedl, že cílem daného ustanovení je snaha o nastolení spravedlivé rovnováhy mezi ochranou osobních údajů na straně jedné a potřebami tisku na straně druhé. Jako každou výjimku je i tuto třeba vykládat restriktivně. Zásah do soukromé sféry dotčených osob je tudíž ospravedlnitelný jen tehdy, pokud je takové opatření v demokratické společnosti striktně nezbytné. S přihlédnutím k tomuto výkladu Nejvyšší správní soud shledal, že činnosti provozované stěžovatelkami nelze pod danou výjimku podřadit. Zpracovávání osobních údajů v natolik masovém měřítku jako je vytváření národní databáze daňových poplatníků a jejich hromadné uveřejňování prostřednictvím tisku či SMS služby tak označil za neoprávněné. Zrušil proto všechna předchozí rozhodnutí a vrátil věc zpět k dalšímu projednání Úřadu. Stěžovatelkám bylo pokračování v těchto činnostech zakázáno.

V řízení před Soudem stěžovatelky zejména namítaly, že uložením zákazu shromažďovat, zpracovávat a rozšiřovat veřejnosti přístupné údaje o daňových poplatnících, došlo k porušení jejich práva na svobodu projevu dle článku 10 Úmluvy.

Věcí se nejprve zabýval senát čtvrté sekce Soudu, dle kterého sice došlo k zásahu do práva stěžovatelek svobodně sdělovat informace veřejnosti, nicméně zároveň shledal, že tento zásah byl stanoven zákonem a sledoval legitimní cíl. K jeho nezbytnosti doplnil, že vnitrostátní soudy usilovaly o nastolení spravedlivé rovnováhy mezi v kolizi stojícími zájmy. Nelze jim přitom vytýkat, že nakonec s přihlédnutím k výkladu podanému Soudním dvorem EU vycházely z toho, že výjimku pro výkon novinářské činnosti je třeba vykládat restriktivně. Zákaz šíření informací nadto nebyl stanoven *en bloc*, nýbrž pouze způsobem a v rozsahu, jehož se stěžovatelky do té doby dopouštěly. Poměrem šesti hlasů oproti jednomu tak uzavřel, že k porušení práva stěžovatelek na svobodu projevu dle článku 10 EÚLP nedošlo (viz <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156272>).

K žádosti stěžovatelek byl případ postoupen k projednání velkému senátu.⁶³⁾

Velký senát předně uvedl, že zákaz shromažďovat, uchovávat a zveřejňovat údaje o daňových poplatnících představoval zásah do práva stěžovatelek na šíření informací ve smyslu článku 10 Úmluvy. K porušení daného ustanovení však přesto nedošlo, jelikož tento zásah byl stanoven zákonem, sledoval legitimní cíl a byl nezbytný v demokratické společnosti.

Na poli zákonitosti ESLP podotkl, že zásah byl založen na příslušných ustanoveních zákona o ochraně osobních údajů. Neztotožnil se přitom s tvrzením

⁶³⁾ Viz čl. 43 odst. 1 EÚLP.

stěžovatelek, že předmětná výjimka pro novinářské účely nebyla formulována dostatečně jasně, aby mohly s určitostí předvídat, že na jimi provozované činnosti nebude použitelná. Dle názoru Soudu si stěžovatelky musely být vědomy možnosti, že jejich aktivity mohou být vyhodnoceny jako rozporné se smyslem a účelem zákona jako celku, a že masový sběr a komerční předávání těchto údajů třetím osobám, nebudou spadat pod výjimku, která je určena pro potřeby tisku a novinářů jako hlídacích psů demokracie.

Velký senát dále nepochyboval, že předmětné opatření sledovalo legitimní cíl spočívající v ochraně práv a svobod jiných dle druhého odstavce článku 10 Úmluvy.

Klíčové bylo tudíž zodpovězení otázky, zda byl zásah v demokratické společnosti skutečně nezbytný. Úkolem Soudu tak bylo posoudit, zda vnitrostátní orgány pečlivě vyvažovaly obě v kolizi stojící práva. Nabyt přitom přesvědčení, že se jim podařilo nalézt spravedlivou rovnováhu, neboť se důsledně držely relevantních zásad plynoucích z judikatury ESLP. Soud se především ztotožnil s postojem Nejvyššího správního soudu, že uveřejňování údajů o daňových poplatnících popsáním způsobem a v daném rozsahu nepřispívalo ke společenskému diskursu o věcech veřejného zájmu. Stěžovatelky nemohou hájitelně tvrdit, že svým počínáním sledovaly zpravodajské a nikoliv komerční účely. Soud dále vyzdvihl, že sběr, uchovávání a rozšiřování předmětných údajů bylo prováděno plošně tak, že tím byla dotčena doslova celá finská populace. I když totiž byly zveřejněny jen údaje o zhruba třetině obyvatel, jejichž příjmy a majetek přesáhly stanovenou hranici, neúčast mezi nimi nepřímou vysílala jasný signál o majetkových poměrech zbytku obyvatel. Stěžovatelky tudíž rozšiřovaly tyto údaje způsobem odlišným od toho, který byl finským zákonodárcem sledován, pakliže umožnil přístup veřejnosti k údajům o daňovém řízení. Za těchto okolností požívaly tamní orgány při rozhodování, jak nastolit spravedlivou rovnováhu mezi právem na svobodu projevu a ochranou soukromí, značně širokého prostoru pro vlastní uvážení (*margin of appreciation*). Kromě toho rozhodnutí vnitrostátních orgánů neznamenalo absolutní zákaz možnosti uveřejňovat informace o daňových poplatnících, ale toliko záповěď činit tak v plošném rozsahu zvolenými masovými prostředky.

Soud tak uzavřel, že vnitrostátní orgány předložily pro svá rozhodnutí relevantní a dostatečné důvody, které dokládají, že předmětné opatření bylo nezbytné v demokratické společnosti. K porušení práva stěžovatelek na svobodu projevu dle článku 10 EULP tedy nedošlo.

Mgr. Vladimír Pysk, LL.M.

INFORMACE K PŘIPRAVOVANÉ LEGISLATIVĚ EU

Orgány EU se shodly na Evropském pilíři sociálních práv

Rada (EU) ministrů pro zaměstnanost a sociální politiku se dne 23. října 2017 jednomyslně dohodla na znění Evropského pilíře sociálních práv a dala zmocnění k jeho podpisu jménem členských států EU¹⁾.

Pilíř sociálních práv je podle Rady politickým závazkem a představuje vodítko pro členské státy a orgány EU k novému procesu konvergence směrem k vytvoření lepších životních a pracovních podmínek v členských státech EU. Jeho cílem je posílení sociálních *acquis* a poskytování účinnějších práv občanům.

Myšlenku vytvoření evropského pilíře sociálních práv předseda J.- C. Juncker poprvé zformuloval ve svém projevu ke stavu Unie dne 9. září 2015²⁾ přičemž uvedl, že „je dobré začít s touto iniciativou v rámci eurozóny a umožnit dalším členským státům EU, aby se připojily, pokud budou chtít“. První návrh Pilíře byl představen dne 8. března 2016³⁾. Poté proběhly konzultace s členskými státy, orgány EU, sociálními partnery⁴⁾, jakož i s občanskou společností. Dne 26. dubna 2017 předložila Komise konečné znění Pilíře⁵⁾, v němž stanovila dvacet zásad a práv, rozdělených do 3 kategorií s cílem podpory spravedlivých a dobře fungujících trhů práce a systémů sociálního zabezpečení⁶⁾.

Konečný text Evropského pilíře sociálních práv společně vyhlásil Evropský parlament, Rada a Komise, přičemž vyhlášení bylo předloženo k podpisu všem třem orgánům na summitu v Göteborgu dne 17. listopadu 2017.

Prosazování zásad a práv vymezených v evropském pilíři má být společnou odpovědností členských států, orgánů EU, sociálních partnerů a dalších zúčastněných stran. Orgány EU předpokládají, že k uplatňování zásad a práv obsaže-

¹⁾ Proposal for an Interinstitutional Proclamation on the European Pillar of Social Rights. 13129/17.

²⁾ J.-C. Juncker: Stav Unie v roce 2015: Je čas na čestné jednání, jednotu a solidaritu. Štrasburk, 9. září 2015.

³⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zahájení veřejné konzultace o evropském pilíři sociálních práv. COM (2016) 0127 final.

⁴⁾ Evropský parlament přijal usnesení k pilíři 19. ledna 2017. Výbor regionů přijal stanovisko 11. října 2016 a Evropský hospodářský a sociální výbor 25. ledna 2017. Komise také obdržela příspěvky od vlád 21 členských států.

⁵⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Vytvoření evropského pilíře sociálních práv. COM (2017) 0250 final.

⁶⁾ Návrh Interinstitucionální vyhlášení evropského pilíře sociálních práv. COM (2017) 0251 final.

ných v pilíři bude zapotřebí dalších legislativních kroků. V případě potřeby tak budou stávající právní předpisy EU aktualizovány, doplněny a lépe prosazovány.

ZÁSADY EVROPSKÉHO PILÍŘE SOCIÁLNÍCH PRÁV

Kapitola I: Rovné příležitosti a přístup na trh práce

1. Všeobecné a odborné vzdělávání a celoživotní učení

Každý má právo na kvalitní a inkluzivní všeobecné a odborné vzdělávání a celoživotní učení, aby si udržel a nabyl dovednosti, které mu umožní účastnit se plně na životě společnosti a úspěšně zvládat změny na trhu práce.

2. Rovnost žen a mužů

Rovnost zacházení a příležitostí pro ženy a muže musí být zajištěna a podporována ve všech oblastech, včetně účasti na trhu práce, podmínek zaměstnání a kariérního růstu.

Ženy a muži mají právo na stejnou odměnu za rovnocennou práci.

3. Rovné příležitosti

Bez ohledu na pohlaví, rasu nebo etnický původ, náboženské vyznání nebo přesvědčení, zdravotní postižení, věk nebo sexuální orientaci má každý právo na rovné zacházení a příležitosti, pokud jde o zaměstnání, sociální ochranu, vzdělávání a přístup k veřejně dostupnému zboží a službám. Musí být podporovány rovné příležitosti nedostatečně zastoupených skupin.

4. Aktivní podpora zaměstnanosti

Každý má právo na včasnou a individuálně uzpůsobenou pomoc pro zlepšení vyhlídek na zaměstnání nebo na výkon samostatné výdělečné činnosti. Zahrnuto je právo na pomoc pro účely hledání pracovního místa a pro účely odborné přípravy a rekvalifikace. Každý má právo na převod nároků na sociální ochranu a odbornou přípravu v době přechodu mezi zaměstnáními.

Mladí lidé mají právo na další vzdělávání, učňovskou přípravu, stáž nebo na nabídku pracovního místa dobré kvality do čtyř měsíců od ztráty zaměstnání nebo ukončení vzdělávání.

Nezaměstnaní mají právo na personalizovanou, kontinuální a konzistentní pomoc. Dlouhodobě nezaměstnaní mají právo na hloubkové individuální posouzení jejich situace nejpozději 18 měsíců od ztráty zaměstnání.

Kapitola II: Spravedlivé pracovní podmínky

5. Bezpečné a adaptabilní zaměstnání

Bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru mají pracovníci právo na spravedlivé a rovné zacházení, pokud jde o pracovní podmínky a přístup k so-

ciální ochraně a odborné přípravě. Musí se podporovat přechod na formy pracovního poměru na dobu neurčitou.

V souladu s právními předpisy a kolektivními smlouvami musí být zajištěna nezbytná flexibilita pro zaměstnavatele, aby se mohli rychle přizpůsobit změnám hospodářské situace.

Musí se podporovat inovativní formy práce zajišťující kvalitní pracovní podmínky. Musí se podporovat podnikání a samostatná výdělečná činnost. Musí se usnadňovat profesní mobilita.

Musí se zamezit vzniku pracovních poměrů vedoucích k nejistým pracovním podmínkám, mimo jiné prostřednictvím zákazu zneužívání atypických pracovních smluv. Zkušební doba by měla mít přiměřenou délku.

6. Mzdy

Pracovníci mají právo na spravedlivou mzdu umožňující důstojnou životní úroveň.

Musí být zajištěna přiměřená minimální mzda, která uspokojí potřeby pracovníků a jejich rodin s přihlédnutím k vnitrostátním hospodářským a sociálním podmínkám, přičemž však musí být zachován přístup k zaměstnání a motivace hledat si práci. Musí být zamezeno chudobě pracujících.

Všechny mzdy musí být stanovovány transparentním a předvídatelným způsobem podle vnitrostátních zvyklostí a musí být uznávána samostatnost sociálních partnerů.

7. Informace o pracovních podmínkách a ochrana v případě propuštění

Pracovníci mají právo být na začátku svého pracovního poměru písemně informováni o právech a povinnostech vyplývajících z pracovního poměru, včetně zkušební doby.

Před propuštěním mají pracovníci právo být informováni o jeho důvodech a musí jim být dána přiměřená výpovědní doba. Mají právo na přístup k účinnému a nestrannému řešení sporů a v případě neoprávněného propuštění mají právo na nápravu, včetně přiměřené kompenzace.

8. Sociální dialog a zapojení pracovníků

Sociální partneři musí být při tvorbě a provádění hospodářské politiky, politiky zaměstnanosti a sociální politiky konzultováni podle vnitrostátních zvyklostí. Musí být podporováni ve sjednávání a uzavírání kolektivních smluv v záležitostech, které se jich týkají, přičemž je uznávána jejich samostatnost a právo na kolektivní akce. V příslušném případě musí být smlouvy uzavřené mezi sociálními partnery prováděny na úrovni Unie a jejích členských států.

Pracovníci nebo jejich zástupci mají právo na včasné informování a projednávání v záležitostech, které se jich týkají, zejména v případě převodu, restrukturalizace a fúze podniku a hromadného propouštění.

Musí být podporováno zvýšení kapacity sociálních partnerů posilovat sociální dialog.

9. Rovnováha mezi pracovním a soukromým životem

Rodiče a osoby s pečovatelskými povinnostmi mají právo na odpovídající dovolenou, pružné pracovní podmínky a přístup k pečovatelským službám. Ženy a muži musí mít rovný přístup k mimořádnému volnu, aby mohli plnit své pečovatelské povinnosti, a musí být motivováni k vyváženému využití tohoto typu dovolené.

10. Zdravé, bezpečné a dobře uzpůsobené pracovní prostředí a ochrana údajů

Pracovníci mají právo na vysokou úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Pracovníci mají právo na pracovní prostředí, které je uzpůsobené jejich profesním potřebám a které jim umožní prodloužit jejich aktivní účast na trhu práce.

Pracovníci mají právo na ochranu osobních údajů v kontextu zaměstnání.

Kapitola III: Sociální ochrana a začleňování

11. Péče o děti a podpora dětí

Děti mají právo na cenově dostupné a kvalitní vzdělávání a péči v raném věku.

Děti mají právo na ochranu před chudobou. Děti ze znevýhodněných prostředí mají právo na zvláštní opatření pro zvýšení rovných příležitostí.

12. Sociální ochrana

Bez ohledu na typ a dobu trvání pracovního poměru mají zaměstnanci a za srovnatelných podmínek osoby samostatně výdělečně činné právo na přiměřenou sociální ochranu.

13. Podpora v nezaměstnanosti

Nezaměstnaní mají právo na přiměřenou aktivační podporu od veřejných služeb zaměstnanosti, aby se mohli na trhu práce (znovu)začlenit, a na odpovídající podporu v nezaměstnanosti po přiměřenou dobu v souladu s jejich příspěvky a vnitrostátními pravidly způsobilosti. Tato podpora nesmí být demotivační pro rychlý návrat do zaměstnání.

14. Minimální příjem

Každý, kdo nemá dostatečné prostředky, má právo na přiměřené dávky zaručující minimální příjem, který mu umožní důstojný život ve všech etapách života a účinný přístup k podpůrnému zboží a službám. V případě osob, které mohou pracovat, by měly být dávky zaručující minimální příjem kombinovány s pobídkami ke (znovu)začlenění na trhu práce.

15. Příjem ve stáří a důchody

Pracovníci a osoby samostatně výdělečně činné v důchodu mají právo na důchod, který odpovídá jejich příspěvkům a zajišťuje přiměřený příjem. Ženy a muži musí mít rovné příležitosti nabývat důchodová práva.

Každý má ve stáří nárok na prostředky zajišťující důstojný život.

16. Zdravotní péče

Každý má právo na včasný přístup k cenově dostupné a kvalitní preventivní a léčebné zdravotní péči.

17. Začlenění osob se zdravotním postižením

Osoby se zdravotním postižením mají právo na podporu zaručující příjem, který jim zajistí důstojný život, na služby, které jim umožní účast na trhu práce a na životě společnosti, a na pracovní prostředí uzpůsobené jejich potřebám.

18. Dlouhodobá péče

Každý má právo na cenově dostupné a kvalitní služby dlouhodobé péče, zejména služby domácí a komunitní péče.

19. Bydlení a pomoc pro osoby bez domova

a. Osobám v nouzi musí být poskytnut přístup k sociálnímu bydlení nebo k pomoci v oblasti bydlení dobré kvality.

b. Zranitelné osoby mají právo na vhodnou pomoc a ochranu před nuceným vystěhováním.

c. Osobám bez domova musí být poskytnuto přiměřené přístřeší a služby, aby se podpořilo jejich sociální začlenění.

20. Přístup k základním službám

Každý má právo na přístup ke kvalitním základním službám, včetně vody, hygienického zařízení, energie, dopravy, finančních služeb a digitálních komunikací. Osobám v nouzi musí být k dispozici pomoc pro přístup k těmto službám.

Mgr. Peter Mišúr

LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE

Redakce časopisu Správní právo – LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA, připravuje v rubrice „Legislativní bibliografie“ výběr článků z českého a zahraničního právního tisku z oblasti legislativy a správního, resp. veřejného práva. K laskavé pozornosti čtenářů Správního práva redakce upozorňuje na články, které odborná veřejnost přijímá jako respektovaný výstup právní teorie a praxe. Cílem redakce je podporovat teoretické přemýšlení o právu, podporovat rozhodování ve veřejné správě na základě práva a konečně také kultivovat legislativní prostředí a působit tak na růst kvality legislativních textů.

Bibliografie

DVOŘÁK Libor, *Aktuální novelizace právních předpisů v oblasti posuzování vlivů záměrů na životní prostředí*, STAVEBNÍ PRÁVO – Bulletin, 2017, č. 2, s. 23-36.

KOKEŠOVÁ Jana, *Je zákonodárce vázán materiálními prameny práva? Příklad zákonodárné nečinnosti*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, č. 2, s. 311-324.

KYSELA Jan, *Metafyzické proky v současném českém ústavním diskursu*, Právník, 2017, č. 8, s. 649-671.

PIKOROVÁ Gabriela, *Dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení*, Bulletin KDP ČR, 2017, č. 3, s. 35-39.

PLACHÝ Jiří, *Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, č. 2, s. 299-310.

RABAN Přemysl, *Úvahy nad deseparací judiciální moci státu a postdemokracií*, Právnické listy, 2017, č. 1, s. 28-32.

Rozhodnutia Ústavného súdu SR: *K právu na ochranu osobnosti a slobode prejavu*, Justičná revue, 2017, č. 6-7, s. 912-920.

ŠKOP Martin, *Některé techniky jazykové metody interpretace práva*, Právník, 2017, č. 9, s. 770-782.

TOMOSZEK Maxim, *Politizace institutu ústavní odpovědnosti jako jedna z příčin současné ústavní krize v Polsku*, Časopis pro právní vědu a praxi, 2017, č. 2, s. 241-254.

Mgr. Peter Mišúr