

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník X

II/2018

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.

OBSAH:

Vladimír Pysk:

Z aktuální judikatury evropského
soudu pro lidská práva – ochrana
utajovaných informací XLII

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ.. LXXVII

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Vladimír Pysk, LL. M.,

Kancelář vládního zmocněnce
pro zastupování ČR před ESLP,

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena Hálková,

Kancelář veřejného ochránce práv

Z aktuální judikatury Evropského soudu pro lidská práva – ochrana utajovaných informací

Posledně jsme se v této rubrice věnovali aktuální rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“ nebo „Soud“) z odvětví práva finančního a zvláště daňového.¹⁾ V tomto čísle se blíže zaměříme na recentní judikaturu týkající se ochrany utajovaných informací, bezpečnostního řízení a činnosti zpravodajských služeb. Takto vymezený přehled judikatury by se mohl zdát na první pohled jako úzce profilovaný. Samostatnou pozornost si však jistě zaslouží, uvážíme-li, že judikatura k danému tématu byla ve sledovaném období²⁾ poměrně bohatá a že prošla dramatickým vývojem. Znovu přitom platí, že cílem autora nebylo podat zde vyčerpávající přehled štrasburské judikatury, která má přímé či nepřímé dopady na dané právní odvětví. Pozornost byla věnována pouze vybraným rozsudkům a rozhodnutím, jejichž výběr je výsledkem subjektivního hodnocení autora co do jejich významnosti z hlediska dosavadní judikatury Soudu a/nebo českého právního řádu a vnitrostátní rozhodovací praxe.

Shrnutí každého z citovaných rozsudků obsahuje stručné vyličení skutkového stavu, právní posouzení věci ze strany ESLP a případně i komentář autora.³⁾ Účelem těchto komentářů je zasazení daného rozsudku do širších souvislostí, jeho kritické zhodnocení s přihlédnutím k dosavadní judikatuře a objasnění, v čem je spatřován jeho význam.

Tím se dostáváme ke stručnému přiblížení obsahu níže předkládaného přehledu. Jako chronologicky nejstarší je na úvod zařazen významný rozsudek ve věci *Szabó a Vissy proti Maďarsku*. V něm se Soud na poli článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv (dále jen „EÚLP“ nebo „Úmluva“) zabýval zárukami proti svévoli a zneužití obsaženými v maďarské právní úpravě připouštějící tajné sledování osob. Soud zde využil příležitosti, aby

¹⁾ Viz legislativní přílohu odborného časopisu *Správní právo*, ročník L, číslo 7-8/2017.

²⁾ Pro účely tohoto článku jsou za aktuální považovány rozsudky vydané v uplynulých dvou letech.

³⁾ Autor, Mgr. Vladimír Pysk, LL.M., působí jako vedoucí oddělení řízení před smluvními orgány OSN 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 ČR ani Ministerstva vnitra ČR jako vydavatele periodika.

rozšířil působnost obecných zásad dříve formulovaných v kontextu trestního řízení i na zákonný rámec pro užívání sledovacích prostředků za zpravodajské účely. Rozsudek je zajímavý zejména tím, že nastavuje kritické zrcadlo tuzemské právní regulaci užívání zpravodajské techniky za účelem sledování osob.

Zajímavý je rovněž vývoj v oblasti přípustných omezení práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní zaručených v čl. 6 odst. 1 EÚLP, pokud byla účastníku řízení a jeho právnímu zástupci upřena možnost seznámit se s klíčovým podkladem rozhodnutí z důvodu jeho utajení v zájmu národní bezpečnosti. Tato aktuální problematika představuje těžiště předkládaného příspěvku. Proto jsou jí věnovány rovnou tři anotované rozsudky. Teprve jejich vzájemným porovnáním totiž vystoupí na povrch zásadní obrat v přístupu ESLP k těmto otázkám.

První z nich je rozsudek ve věci *Miryana Petrova proti Bulharsku*, kde se Soud zabíral právem na přístup k soudu, který by posoudil skutkové i právní otázky vznesené stěžovatelkou – bývalou zaměstnankyní zpravodajské služby – s níž byl rozvázan pracovní poměr bezprostředně poté, co jí nebyla prodloužena platnost bezpečnostního osvědčení. Okolnostmi stojícími v pozadí jejího propuštění se však vnitrostátní soudy odmítly zabývat, neboť právní úprava vylučovala soudní přezkum rozhodnutí přijatých v bezpečnostním řízení.

Druhým zkoumaným případem je stížnost *T. G. proti Chorvatsku*, která se týkala stěžovatele, jemuž nebyla prodloužena platnost zbrojního průkazu, protože dle utajované zprávy o výsledcích šetření policejního orgánu vyšla najevo jeho náchylnost k nadměrné konzumaci alkoholu, po jehož požití měl sklony k agresivnímu chování. Soud měl za to, že vnitrostátní řízení neobsahovalo dostatečné záruky způsobilé vyvážit znevýhodněné procesní postavení stěžovatele, který nemohl bez znalosti obsahu utajované písemnosti účinně zpochybnit informace, na nichž byla založena.

V přehledu nemůže chybět patrně nejvýznamnější rozsudek ze zkoumané oblasti, s nímž je většina čtenářů jistě již v hrubých rysech obeznámena. Nestává se totiž každý den, abychom se dočkali zásadního judikатурního obratu z dílny velkého senátu ESLP v řízení zahájeném z podnětu českého občana. Ve věci *Regner proti České republice* se Soud zabýval stížností bývalého vysoce postaveného funkcionáře Ministerstva obrany, jemuž byla odebrána bezpečnostní prověrka, aniž by mu bylo umožněno seznámit se s obsahem klíčového důkazu – zprávou zpravodajské služby podléhající režimu utajení. Velký senát byl postaven před otázku zásadního právního významu, totiž zda je čl. 6 odst. 1 EÚLP ve své civilní části vůbec použitelný na řízení o soudním přezkumu rozhodnutí vydaných v bezpečnostním řízení. Podobně jako ve druhém z citovaných případů, i když s odlišnými závěry, pak zkoumal kvalitu záruk obsažených v řízení před vnitrostátními soudy. K anotaci rozsudku je připojen podrobný komentář autora.

Konečně posledním rozsudkem na předkládaném menu je stížnost ve věci *Yonchev proti Bulharsku*, jež se týkala přístupu policisty do utajovaného osobního svazku v držení Ministerstva vnitra, v němž byly založeny mj. dvě zprávy o výsledcích jeho psychologického vyšetření, které sloužily jako klíčový podklad pro zamítnutí jeho žádosti o vyslání do zahraniční mise. Soud v této věci konstatoval porušení práva na respektování soukromého života ve smyslu článku 8 EÚLP, jelikož vnitrostátní orgány nedostály svému pozitivnímu závazku poskytnout stěžovateli k dispozici účinný mechanismus, jehož prostřednictvím by se mohl domoci přístupu k předmětným listinám.

VYBRANÉ ROZSUDKY ESLP Z OBLASTI OCHRANY UTAJOVANÝCH INFORMACÍ, BEZPEČNOSTNÍHO ŘÍZENÍ A ČINNOSTI ZPRAVODAJSKÝCH SLUŽEB

Požadavky na právní úpravu tajného sledování osob za zpravodajskými účely

Szabó a Vissy proti Maďarsku, stížnost č. 37138/14, rozsudek ze dne 12. ledna 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160020>)

Stížnost byla podána dvěma zaměstnanci nevládní organizace, která při své činnosti kritizovala vládní politiku. Podle maďarské právní úpravy byly potíráním mezinárodního terorismu pověřeny policejní orgány. K řádnému plnění těchto úkolů došlo v roce 2011 ke zřízení zvláštní protiteroristické jednotky. Té zákon přiznával rozsáhlé pravomoci, včetně provádění tajných domovních prohlídek, provádění odposlechů, zadržování a otevírání přepravovaných zásilek, jakož i sledování obsahu elektronické korespondence. Předpokladem užití těchto prostředků bylo předchozí udělení povolení. Zákon rozlišoval dvojí povolovací režim. Přísnější režim, kdy povolení mohl vydat pouze soud, se týkal užití těchto prostředků za účelem vyšetřování zákonem vymezených kategorií trestných činů. Naopak jejich použití k řádnému plnění zpravodajských úkolů v zájmu ochrany národní bezpečnosti podléhalo toliko povolení, které byl oprávněn vydat ministr spravedlnosti.

Stěžovatelé se domnívali, že mohli být pod záštitou provádění zpravodajských operací vystaveni sledování, když při výkonu své profese kritizovali kroky vládních představitelů. Jelikož neměli k dispozici jiný prostředek nápravy, domáhali se ochrany skrze podání ústavní stížnosti. Ve svém podání namítali, že zákonná úprava použitelnosti prostředků tajného sledování osob neskýtá dostatečné záruky způsobilé vyloučit svévoli v činnosti příslušného policejního útvaru. Ústavní soud smetl tvrzení stěžovatelů ze stolu s kusým odůvodněním, že tajné sledování prováděné za zpravodajskými účely podléhá vnější parlamentní kontrole, kdy příslušný výbor složený z členů zákonodárního sboru dohlíží na to, aby práva dotčených osob nebyla porušována.

V řízení před Soudem se stěžovatelé dovolávali článku 8 EÚLP, jenž zaručuje právo na respektování soukromého života, obydlí a korespondence.

Vláda vznesla námitku neslučitelnosti stížnosti *ratione personae* s ustanoveními Úmluvy a jejích protokolů, když měla za to, že stěžovatele nelze považovat za oběti namítaného porušení ve smyslu článku 34 EÚLP. Soud byl opačného mínění. Na úvod připomněl, že jednotlivec může být za určitých okolností v postavení oběti porušení Úmluvy z důvodu prosté existence zákona, který povoluje tajné sledování, aniž by musel prokázat, že toto opatření vůči němu bylo skutečně použito.⁴⁾ V relativně nedávném rozsudku⁵⁾ přitom velký senát ESLP blíže specifikoval kritéria, jimiž je třeba do budoucna posuzovat, zda lze osobu považovat za potenciální oběť tajného sledování. Velký senát předně vyjasnil, že postavení oběti se nemůže dovolávat každý, ale jen ten, u koho existuje zvýšená míra pravděpodobnosti, že mohl být sledování vystaven. Důvodné podezření přitom odvisí od rozsahu použitelnosti příslušných zákonných ustanovení, tj. zda lze nástroje tajného sledování využít jen ve vztahu k určité skupině osob, nebo jim může být podroben prakticky každý. V prvním případě lze za oběť považovat jen jedince, kteří patří k cílové skupině osob. Jinak je tomu ovšem tehdy, kdy právní úprava připouští, aby byl tajnému sledování vystaven v podstatě kdokoli. Druhé kritérium, které je třeba zohlednit, je existence a účinnost prostředků nápravy dostupných na vnitrostátní úrovni.

Maďarská právní úprava byla formulována způsobem, že se oběti tajného sledování mohl stát prakticky kdokoli. Nadto nezakotvovala žádný procesní institut, jehož prostřednictvím by se mohly domnělé oběti obrátit na nezávislý orgán nadaný pravomocí zabývat se jejich námitkou nezákonnosti sledování. S ohledem na tyto rysy právní úpravy Soud uzavřel, že stěžovatelé mohli oprávněně pociťovat, že proti nim mohla být předmětná opatření namířena, a proto na ně musí být pohlíženo jako na potenciální oběti namítaného porušení Úmluvy. Námitku vlády tak Soud zamítl a prohlásil stížnost za přijatelnou.

Na poli odůvodněnosti stížnosti Soud uznal, že prostředky tajného sledování, jimž mohli být stěžovatelé dle příslušné právní úpravy podrobeni, byly nepochybně způsobilé zasáhnout do jejich práva na respektování soukromého života, obydlí a korespondence. Jakýkoliv zásah do těchto práv je přitom na poli článku 8 Úmluvy přípustný jen tehdy, pokud byl stanoven zákonem, sledoval jeden z legitimní cílů vypočtených ve druhém odstavci daného ustanovení a za předpokladu, že byl k dosažení tohoto cíle v demokratické společnosti nezbytný.

Mezi stranami nebylo sporu o tom, že zásah sledoval legitimní cíl spočívající v ochraně národní bezpečnosti, a případně též předcházení nepokojům a zločinnosti. Jejich postoje se však rozcházely v nazírání na zákonnost a nezbytnost namítaného zásahu.

⁴⁾ Viz *Klass a ostatní proti Německu*, stížnost č. 5029/71, rozsudek ze dne 6. září 1978, § 34 a 36 nebo *Roman Zakharov proti Rusku*, stížnost č. 47143/06, rozsudek velkého senátu ze dne 4. prosince 2015, § 170–172.

⁵⁾ Viz *Roman Zakharov proti Rusku*, cit. výše, § 170–172.

Požadavek zákonnosti se nevyčerpává tím, že zásah musí být založen na ustanoveních vnitrostátního práva, neboť dále vyžaduje, aby příslušné normy splňovaly určité kvalitativní požadavky co do jejich dostupnosti, předvídatelnosti a slučitelnosti se zásadami právního státu, tj. aby obsahovaly účinné a dostatečné záruky proti svévoli či zneužití pravomocí orgány, které tajné sledování provádějí. Prostředky tajného sledování sice slouží ochraně národní bezpečnosti, jejich bezbřehé užívání je však způsobilé podkopat základní hodnoty demokracie, které mají ve skutečnosti chránit. Úlohou soudu bylo proto ujistit se, že právní rámec tajného sledování byl nastaven způsobem, který by byl schopen omezit zásahy do práv dotčených osob jen do té míry, v níž jsou v demokratické společnosti nezbytné.⁶⁾

Stěžovatelé především tvrdili, že právní úprava nebyla předvídatelná a postrádala dostatečné a účinné záruky.

Soud dal za pravdu žalované vládě, že právní úprava byla dostatečně předvídatelná, jestliže připouštěla užití tajného sledování za účelem prevence, odhalování a odvrácení teroristických činů, nebo k obstarávání informací potřebných k záchraně vlastních občanů v zahraničí. Třebaže se mohou zdát příslušná ustanovení do určité míry nejasná, dle Soudu musejí být zákony nevyhnutelně navrženy s jistou mírou vágnosti, aby skýtal prostor pro aplikaci na nejružnější situace, které mohou v reálném světě vyvstat. Přisvědčil tak vládě v tom, že pojmy jako „hrozba teroristického útoku“ nebo „provádění záchranných operací“ jsou pro účely požadavku zákonnosti dostatečně určité, a tedy i předvídatelné.

Stěžovatelům dal naopak za pravdu v otázce existence dostatečně účinných záruk. Nejprve připomněl svou ustálenou judikaturu, dle níž zákonný rámec upravující užívání nejružnějších prostředků tajného sledování musí obsahovat alespoň tyto minimální záruky: a) vymezit povahu trestných činů, u nichž může být sledování povoleno, b) určit okruh osob, které mu mohou být podrobeny, c) zakotvit meze co do nejzazší délky trvání opatření, d) upravit proces povolování, dozoru nad prováděním sledování a stanovit pravidla pro uchovávání pořízených záznamů a údajů, e) obsahovat pravidla pro bezpečné předávání údajů třetím osobám a v neposlední řadě i f) určit podmínky, za nichž musejí být záznamy vymazány nebo zničeny. Při zkoumání těchto záruk bere Soud v potaz nejružnější okolnosti případu jako je povaha, rozsah a délka trvání opatření, důvody podmiňující jejich použití, povaha orgánu, který byl nadán pravomocí sledování nařídit, provádět a dozorovat, jakož i dostupnost účinných prostředků nápravy.⁷⁾

Při poměrování vnitrostátní úpravy prizmatem těchto zásad se Soud nejprve pozastavil nad tím, že zákonodárce umožnil, aby byl tajnému sledování podroben prakticky každý, když rezignoval na užší vymezení okruhu

⁶⁾ Viz *Roman Zakharov proti Rusku*, cit. výše, § 232.

⁷⁾ Viz *Amann proti Švýcarsku*, stížnost č. 27798/95, rozsudek velkého senátu ze dne 16. února 2000, § 56–58.

dotčených osob. Povolení užití utajených prostředků přitom nebylo podmíněno tím, aby příslušné orgány prokázaly spojitost mezi konkrétním jednotlivcem či skupinou osob a doloženou teroristickou hrozbou. Soud tak vyjádřil znepokojení nad tím, že právní úprava mohla být úmyslně nastavena tak, aby připouštěla plošné a strategické sledování obyvatel.

Nedostatečné záruky proti svévoli Soud dále spatřoval v režimu povolování užití zpravodajské techniky ze strany ministra spravedlnosti. Pro udělení souhlasu totiž postačovalo, aby byla žádost opřena o důvody svědčící ve prospěch potřeby užití těchto prostředků. Dle názoru Soudu však musí tajné sledování podléhat **testu tzv. „striktní nezbytnosti“** zásahu. Dosažení sledovaného cíle tedy nesmí být možné jinými – z hlediska základních práv dotčených osob méně invazivními – prostředky. V každém případě pak není postačující pouhé uvedení důvodů, aniž by byly ministrowi předloženy i podklady, z nichž vyplývá individualizované podezření, že dotyčný jedinec mohl být zapojen do teroristických činností. Jinak by ministr neměl možnost provést příslušný test přiměřenosti a posoudit, zda je potřeba zásahu do práv dané osoby s ohledem na okolnosti věci opravdu striktně nezbytná.

Výtkám Soudu neušla ani sama skutečnost, že souhlas k tajnému sledování byl vydáván ministrem spravedlnosti. Dle Soudu je sice možné, aby povolení vydával jiný než soudní orgán, v každém případě by však muselo jít o orgán dostatečně nezávislý na moci výkonné, jímž člen vlády rozhodně není.⁸⁾ V oblasti, která je natolik náchylná k politickému zneužití, jako je tajné sledování, by měla být účinná kontrola rozhodování zásadně vykonávána – při nejmenším v konečné instanci – ze strany nezávislé soudní moci. To nutně neznamená, že by se muselo jednat o soudní kontrolu *ex ante*, jelikož stejného účelu lze dosáhnout i následným soudním přezkumem, který může poskytnout dodatečnou nápravu za protiprávní sledování.⁹⁾ V mnohých situacích, typicky tvář v tvář současným teroristickým hrozbám, ostatně začasté nebude ani vydání předchozího povolení vhodné, neboť by tím mohlo dojít k nežádoucímu prodloužení vedoucímu až ke ztrátám na lidských životech.¹⁰⁾ Následný soudní přezkum je však absolutní nezbytností, nemá-li dojít ke ztrátě důvěry veřejnosti.

Za nejasnou a svévoli připouštějící dále Soud označil právní úpravu maximální přípustné délky trvání těchto opatření. Ta sice výslovně určovala jako mezní hranici devadesáti dnů s možností prodloužení, ponechávala však

⁸⁾ Viz *Roman Zakharov proti Rusku*, cit. výše, § 258.

⁹⁾ Viz *Kennedy proti Spojenému království*, stížnost č. 26839/05, rozsudek ze dne 15. května 2010, § 167.

¹⁰⁾ Naopak dle Soudu nelze považovat za postačující soudní přezkum *ex post* v případě tajného sledování namířeného proti představitelům novinářského stavu, kdy ztráta důvěry jejich zdrojů by mohla být nenávratně ztracena, pakliže by vyšlo najevo, že dotyční jedinci byli sledováni. V těchto případech by měl být upřednostněn povolovací režim *ex ante*. Srov. zejména *Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B. V. a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 39315/06, rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, § 101.

otevřeným, zda lze trvání sledování prodloužit jen jednou anebo třeba i opakovaně.

Konečně se Soud zabýval i prostředky nápravy dostupnými z hlediska dotčených osob. Zde vyzdvihl, že otázka účinnosti jakéhokoli prostředku nápravy je neoddelitelně spjata s potřebou, aby se dotčení jedinci o tom, že byli potajmu sledováni, dodatečně dozvěděli. Požadavkem takové *ex post* notifikace se rozumí, že jakmile pominuly důvody, pro něž bylo sledování nařízeno, a dotčenou osobu lze o této skutečnosti vyrozumět, aniž by tím mohlo dojít k ohrožení účelu sledování, měla by jí být tato okolnost sdělena, aby se mohla svobodně rozhodnout, zda požádat o přezkum zákonnosti opatření, jímž bylo zasahováno do jejích základních práv a svobod. Vzhledem k absenci notifikačního mechanismu Soud nepovažoval za účinné jiné prostředky nápravy, na něž poukazovala maďarská vláda (např. stížnost k ministru vnitra). Soud nadto výslovně odmítl, že by mohl dostatečnou nápravu poskytnout Bezpečnostní výbor Parlamentu. Tomuto výboru byl ministr spravedlnosti povinen předkládat dvakrát do roka zprávu o činnosti zpravodajských služeb. Zpráva však byla veřejnosti nepřístupná, a tedy postrádala potřebnou míru transparentnosti a veřejné kontroly. Nad rámec obsahu této zprávy však výbor nebyl oprávněn požadovat dodatečné informace. Nemohl se ani v podrobnostech zabývat a poskytnout nápravu v konkrétních případech, neboť neměl přístup k jednotlivým spisům.

S přihlédnutím ke shora uvedeným zjištěním Soud neváhal uzavřít, že vnitrostátní právní rámec umožňující plošné sledování osob postrádal dostatečné záruky způsobilé vyloučit svévolné zásahy do práv dotčených osob, stěžovatele nevyjímaje. K porušení článku 8 EÚLP tudíž došlo.

K rozsudku je připojeno souhlasné stanovisko portugalského soudce Pinta de Albuquerque, jenž vyslovil domněnku, že se příslušný senát částečně odchýlil od relevantní judikatury velkého senátu.¹¹⁾ Vláda sice požádala panel pěti soudců o postoupení věci velkému senátu, čímž bylo možné dosáhnout revize rozsudku, avšak její žádosti nebylo vyhověno.

Rozsudek v nadepsané věci je dalším z mnoha příspěvků Soudu k problematice utajeného sledování osob. Soud přitom v zásadě nerozlišuje mezi jednotlivými způsoby takového sledování. Výše vypočtené obecné zásady se proto uplatní, ať už jde o telefonní¹²⁾ či prostorové odposlechy,¹³⁾

¹¹⁾ Srov. *Roman Zakharov proti Rusku*, cit. výše.

¹²⁾ Srov. např. *Lambert proti Francii*, stížnost č. 23618/94, rozsudek ze dne 24. srpna 1998; *Amann proti Švýcarsku*, cit. výše; *Malone proti Spojenému království*, stížnost č. 8691/79, rozsudek pléna ze dne 2. srpna 1984; *Huwig proti Francii*, stížnost č. 11105/84, rozsudek ze dne 24. dubna 1990; *Pruteanu proti Rumunsku*, stížnost č. 30181/05, rozsudek ze dne 3. února 2015.

¹³⁾ Viz *Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 35394/97, rozsudek ze dne 12. května 2000; *Bykov proti Rusku*, stížnost č. 4378/02, rozsudek velkého senátu ze dne 10. března 2009; *Savovi proti Bulharsku*, stížnost č. 7222/05, rozsudek ze dne 27. listopadu 2012; *P. G. a J. H. proti Spojenému království*, stížnost č. 44789/98, rozsudek ze dne 25. 9. 2001; *Hewitson proti Spojenému království*, stížnost č. 50015/99, rozsudek ze dne 27. května 2003.

zásahy do listovních svobod či elektronické korespondence,¹⁴⁾ nebo dokonce monitorování pohybu skrze GPS.¹⁵⁾ Až donedávna se Soud zabýval utajeným sledováním osob zpravidla v kontextu vyšetřování trestných činů ze strany orgánů činných v trestním řízení. Projednáváný rozsudek je však významný tím, že Soud rozšiřuje použitelnost této judikaturní linie i na tajné sledování prováděné za zpravodajskými účely.¹⁶⁾ Jeho standardy lze tudíž kriticky poměřovat i relevantní ustanovení českých zákonů upravujících činnosti zpravodajských služeb,¹⁷⁾ zejména pak právní úpravu týkající se užívání zpravodajské techniky.¹⁸⁾

K právu na přístup k soudu nadanému pravomocí provést „dostatečný přezkum“ a podmínkám pro vynětí rozhodnutí přijatých v rámci bezpečnostního řízení ze soudního přezkumu

Miryana Petrova proti Bulharsku, stížnost č. 57148/08, rozsudek ze dne 21. července 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164954>).

Stěžovatelka byla od roku 1981 zaměstnána Národní bezpečnostní službou v pozici systémové provozní. S ohledem na náplň její pracovní činnosti byla držitelkou bezpečnostní prověrky, která ji opravňovala seznamovat se s utajovanými informacemi. Pro výkon dané pracovní pozice byla platná bezpečnostní prověrka nezbytným předpokladem. V roce 2002 byl přijat nový zákon o ochraně utajovaných informací, dle něhož měli i stávající držitelé bezpečnostních provereček opětovně požádat o jejich vydání. Nesplnění této podmínky by vedlo k automatickému zneplatnění stávajícího oprávnění. Stěžovatelce však nebyla nová bezpečnostní prověrka udělena. Rozhodnutí postrádalo jakékoli zdůvodnění kromě odkazu na příslušné ustanovení zákona. Stěžovatelka podala odvolání, které bylo rovněž zamítnuto bez uvedení důvodů. Stěžovatelka byla posléze propuštěna s tím, že přestala splňovat nezbytný předpoklad pro výkon dosavadní funkce. Stěžovatelka se proti výpovědi bránila před soudy na třech stupních soudní soustavy. V rámci řízení vyslovila domněnku, že neudělení bezpečnostní prověrky souviselo s nepříznivým výsledkem psychologického vyšetření, které podstoupila někdy okolo roku 1995. V té době skutečně trpěla neurózou a depresivními stavy, její zdravotní stav se však od té doby podstatně zlepšil. Dřívější duševní potíže tudíž nebyly pro rozhodnutí relevantní. Vnitrostátní soudy žalobu shodně

¹⁴⁾ Srov. *Klass a další proti Německu*, cit. výše; *Copland proti Spojenému království*, stížnost č. 62617/00, rozsudek ze dne 3. dubna 2007; *Kennedy proti Spojenému království*, cit. výše.

¹⁵⁾ Viz zejména *Uzun proti Německu*, stížnost č. 35623/05, rozsudek ze dne 2. září 2010.

¹⁶⁾ Podobně tak učinil již velký senát ve věci *Roman Zakharov proti Rusku*, cit. výše.

¹⁷⁾ Viz zejména zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů; a zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁾ K nedostatkům české právní úpravy viz Pysk, V. *Požadavky na právní úpravu tajného sledování s využitím zpravodajské techniky: komentář k rozsudku Szabó a Vissy proti Maďarsku*, Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva, Wolters Kluwer ČR, a. s., Ročník XIV., číslo 4/2016, s. 252–264.

zamítly s upozorněním, že rozhodnutí přijatá v rámci bezpečnostního řízení dle výslovného znění zákona nepodléhají soudnímu přezkumu. Ani soudy povolané k posouzení (ne)platnosti výpovědi tak nemají pravomoc, aby se jejich námitkami po věcné stránce zabývaly.

Stěžovatelka v řízení před ESLP tvrdila, že v důsledku odnětí bezpečnostní prověrky byla *de facto* zbavena možnosti pokračovat ve výkonu povolání. Konkrétně pak mělo dojít k porušení jejího práva na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, jelikož rozhodnutí o propuštění ze zaměstnání nebylo soudy po věcné stránce projednáno z důvodu vynětí bezpečnostního rozhodování ze soudního přezkumu.

Vláda namítala, že předmětné ustanovení Úmluvy není na projednávání případ *ratione materiae* použitelné, neboť předmětem stížnosti bylo právo, které nelze považovat za občanské ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP. Kromě toho bylo vynětí soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení bezpečnostní prověrky v souladu s požadavky, které sám Soud vytyčil v rozsudku ve věci *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*,¹⁹⁾ když vyloučení přístupu k soudům bylo opřeno o výslovné ustanovení vnitrostátního právního řádu a sledovalo legitimní cíl spočívající v ochraně národní bezpečnosti.

Soud nesouhlasil a připomněl, že čl. 6 odst. 1 EÚLP je ve své civilní části použitelný na řízení, jejichž předmětem je skutečný a vážný spor ohledně práva, o němž lze alespoň hájitelným způsobem tvrdit, že je zaručeno vnitrostátním právem. Spor se může týkat nejen existence takového práva, ale i jeho rozsahu anebo způsobu výkonu. Kromě toho, má-li být dané ustanovení aplikovatelné, je nezbytné, aby byl výsledek předmětného řízení přímo určující z hlediska daného práva, které musí být civilní povahy.²⁰⁾

Dle nazírání Soudu nebylo optikou stěžovatelky v sázce právo na přístup k utajovaným informacím, které není jako takové Úmluvou zaručeno, ale spíše práva, která byla v důsledku odnětí prověrky nevyhnutelně dotčena. Rozhodnutí o odnětí prověrky mělo nespochybnitelně tíživé dopady na osobní situaci stěžovatelky, neboť jí znemožnilo pokračovat ve výkonu dosavadní profese. Ztráta příjmu z povolání přitom měla dopady i na její majetkové poměry. Dle mínění Soudu bylo předmětem sporného řízení spíše právo uznané bulharským právním řádem nebýt propuštěn ze zaměstnání bez spravedlivých důvodů. K otázce, zda dané právo bylo civilní povahy, ESLP odkázal na dosavadní judikaturu, z níž plyne, že čl. 6 odst. 1 EÚLP je ve své občanskoprávní části použitelný na veškerá sporná řízení týkající se pracovněprávních vztahů státu a jeho zaměstnanců. Vnitrostátní orgány přesto mohou vyloučit působnost tohoto ustanovení na určitý okruh řízení ve věcech státních zaměstnanců, pokud splní obě kritéria vypočtená ve věci: *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*.²¹⁾ Vnitrostátní právo předně musí

¹⁹⁾ Viz stížnost č. 63235/00, rozsudek velkého senátu ze dne 19. dubna 2007.

²⁰⁾ Viz *Efendiyeva proti Ázerbájdžánu*, stížnost č. 31556/03, rozsudek ze dne 25. října 2007, § 39.

²¹⁾ Viz § 62 rozsudku cit. výše.

výslovně vyloučit přístup těchto zaměstnanců k soudní ochraně práv a toto vynětí musí být dále založeno na objektivních důvodech. Pokud právní řád přístup k soudům explicitně nevylučuje, není třeba, aby se Soud zabýval druhým kritériem.²²⁾ Vzhledem k tomu, že bulharská právní úprava připouštěla podání žaloby na neplatnost výpovědi, nebyl splněn ani první předpoklad pro založení výjimky z použitelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP. Soud proto uzavřel, že dané ustanovení bylo na projednávanou stížnost aplikovatelné, načež stížnost prohlásil za přijatelnou.

V úvodní části hodnocení odůvodněnosti stížnosti Soud upozornil, že závěr o použitelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP v jeho civilní větvi nutně nepředjímá, do jaké míry by se na dané řízení měly uplatňovat jednotlivé záruky spravedlivého procesu jím zaručené, rozsah soudního přezkumu nevyjímaje. Dále připomněl, že pojem „soudu“ obsažený v daném ustanovení je třeba vykládat ve smyslu materiálním tak, že vyžaduje, aby byla záležitost projednána soudním orgánem, který je nadán tzv. plnou jurisdikcí. Musí být tedy oprávněn posoudit všechny relevantní skutkové i právní otázky, které mu byly stranami předloženy.²³⁾

Přestože byla stěžovatelka oprávněna zahájit řízení, v němž se mohla domáhat určení neplatnosti výpovědi, jejího navrácení do funkce a náhrady ušlého platu, žádný ze soudů se nezabýval její stěžejní námitkou, totiž zda existovaly zákonné důvody pro zamítnutí její žádosti o vydání nové bezpečnostní prověrky. To bylo dle Soudu tím spíše znepokojivé, když její neudělení nevyhnutelně znamenalo ztrátu dosavadního zaměstnání. Stěžovatelce přitom nikdy nebyly sděleny důvody, k nimž bylo při vydání negativního rozhodnutí přihlédnuto. Nemohla proto ani účinně brojit proti tomu, že bylo rozhodnutí založeno na informacích, které byly nesprávné, neúplné či jinak nespolehlivé. Odmítnutím prošetřit skutkové okolnosti vedoucí k nevydání bezpečnostní prověrky se vnitrostátní soudy v podstatě vzdaly své jurisdikce k projednání věci.

Zájem na ochraně národní bezpečnosti, jehož se dovolávala vláda, sice dle názoru Soudu může ospravedlnit omezení práva na přístup k soudu dle čl. 6 odst. 1 EÚLP, avšak nesmí se tak stát ve zjevně nepřiměřeném rozsahu. Tak je tomu právě v situaci, kdy bylo účinkem omezení v podstatě vyloučení soudního projednání podstaty námitek formulovaných stěžovatelkou.²⁴⁾ Vláda nadto nebyla schopna vysvětlit, z jakého důvodu bylo nezbytné, aby byla stěžovatelka zbavena možnosti nechat přezkoumat, zda nebylo rozhodnutí o neudělení bezpečnostní prověrky svévolné. Tyto úvahy Soudu postačovaly k tomu, aby uzavřel, že v projednávané věci k porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP došlo.

²²⁾ Srov. *Rizhamadze proti Gruzii*, stížnost č. 2745/03, rozsudek ze dne 31. července 2007, § 27–28 či *Romuald Kozłowski proti Polsku*, stížnost č. 46601/06, rozsudek ze dne 20. ledna 2009, § 24.

²³⁾ Viz *Terra Woningen B.V. proti Nizozemsku*, stížnost č. 20641/92, rozsudek ze dne 17. prosince 1996, § 52.

²⁴⁾ Srov. např. *Tinelly & Sons Ltd a ostatní a McElduff a ostatní proti Spojenému království*, stížnosti č. 20390/92 a 21322/92, rozsudek ze dne 10. července 1998, § 76 nebo *Devenney proti Spojenému království*, stížnost č. 24265/94, rozsudek ze dne 19. března 2002, § 26.

Odůvodnění rozsudku Soudu si zaslouží pozornost při nejmenším ve dvou směrech. Za pozoruhodný lze předně označit způsob, jakým Soud dovodil použitelnost čl. 6 odst. 1 EÚLP na projednávanou stížnost. Bulharské orgány totiž v dobré víře vycházely z vodítek, která Soud formuloval v rozsudku *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*. Jde o přelomový rozsudek, v němž velký senát přehodnotil dosavadní přístup²⁵⁾ a shledal, že čl. 6 odst. 1 EÚLP je obecně použitelný na pracovněprávní spory týkající se státních zaměstnanců. Zároveň však připustil i výjimky z tohoto pravidla. Ty jsou přípustné při splnění dvou kumulativních podmínek. Zaprvé musí vnitrostátní zákon výslovně vylučovat přístup státních zaměstnanců k soudům. Aby však státy nemohly *en bloc* vyloučit jejich přístup k soudní moci ve všech oblastech rozhodování, stanovil Soud i podmínku druhou. Dle té jsou výjimky myslitelné jen tehdy, pokud je vynětí ze soudního přezkumu opřeno o objektivní důvody.

Na tomto místě je nutné učinit stručnou, ale podstatnou, odbočku. Není bez zajímavosti, že tato vodítka byla již v minulosti na bezpečnostní řízení uplatněna. Ve věci *Ternovskis proti Lotyšsku*²⁶⁾ shledal Soud porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP za okolností podobných komentovanému rozsudku. Odpovědi lotyšského zákonodárce na předmětný rozsudek byla změna právní úpravy, jíž byla rozhodnutí přijatá v bezpečnostním řízení paušálně vyňata ze soudního přezkumu. Tato výluku se záhy znovu dostala do hledáčku štrasburského soudu ve věci *Špūlis a Vaškevičs proti Lotyšsku*.²⁷⁾ Významné je, že zde měl Soud vůbec poprvé příležitost posoudit, zda je ve vztahu k rozhodování v bezpečnostním řízení splněna podmínka druhá. Jinými slovy lze mít za to, že je vyloučení soudního přezkumu u těchto druhů rozhodnutí založeno na objektivních důvodech? Soud dospěl k závěru, že ano. Předně však vyzdvihl, že je na státech, aby prokázaly, že se podstata sporu týká výkonu státní moci, nebo že je zpochybňováno „zvláštní pouto důvěry a loajality“ mezi státem a jeho zaměstnancem.²⁸⁾ Při tomto rozhodování je třeba přihlédnout dále k povaze povinností, které byly státnímu zaměstnanci při výkonu dané funkce svěřeny.²⁹⁾ Státy Přitom požívají široké míry vlastního uvážení stran určení kategorie státních zaměstnanců, kteří potřebují při plnění svých služebních úkolů bezpečnostní prověrku. Rozhodování o jejím udělení či odnětí je dle názoru Soudu natolik úzce spojeno se samotnou podstatou pouta důvěry mezi státem a jeho zaměstnanci, že vynětí těchto sporů ze soudního přezkumu lze mít za rozumně ospravedlnitelné.³⁰⁾ Soud tak

²⁵⁾ Srov. zejména *Pellegrin proti Francii*, stížnost č. 28541/95, rozsudek velkého senátu ze dne 8. prosince 1999.

²⁶⁾ Viz stížnost č. 33637/02, rozsudek ze dne 29. dubna 2014.

²⁷⁾ Viz stížnosti č. 2631/10 a 12253/10, rozhodnutí ze dne 18. listopadu 2014.

²⁸⁾ Tamtéž, § 41.

²⁹⁾ Srov. *Cudak proti Litvě*, stížnost č. 15869/02, rozsudek velkého senátu ze dne 23. března 2010, § 44.

³⁰⁾ Viz *Špūlis a Vaškevičs proti Lotyšsku*, cit. výše, § 42.

uzavřel, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy není s ohledem na vnitrostátní právní úpravu v dané věci vůbec použitelný. Stížnost proto odmítl jako neslučitelnou *ratione materiae* s ustanoveními Úmluvy.

Zde pomyslnou závorku uzavřeme a vrátíme se zpět ke komentované věci. Nabízí se přirozeně otázka, jak je možné, že ESLP dospěl za natolik podobných okolností k diametrálně odlišnému závěru. Připomeňme, že i bulharský zákonodárce se stejně jako jeho lotyšský protějšek vydal cestou vyloučení rozhodnutí o udělování či pozbývání bezpečnostních prověrek ze soudního přezkumu. Obě podmínky vytyčené rozsudkem ve věci *Vilho Eskelinen a ostatní* byly rovněž splněny. Stěžovatelka se tudíž nemohla bránit žalobou přímo proti rozhodnutí o neudělení bezpečnostní prověrky. Vzhledem k tomu, že v důsledku jejího odnětí přestala splňovat klíčovou podmínku pro pokračování ve výkonu dané funkce, načež byla propuštěna, rozhodla se bránit žalobou na určení neplatnosti výpovědi. Při projednávání žaloby se přitom domáhala toho, aby se soudy zabývaly důvody, jež stojí v pozadí rozhodnutí o neudělení prověrky. Vnitrostátní soudy vcelku správně vyhodnotily, že by tím obcházeły právní úpravu, která soudní přezkum v těchto záležitostech zapovídá. Proto jim nezbylo než volání stěžovatelky nevyslyšet a žalobu zamítnout.

Je překvapivé, že Soud neměl pro tento postup pochopení a spatřoval v něm porušení práva na přístup k soudu s plnou přezkumnou pravomocí. Avšak tím jako by popíral své závěry vyslovené ve věci *Spūlis a Vaškevičs proti Lotyšsku*. V čem tedy spočíval „zakopaný pes“ bulharské právní úpravy? Domnívám se, že i kdyby bulharský zákonodárce přijal úpravu obecně vylučující soudní přezkum rozhodnutí o ukončení pracovního poměru státních zaměstnanců výpovědí, patrně by u Soudu narazil. Výpověď totiž může být udělena z pestré škály zákonných důvodů, které nemusejí mít nic společného se zvláštním poutem důvěry mezi stranami pracovního právního vztahu. A právě proti nezákonné či dokonce svévolné výpovědi musejí být i státní zaměstnanci chráněni. Nastíněná právní úprava by tudíž byla zjevně nepřiměřená vzhledem ke sledovanému legitimnímu cíli. I přesto lze patrně nalézt z tohoto začarovaného kruhu určité východisko. Bude-li chtít napříště národní zákonodárce vyjmout tento okruh sporů z působnosti civilní části čl. 6 odst. 1 EÚLP, lze doporučit, aby výslovně vyloučil nejen soudní přezkum rozhodnutí přijatých v rámci bezpečnostního řízení, ale pro jistotu i pravomoc soudů rozhodovat o žalobách na určení neplatnosti výpovědi, byla-li udělena v důsledku ztráty způsobilosti pro výkon dané funkce z důvodu odnětí bezpečnostní prověrky.

Co se týče odůvodněnosti stížnosti, zde si stručný komentář zaslouží ta část rozsudku, v níž se Soud vyjádřil k pojmu plné jurisdikce. Jestliže totiž čl. 6 odst. 1 EÚLP zaručuje právo na projednání věci soudem, musí se jednat o soudní těleso splňující určité kvalitativní charakteristiky. Některé z nich toto ustanovení výslovně uvádí, když stanoví, že soud musí být nezávislý, nestranný a zřízený zákonem. Jiné vlastnosti soudního orgánu lze vyčíst z judikatury. K nim náleží i požadavek plné jurisdikce. Ta je tradičně chápána jako

pravomoc soudního orgánu zabývat se nejen právními, ale i skutkovými okolnostmi případu. Při vědomí zvláštností správního soudnictví však pozdější judikatura začala hovořit o tom, že požadavek plné jurisdikce bude zpravidla splněn, vykonal-li soud tzv. „dostatečnou jurisdikci“ nebo „dostatečný přezkum“.³¹⁾ Jak by měl takový přezkum vypadat, zůstávalo delší dobu opředeno rouškou tajemství. V projednávané věci ji však Soud poodhalil, když uvedl, že stěžovatelka nemohla nechat přezkoumat skutkové okolnosti, na nichž bylo rozhodnutí založeno, co do jejich správnosti, úplnosti a spolehlivosti. Lze se tudíž *pro futuro* domnívat, že má-li být přezkumná pravomoc dostatečná, musí být soudy oprávněny přezkoumat skutkové pozadí případu právě prizmatem těchto tří kritérií.

K omezení práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní z důvodu ochrany utajovaných informací a zárukám způsobilým kompenzovat ztíženou procesní pozici účastníka, jenž se nemohl s obsahem utajovaného důkazu seznámit

T. G. proti Chorvatsku, stížnost č. 39701/14, rozsudek ze dne 11. července 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175143>).

Stěžovatel byl přibližně deset let držitelem platného zbrojního průkazu, který jej opravňoval k užití střelné zbraně k loveckým a honebním účelům. Stěžovatel v roce 2011 požádal příslušný policejní orgán o prodloužení platnosti zbrojního oprávnění. Na to policie zahájila šetření, jehož výsledek byl shrnut v policejní zprávě podléhající režimu utajení. Konkrétně vyšlo najevo, že stěžovatel byl při svých návštěvách Chorvatska často přistižen pod vlivem alkoholu. Stěžovatel byl předvolán, aby mu bylo k jeho žádosti sděleno zamítavé stanovisko. Při této příležitosti odmítl, že by měl potíže se zvýšenou konzumací alkoholických nápojů. Stěžovateli bylo přesto nařízeno, aby vydal své zbraně a municí policejnímu orgánu. Stěžovatel napadl rozhodnutí u Ministerstva vnitra a dále správní žalobou. Klíčovým podkladem rozhodnutí byl obsah utajované policejní zprávy, která byla vyloučena z nahlížení. Stěžovatel neuspěl ani v řízení před Ústavním soudem.

Ve své stížnosti k Soudu namítal, že řízení nebylo spravedlivé ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP, jelikož mu nebylo v žádném stádiu řízení o zamítnutí jeho žádosti o prodloužení platnosti zbrojního průkazu umožněno seznámit se s klíčovým podkladem rozhodnutí, neboť šlo o policejní zprávu v režimu utajení.

Soud na úvod připomněl, že v kontextu správních řízení je nezbytné, aby rozhodnutí přijatá správními orgány, které samy nesplňují požadavky článku 6 Úmluvy, byla podrobena následné kontrole ze strany soudního orgánu s plnou

³¹⁾ Srov. zejména *Zumtobel proti Rakousku*, stížnost č. 12235/86, rozsudek ze dne 21. září 1993, § 31–32; *Müller a ostatní proti Rakousku*, stížnost č. 26507/95, rozhodnutí ze dne 23. listopadu 1999; *Crompton proti Spojenému království*, stížnost č. 42509/05, rozsudek ze dne 27. října 2009, § 71 a 79 anebo z nedávné doby *Fazia Ali proti Spojenému království*, stížnost č. 40378/10, rozsudek ze dne 20. října 2015, § 76.

jurisdikcí, včetně pravomoci napadené rozhodnutí zrušit z důvodů právních i skutkových. Tento požadavek bude zpravidla splněn, jestliže soudní orgán vykoná dostatečný přezkum.³²⁾ Součástí práva na spravedlivý proces jsou rovněž zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní. První z nich vyžaduje, aby oběma stranám řízení byla dána možnost seznámit se se stanovisky a důkazy předloženými soudy s cílem ovlivnit jeho rozhodnutí a vyjádřit se k nim.³³⁾ Zásada rovnosti zbraní pak znamená, že každá ze stran řízení má dostat možnost obhajovat svou věc za podmínek, které ji – z pohledu řízení jako celku – podstatným způsobem neznevýhodňují oproti protistraně.³⁴⁾

V kontextu trestní části čl. 6 odst. 1 EÚLP,³⁵⁾ a později i ve vztahu k jeho civilní větvi,³⁶⁾ Soud dále uvedl, že ani nárok na zpřístupnění všech relevantních důkazů není absolutním právem. Mohou existovat různé protichůdné zájmy, například zájem na ochraně národní bezpečnosti, potřeba ochránit svědky před možnou odvetou či uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů, které je třeba vyvažovat oproti právům účastníka řízení. Podle čl. 6 odst. 1 jsou však přípustná pouze taková opatření omezující práva účastníka řízení, která jsou striktně nezbytná. Aby tomu tak bylo, musejí být případné obtíže způsobené stěžovateli omezením jeho procesních práv dostatečně vyváženy postupem soudních orgánů.

V případech, kdy bylo stěžovateli z důvodů veřejného zájmu odepřeno seznámit se s důkazy, musí Soud podrobně zkoumat rozhodovací proces a ujistit se, že v co největší míře splňoval požadavky na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní a skýtal dostatečné záruky ochrany zájmů dotčené osoby.

Soud dále vyzdvihl, že právo zaručené v čl. 6 odst. 1 EÚLP předložit svou záležitost soudu nebo tribunálu, který by projednal skutkové a právní aspekty věci, nelze nahradit tím, že se soudy spokojí se zjištěními orgánů veřejné správy.

Za účelem posílení důvěry veřejnosti v řádný výkon spravedlnosti musí existovat řízení, které by nezávislému a nestrannému soudu umožnilo přezkoumat po seznámení se se všemi relevantními důkazy podstatu námitek vznesených oběma stranami.³⁷⁾

³²⁾ K pojmu dostatečného přezkumu viz výše komentovaný případ ve věci *Miryana Petrova proti Bulharsku*. Viz rovněž *Letinčić proti Chorvatsku*, stížnost č. 7183/11, rozsudek ze dne 3. května 2016, § 46 s odkazy na judikaturu tam citovanou.

³³⁾ Viz *Brandstetter proti Rakousku*, stížnost č. 11170/84 a další, rozsudek ze dne 28. srpna 1991, § 67.

³⁴⁾ Viz *Foucher proti Francii*, stížnost č. 22209/93, rozsudek ze dne 18. března 1997, § 34.

³⁵⁾ Viz např. *Jasper proti Spojenému království*, stížnost č. 27052/95, rozsudek velkého senátu ze dne 16. února 2000, § 52–53; *Fitt proti Spojenému království*, stížnost č. 29777/96, rozsudek velkého senátu ze dne 16. února 2000; *Rowe and Davis proti Spojenému království*, stížnost č. 28901/95, rozsudek velkého senátu ze dne 16. února 2000.

³⁶⁾ Srov. zejména *Užukauskas proti Litvě*, stížnost č. 16965/04, rozsudek ze dne 6. července 2010 a *Pocius proti Litvě*, stížnost č. 35601/04, rozsudek ze dne 6. července 2010.

³⁷⁾ Viz *Devenney proti Spojenému království*, cit. výše, § 28.

Ve vztahu k projednávané věci Soud předně uvedl, že zájem na zajištění řádného plnění policejních činností může sice ospravedlnit omezení práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní, nicméně vláda nepředložila žádné pádné důvody, proč by zveřejnění obsahu utajované písemnosti mělo být na újmu provádění policejních operací.

Soud se ve zbytku zabýval tím, zda byla ztížena procesní pozice stěžovatele vyvážena dostatečnými zárukami v řízení před správními soudy. Předně konstatoval, že stěžovateli byla v obecných rysech sdělena podstata obvinění proti němu, tj. závislost na konzumaci alkoholických nápojů. To však neměl za postačující, neboť bez znalosti podrobností nemohl vyhledávat důkazy k vyvrácení tvrzení obsažených v utajované policejní zprávě.³⁸⁾

Další dostupnou zárukou byla možnost soudu seznámit se bez přítomnosti stran se všemi podklady rozhodnutí policejního orgánu, utajovanou zprávu nevyjímaje. Soudy tak mohly ověřit, zda bylo napadené rozhodnutí založeno na z hlediska zákona relevantních důvodech a zda zjištění policejního orgánu měla faktický základ v provedených důkazech. Soud označil tuto pravomoc za významnou záruku. Druhým dechem však dodal, že samu o sobě ji nelze považovat za postačující, pokud stěžovatel neměl účinnou příležitost zpochybnit skutková zjištění popsaná v napadené zprávě.³⁹⁾

Jelikož Soud v řízení nespátroval žádné jiné záruky a výše uvedené nepovažoval ve svém souhrnu za dostatečné, uzavřel, že řízení nebylo způsobilé ochránit zájmy stěžovatele do té míry, aby jej bylo možné považovat v souhrnu za spravedlivé ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. K porušení tohoto ustanovení tedy došlo.

Rozsudek ilustruje tradiční přístup Soudu k dané problematice. Dle tohoto pojetí je omezení práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní slučitelné s čl. 6 odst. 1 EÚLP, pokud je v zájmu národní bezpečnosti striktně nezbytné.⁴⁰⁾ Požadavku na striktní nezbytnost zásahu je třeba rozumět tak, že nesmí být dostupné žádné alternativní prostředky, jak dosáhnout sledovaného cíle při nižší intenzitě omezení procesních práv účastníka. Ve druhém kroku testu Soud zkoumal, zda nebyly obtíže způsobené účastníku řízení tím, že se nemohl seznámit s obsahem utajovaného dokumentu a hájit tak v řízení své zájmy, dostatečně vyváženy dostupnými procesními zárukami. Výčet takových záruk však Soud nikdy neposkytl. Z kazuistické judikatury lze

³⁸⁾ Viz § 63 komentovaného rozsudku.

³⁹⁾ Tamtéž § 65 a 66.

⁴⁰⁾ Srov. též *Užukauskas proti Litvě*, cit. výše, § 46; *Dowsett proti Spojenému království*, stížnost č. 39482/98, rozsudek ze dne 24. června 2003, § 42; *Natunen proti Finsku*, stížnost č. 21022/04, rozsudek ze dne 31. března 2009, § 40; *McKeown proti Spojenému království*, stížnost č. 6684/05, rozsudek ze dne 11. ledna 2011, § 43; *Janatuinen proti Finsku*, stížnost č. 28552/05, rozsudek ze dne 8. prosince 2009, § 42.

nicméně některé takové záruky vypozařovat.⁴¹⁾ V projednávané věci se vláda konkrétně dovolávala dvou z nich. Pro účely porovnání s následně komentovaným rozsudkem je však podstatné, že sdělení podstaty obvinění ani skutečnost, že soudy byly při rozhodování plně obeznámeny s obsahem utajované písemnosti, nebyly Soudem považovány za dostatečné k zachování celkové spravedlnosti řízení.

K přípustným omezením procesních záruk, zejména zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní, v řízení o soudním přezkumu rozhodnutí NBÚ o zrušení platnosti bezpečnostní prověrky

Regner proti České republice, stížnost č. 35289/11, rozsudek velkého senátu ze dne 19. září 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177299>)

1) Ke skutkovému stavu

Národní bezpečnostní úřad („NBÚ“) vydal stěžovateli osvědčení fyzické osoby pro styk s utajovanými informacemi pro stupeň utajení „Tajné“, které bylo nezbytné pro jeho působení ve funkcích zástupce prvního náměstka a ředitele sekce správy majetku na Ministerstvu obrany. Na základě zprávy zpravodajské služby podléhající režimu utajení na stupni „Vyhrazené“ však vznikly důvodné pochybnosti o bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele. Konkrétně bylo zjištěno jeho chování, které vyvolávalo pochybnosti o jeho věrohodnosti, neovlivnitelnosti a schopnosti uchovávat důvěrnost utajovaných informací. NBÚ proto bezodkladně rozhodl o zrušení platnosti stěžovatelovy bezpečnostní prověrky. Ten posléze s odvoláním na zdravotní důvody požádal zaměstnavatele o odvolání z funkcí. Pracovní poměr byl s odstupem několika měsíců rozvázán dohodou. Proti rozhodnutí o odnětí osvědčení podal stěžovatel rozklad k řediteli NBÚ a poté i správní žalobu. Pro účely řízení před Městským soudem v Praze postoupil NBÚ veškerý spisový materiál soudu, utajovanou zprávu nevyjímaje. V souladu s § 133 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti („ZOUI“), v tehdy platném znění, přitom označil ty části spisu, u nichž měl za to, že nemohou být vyňaty z režimu utajení (předmětná zpráva zpravodajské služby), neboť by tím mohlo dojít „k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajské služby nebo policie“. Stěžovateli a jeho právnímu zástupci bylo umožněno do spisu nahlédnout, nikoli však do jeho utajované části. Stejně tak mu byl ponechán prostor vyličit domnělé důvody, které mohly vést ke zrušení platnosti jeho osvědčení. Městský soud po seznámení se s obsahem utajované zprávy odmítl, že by bylo rozhodnutí NBÚ nezákonné či svévolné. Obsah předmětné zprávy dle soudu naopak odůvodňoval závěr o existenci bezpečnostního rizika. Žalobu proto zamítl. Obdobné stanovisko zaujal

⁴¹⁾ Takto uznanými zárukami může být např. možnost uplatnit námitku podjatosti vůči soudci (viz např. *Jasper proti Spojenému království*, cit. výše, § 56) anebo dostal-li účastník řízení příležitost vyličit soudu svou vlastní domnělou verzi událostí (tamtéž, § 54).

i Nejvyšší správní soud, když v řízení o kasační stížnosti vyzdvihl, že omezení procesních práv stěžovatele bylo vyváženo zárukami soudního přezkumu a procesní aktivitou soudu prvního stupně. Ústavní stížnost byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost. V souběžně probíhajícím trestním řízení byl stěžovatel s odstupem několika let shledán pravomocně vinným z účasti na organizované zločinecké skupině čítající více než 50 osob, která se v období bezprostředně předcházejícím zrušení platnosti jeho osvědčení dopouštěla manipulací s veřejnými zakázkami v resortu Ministerstva obrany.⁴²⁾

2) Shrnutí dosavadního průběhu řízení

Stěžovatel před Soudem namítal, že řízení o přezkumu rozhodnutí NBÚ nebylo spravedlivé, jelikož mu v rozporu s požadavky kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní nebylo umožněno, aby se sám nebo prostřednictvím advokáta seznámil s obsahem klíčového podkladu rozhodnutí, přestože byl v důsledku tohoto rozhodnutí *de facto* zbaven příležitosti pokračovat ve výkonu veřejné funkce.

Stížností se předně zabýval senát páté sekce Soudu, který ve svém rozsudku jednomyslně shledal, že k namítanému porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP nedošlo. Všech sedm soudců bylo za jedno v tom, že existovaly naléhavé důvody bránící zpřístupnění utajované zprávy stěžovateli. Omezení jeho procesních práv tak nebylo svévolné ani provedené za jiným účelem, než byl sledovaný zájem na ochraně národní bezpečnosti. Zájmy stěžovatele byly nadto dostatečně chráněny dostupnými procesními zárukami, zejména pak aktivní přezkumnou rolí správních soudů.⁴³⁾

Stěžovatel využil svého práva a v tříměsíční lhůtě požádal o postoupení věci velkému senátu.⁴⁴⁾ Dne 2. května 2016 panel pěti soudců velkého senátu žádosti vyhověl. Na podporu české vlády v řízení před velkým senátem využila práva intervence vláda Slovenské republiky. Ve svém vyjádření poukázala na podobnost relevantní české a slovenské právní úpravy, kterou považovala za konformní s Úmluvou. Veřejné jednání ve Štrasburku proběhlo dne 19. října 2016.⁴⁵⁾

3) K přijatelnosti

Soud se předně zabýval přijatelností stížnosti. Vláda vznesla v tomto směru dvě námitky. Předně namítala, že čl. 6 odst. 1 EÚLP nelze vztahovat na řízení o soudním přezkumu rozhodnutí o zrušení platnosti bezpečnostní prověrky, jelikož toto řízení nelze považovat za řízení o „občanských právech nebo

⁴²⁾ Shrnutí skutkového stavu je převzato z anotace rozsudku dostupné v Databázi vybraných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva dostupné na www.justice.cz, ©Ministerstvo spravedlnosti, kterou autor vypracoval jako zaměstnanecké dílo.

⁴³⁾ Viz *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, rozsudek ze dne 26. listopadu 2015.

⁴⁴⁾ Viz čl. 43 odst. 1 EÚLP.

⁴⁵⁾ Záznam z veřejného jednání je dostupný zde: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=3528911_19102016&language=lang.

závazcích“. Soud byl tak postaven před významnou otázkou, zda se i na soudní přezkum rozhodnutí přijatých v bezpečnostním řízení uplatní čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

a) Slučitelnost ratione materiae

Soud připomenul, že aby bylo dané ustanovení ve své civilní části použitelné, musí se jednat o „spor“ týkající se „práva“, o němž lze alespoň hájitelným způsobem tvrdit, že je uznáno ve vnitrostátním právním řádu. Soud totiž nemůže výkladem dovodit hmotné právo, které nemá v daném státě žádný zákonný základ. A konečně musí být výsledek řízení přímo rozhodující pro dané právo, které má občanskoprávní povahu. Pouhá nejasná souvislost nebo vzdálené důsledky k použitelnosti čl. 6 odst. 1 EÚLP zpravidla nepovedou.

Úvodem si Soud musel nevyhnutelně položit otázku, jaké „právo“ stálo v samotném jádru daného řízení. Dospěl přitom k závěru, že podstatou sporu byla otázka spravedlnosti řízení, které stěžovatel zahájil s cílem bránit se proti odnětí bezpečnostní prověrky. Držení bezpečnostní prověrky sice nelze dle Soudu označit za samostatné vnitrostátním právem uznané právo, nýbrž za nezbytnou podmínku pro výkon některých profesí. Ztráta tohoto oprávnění znamenala, že stěžovatel pozbyl způsobilost plnit i nadále povinnosti spojené s výkonem jím zastávaných funkcí, jakož i příležitost ucházet se o jiné funkce v rámci veřejné správy. Dané rozhodnutí tudíž mělo rozhodující vliv na jeho osobní situaci. Z pohledu stěžovatele tedy nebylo v sázce právo na přístup k utajovaným informacím jako takové, ale spíše možnost působit v určitých veřejných funkcích. Soud měl proto za to, že souvislost mezi rozhodnutím o zrušení platnosti stěžovatelova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi a ztrátou jeho funkcí byla více než jen nejasná či vzdálená. Stěžovatel se tudíž mohl dovolávat práva napadnout zákonnost zrušení osvědčení u soudu.

Jakkoli je pravdou, že projednávaná věc se netýkala sporu mezi stěžovatelem a jeho zaměstnavatelem o údajné nezákonné propuštění, nýbrž zrušení platnosti jeho osvědčení pro styk s utajovanými informacemi, je dle Soudu třeba přihlédnout k tomu, že bez platné bezpečnostní prověrky již nemohl působit na své dřívější pozici. Soud proto dále zkoumal, zda lze říci, že toto právo má civilní povahu. V této souvislosti připomněl, že v minulosti dovodil, že pracovněprávní spory ohledně ukončení pracovního poměru, se týkají občanských práv. Čl. 6 odst. 1 EÚLP je přitom použitelný i na spory mezi státem a jeho zaměstnanci, ledaže jsou splněny obě podmínky vytyčené ve věci *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*.⁴⁶⁾ V projednávané věci však nebyla splněna ani podmínka první, neboť vnitrostátní právo přiznávalo stěžovateli právo napadnout zákonnost zrušení osvědčení u soudu. Lze tedy uzavřít, že výsledkem předmětného řízení byla dotčena stěžovatelova občanská práva.

⁴⁶⁾ Viz *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku*, cit. výše, § 62.

Námitku vlády o neslučitelnosti stížnosti *ratione materiae* tedy Soud zamítl a konstatoval, že čl. 6 odst. 1 EÚLP je ve své občanskoprávní složce na projednáváný případ použitelný.

b) Ztráta postavení oběti

Zadruhé vláda poukazovala na skutečnost, že na rozdíl od dřívějších případů nebyl stěžovatel v důsledku ztráty bezpečnostní prověrky propuštěn ze zaměstnání, a proto jej ani nelze považovat za oběť namítaného porušení Úmluvy, jak požaduje článek 34 EÚLP. Z listin, které byly Soudu předloženy, jasně vyplývalo, že stěžovatel sám požádal svého nadřízeného o odvolání z dosavadních funkcí ze zdravotních důvodů. V rozhodnutí o jeho odvolání byl nadto výslovně poučen o tom, že dle příslušných ustanovení zákoníku práce to automaticky neznamená, že by tím došlo k rozvázání pracovního poměru. Naopak odvolání z konkrétní funkce bylo toliko důvodem pro převedení na jinou pracovní pozici v rámci organizační struktury zaměstnavatele.⁴⁷⁾ S ohledem na závěr, že se stěžovatel mohl dovolávat občanského práva ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy, byl nicméně Soud názoru, že si mohl pro účely článku 34 Úmluvy nárokovat i postavení oběti. I tuto námitku vlády proto zamítl a prohlásil stížnost za přijatelnou.

4) K odůvodněnosti

Dále Soud přistoupil k posouzení odůvodněnosti stížnosti. Na úvod připomněl, že zásady kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní nejsou právy absolutními. Při jejich omezování z důvodu vyšších národních zájmů požívají státy určitého prostoru pro vlastní uvážení.⁴⁸⁾ Ani nárok na zpřístupnění všech relevantních důkazů nemá absolutní povahu. Mohou existovat různé protichůdné zájmy, například zájem na ochraně národní bezpečnosti, potřeba ochránit svědky před možnou odvetou či uchovat v tajnosti policejní metody vyšetřování zločinů, které je třeba vyvažovat oproti právům účastníka řízení. Podle čl. 6 odst. 1 jsou však přípustná pouze taková opatření omezující práva účastníka řízení, která nezasahují do samotné podstaty těchto práv. Aby tomu tak bylo, musejí být případné obtíže způsobené stěžovateli omezením jeho práv dostatečně vyváženy postupem soudních orgánů.⁴⁹⁾ V případě, kdy bylo stěžovateli z důvodů veřejného zájmu odepřeno seznámit se s důkazy, musí Soud zkoumat rozhodovací proces a ujistit se, že v co největší míře splňoval požadavky na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní a skýtal dostatečné záruky ochrany zájmů dotčené osoby.

⁴⁷⁾ Viz § 65 odst. 2 a 3 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění.

⁴⁸⁾ Viz *McElduff a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 20390/92, rozsudek ze dne 10. července 1998, § 72; *Kníže Hans-Adam II. Lichtenštejský proti Německu*, č. 42527/98, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001, § 44.

⁴⁹⁾ Viz *mutatis mutandis Fitt proti Spojenému království*, cit. výše, § 45 s dalšími odkazy.

V projednávané věci bylo právo stěžovatele na spravedlivý proces omezeno ve dvou směrech. Zaprvé, utajované listiny a informace nebyly zpřístupněny stěžovateli ani jeho právnímu zástupci, a zadruhé, vzhledem k tomu, že rozhodnutí o zrušení platnosti osvědčení pro styk s utajovanými informacemi bylo založeno na těchto dokumentech, důvody rozhodnutí nebyly stěžovateli sděleny. Soud se proto musel zabývat tím, zda byla zasažena samotná podstata práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní, a přitom zohlednit, zda omezení těchto práv bylo dostatečně vyváženo jinými procesními zárukami.

Soud přihlédl k tomu, že soudy a soudci mají dle vnitrostátní právní úpravy od okamžiku svého jmenování do funkce *ex lege* neomezený přístup ke všem utajovaným informacím, jimiž má být prováděno dokazování, bez ohledu na stupně jejich utajení.⁵⁰⁾ Kromě toho jsou nadány pravomocí provést podrobný přezkum důvodů, pro které Úřad utajované dokumenty nezpřístupnil. Mohou samy posoudit důvody nezpřístupnění utajovaných dokumentů a případně umožnit účastníkovi řízení nahlédnutí do těch z nich, u nichž jsou přesvědčeny, že k jejich utajení nejsou splněny zákonné předpoklady.⁵¹⁾ Dále jsou oprávněny po věcné stránce posoudit rozhodnutí Úřadu o zrušení platnosti osvědčení pro styk s utajovanými informacemi a případně je i zrušit, pokud by se ukázalo jako svévolné. Pravomoc soudů, které spor projednávaly, navíc zahrnovala všechny skutkové okolnosti případu a nebyla omezena jen na přezkoumání z důvodů namítaných stěžovatelem, který byl soudy vyslechnut a měl možnost činit písemná podání.⁵²⁾

Soud dále seznal, že vnitrostátní soudy řádně využily svých přezkumných pravomocí, které měly v tomto typu řízení k dispozici, a to jak pokud jde o nutnost zachovat utajení některých dokumentů, tak v otázce důvodů rozhodnutí o zrušení stěžovatelova osvědčení pro styk s utajovanými informacemi. Svá rozhodnutí náležitě odůvodnily s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem projednávané věci.

Soud nespatořoval nic, co by mohlo nasvědčovat tomu, že utajení předmětných dokumentů bylo provedeno svévolně nebo za jiným účelem než v legitimním zájmu, který jím měl být sledován. V tomto směru odkázal na zjištění vnitrostátních soudů, dle nichž byla nutnost zachovat důvěrnost utajovaných písemností dána nebezpečím vyjádření pracovních metod zpravodajské služby, odhalení jejích informačních zdrojů, jakož i snahou ovlivnit případné svědky.

⁵⁰⁾ Viz § 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 ZOI.

⁵¹⁾ Dle § 133 odst. 3 ZOI je jediným právně relevantním důvodem vyloučení písemnosti, již je prováděno dokazování, jestliže by jejím zveřejněním mohla být činnost zpravodajských služeb nebo policie ohrožena nebo vážně narušena.

⁵²⁾ Vzhledem k tomu, že účastníkovi nejsou známy důvody odněti bezpečnostní prověrky, jsou dle ustálené judikatury správní soudy povinny přezkoumat věc *proprio motu* i nad rámec žalobního návrhu. Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 14/2012 ze dne 30. srpna 2012; sp. zn. 7 As 31/2011 ze dne 25. listopadu 2011; či sp. zn. 3 As 63/2012 ze dne 19. června 2013.

Zároveň uvedly, že z obsahu utajované zprávy je jednoznačně patrné, že stěžovatel přestal splňovat zákonné podmínky pro přístup ke státním tajemstvím. Utajovaný dokument vydaný zpravodajskou službou navíc podle nich obsahoval konkrétní, ucelené a podrobné informace o chování a způsobu života stěžovatele, které jednoznačně představovaly bezpečnostní riziko. Jejich popis pak soudům v projednávané věci umožnil přezkoumat relevanci předmětných zjištění ve vztahu k bezpečnostní spolehlivosti stěžovatele.

Soud v této souvislosti poukázal na skutečnost, na níž upozornila vláda, totiž že stěžovatel byl v březnu 2011 stíhán pro trestné činy účasti na organizované zločinecké skupině, pomoci k trestnému činu zneužití pravomoci úřední osoby, pomoci k trestnému činu pletich při veřejné soutěži a veřejné dražbě a pomoci k trestnému činu porušování závazných pravidel hospodářského styku. Považoval přitom za pochopitelné, že při existenci takového podezření považovaly státní orgány za nezbytné přijmout urychlená opatření, aniž by vyčkaly výsledku trestního stíhání, aby současně zabránily předčasnému vyjádření podezření vůči dotyčné osobě, jímž by mohlo být trestní stíhání zmařeno.

Závěrem Soud poznamenal, že by sice bylo žádoucí, kdyby vnitrostátní orgány nebo alespoň Nejvyšší správní soud – v rozsahu umožňujícím zachovat utajení a účinnost vyšetřování vedeného proti stěžovateli – vysvětlily, byť třeba i jen ve stručnosti, rozsah jimi provedeného přezkumu a obvinění vznesená proti stěžovateli. Ani absence stručného sdělení podstaty obvinění však dle Soudu nemohla změnit nic na tom, že s ohledem na řízení jako celek, povahu sporu a prostor pro uvážení, který požívaly vnitrostátní orgány, byla omezení stěžovatelových práv plynoucích ze zásad kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní kompenzována takovým způsobem, že spravedlivá rovnováha mezi účastníky řízení nebyla dotčena do té míry, že by byla zasažena samotná podstata stěžovatelova práva na spravedlivý proces. K porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP tedy nedošlo.

5) Odlišná stanoviska

O tom, že i velký senát byl vnitřně značně rozpolcen, svědčí nejlépe skutečnost, že k rozsudku připojilo své odlišné stanovisko celkem deset soudců. Z nich tři kritizovali odůvodnění postoje většiny stran přijatelnosti stížnosti a sedm soudců se dokonce přiklonilo k závěru o porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP. Nutno připustit, že jimi vyslovené pochybnosti o správnosti vyústění rozsudku lze přitom považovat v mnoha směrech za důvodné, jak bude ilustrováno v bezprostředně navazujícím komentáři.

6) Komentář

Rozsudek je pozoruhodný už jen tím, že se Česká republika po čase dostala znovu před velký senát ESLP.⁵³⁾ Patrně proto se řízení těšilo zvýšenému zájmu odborné právnické veřejnosti.⁵⁴⁾ V této souvislosti se předně jeví být vhodné uvést na pravou míru některé dezinformace, jimiž byla projednávaná stížnost v mediálním prostoru nálepkována. Za nepravdivé lze označit zejména tvrzení, že Soud rozhodoval o armádě čtyřiceti tisíc českých občanů, kteří jsou držiteli bezpečnostních prověrek, a proto se nacházejí v potenciálně stejné situaci jako stěžovatel.⁵⁵⁾ Na rozdíl od stěžovatele by se převážná většina těchto osob, pokud by jim byla zrušena platnost osvědčení pro styk s utajovanými informacemi, těšila možnosti seznámit se se všemi důkazními prostředky proti nim. Je obecným pravidlem, že z nahlížení nelze vyloučit ty části spisu, jimiž má být prováděn důkaz.⁵⁶⁾ Má-li být důkaz prováděn listinou obsahující utajované informace, poté je jejich ochrana zajištěna tím, že předseda senátu poučí nahlížející osoby o trestněprávních následcích porušení jejich tajnosti, což osoby stvrdí do protokolu svým podpisem.⁵⁷⁾ Naopak jen za zcela mimořádných okolností, kdy by zpřístupněním informací mohlo dojít „k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb či policie“, lze nahlížení do utajované části spisu účastníku řízení odepřít.⁵⁸⁾ Z informací poskytnutých NBU v rámci předmětného řízení přitom vyšlo najevo, že tato výjimečná procedura se užívá jen v jednotkách případů ročně. Aniž by tím měly být dopady předmětného rozsudku bagatelizovány, je zjevné, že se nedotýká zmíněné armády, ale přidržíme-li se vojenské terminologie početně skromnější čtyř či spíše družstva.

⁵³⁾ Historicky vzato se tak stalo teprve po osmé. Viz *Dubská a Krejzová proti České republice*, stížnost č. 28859/11 a 28473/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016; *Rohlena proti České republice*, stížnost č. 59552/08, rozsudek velkého senátu ze dne 27. ledna 2015; *D. H. a ostatní proti České republice*, stížnost č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007; *Malhous proti České republice*, stížnost č. 33071/96, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001; *Gratzinger a Gratzingerová proti České republice*, stížnost č. 39794/98, rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. července 2002; *Poláček a Poláčková proti České republice*, stížnost č. 38645/97, rozhodnutí velkého senátu ze dne 10. července 2002 a *Banković a ostatní proti České republice a 16 dalším státům*, stížnost č. 52207/99, rozhodnutí velkého senátu ze dne 12. prosince 2001.

⁵⁴⁾ Viz zejména <http://www.ceska-justice.cz/2016/10/eslp-ceska-republiko-v-jakem-stadiu-je-pripad-regner-po-deseti-letech/>; https://www.tyden.cz/rubriky/domaci/evropsky-soud-se-vratil-k-pripadu-vaclava-regnera_446560.html.

⁵⁵⁾ Viz <http://www.ceska-justice.cz/2016/05/pripad-regner-evropsky-soud-bude-verejne-jednat-o-armade-40-tisic-obcanu-cr-jejich-duvere-ve-spravedlnost/>.

⁵⁶⁾ Viz § 45 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „SŘS“).

⁵⁷⁾ Viz § 45 odst. 6 SŘS.

⁵⁸⁾ Výjimečně lze postupovat podle zvláštní právní úpravy obsažené v § 133 odst. 2 a 3 ZOUI, která představuje *lex specialis* vůči obecné právní úpravě v SŘS. Obdobnou úpravu lze nalézt ještě v § 30a zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a § 85l zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, pokud jde o přístup na tu část letištní plochy, která podléhá zostřenému režimu ochrany.

a) K přijatelnosti

Nabízí se přirozeně otázka, co přimělo panel pěti soudců k tomu, že se rozhodl vyhovět žádosti o postoupení věci velkému senátu, jednomyslným závěrům senátu navzdory. I když ji nelze zodpovědět spolehlivě, protože rozhodnutí panelu nejsou odůvodněna, nelze vyloučit, že členové panelu spatřovali závažnou otázku týkající se výkladu nebo provádění Úmluvy v tom, zda je čl. 6 odst. 1 EÚLP vůbec na předmětné řízení použitelný.⁵⁹⁾ Tím by alespoň bylo vysvětleno, proč je hodnocení Soudu k této části rozsudku obsáhlejší, než na poli odůvodněnosti stížnosti. Bylo-li však cílem velkého senátu vyjasnit, že je dané ustanovení ve své občanskoprávní části použitelné i na soudní přezkum rozhodnutí přijatých v rámci bezpečnostního řízení, nezbyváá než s určitou lítostí konstatovat, že odůvodnění v tomto směru vyvolává více otázek, než poskytuje odpovědi.

Z ustálené judikatury vyplývá, že čl. 6 odst. 1 EÚLP je ve své občanskoprávní části použitelný, pokud v daném případě existuje „spor“ týkající se „práva“, o němž je možné tvrdit – alespoň na základě hájitelných důvodů, že je uznáno ve vnitrostátním právu, bez ohledu na to, zda je toto právo chráněno také Úmluvou. Soud totiž nemůže výkladem dovodit hmotné právo, které nemá oporu ve vnitrostátním právním řádu. Výsledek řízení přitom musí být pro dané právo přímo rozhodující. A konečně toto právo musí mít občanskoprávní povahu.⁶⁰⁾

Soud tak musel v první řadě určit, jaké „právo“ bylo předmětem vnitrostátního sporného řízení. V zásadě přicházely v úvahu tři možnosti. Buď jím bylo – podobně jako v dřívějších stížnostech⁶¹⁾ – právo na nerušené pokračování ve výkonu povolání, nebo procesní právo účastníka řízení domáhat se přezkumu zákonnosti důvodů pro zrušení osvědčení u soudu, k čemuž v projednávané věci dříve dospěl senát,⁶²⁾ nebo jak tvrdila žalovaná vláda, domnělé právo stěžovatele ponechat si oprávnění, které mu umožňovalo seznamovat se s utajovanými skutečnostmi.

První varianta nepřicházela v úvahu, jelikož vláda předložila přesvědčivé důkazy o tom, že ztráta stěžovatelovy bezpečnostní prověrky nevedla bez dalšího k ukončení jeho působení na Ministerstvu obrany. Byl to naopak stěžovatel, který výslovně požádal o odvolání ze svých funkcí ze zdravotních důvodů. V rozhodnutí o svém odvolání byl nadto poučen, že tím automaticky nedochází k rozvázání pracovního poměru, což tehdejší zákoník práce ostatně

⁵⁹⁾ Dle čl. 43 odst. 2 EÚLP kolegium pěti soudců přijme žádost o postoupení věci velkému senátu, jestliže věc vyvolává závažnou otázku týkající se výkladu nebo provádění Úmluvy nebo jejích protokolů, nebo závažnou otázku všeobecné povahy.

⁶⁰⁾ Srov. např. *Micallef proti Maltě*, stížnost č. 17056/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. října 2010, § 74; *Krosta proti Polsku*, stížnost č. 36137/04, rozsudek ze dne 2. února 2010, § 50.

⁶¹⁾ Srov. *Miryana Petrova proti Bulharsku*, cit. výše či *Ternovskis proti Lotyšsku*, cit. výše.

⁶²⁾ Viz *Regner proti České republice*, stížnost č. 35289/11, rozsudek ze dne 26. listopadu 2015, § 53.

ani neumožňoval, nýbrž jen k převedení na jinou pozici. V dané době, kdy nebyl účinný služební zákon, přitom neexistovalo subjektivně vymahatelné právo na výkon konkrétní funkce v rámci veřejné správy. Rozhodování o jmenování a odvolávání z jednotlivých funkcí podléhalo široké míře uvážení příslušného orgánu.⁶³⁾ K rozvázání pracovního poměru došlo až s odstupem několika měsíců na základě vzájemné dohody stran.

Velký senát se v této otázce přiklonil k druhé možnosti, když konstatoval, že stěžovatel měl zvláštní právo napadnout zákonnost zrušení osvědčení u soudu.⁶⁴⁾ Tento závěr je však značně problematický s ohledem na skutečnost, že existence procesního práva na soudní ochranu nebyla nikdy mezi stranami řízení předmětem sporu. Stěží tak mohla představovat podstatu daného řízení.

Patrně nejpriléhavější se tak jeví pojetí, dle něhož byl podstatou řízení spor mezi stěžovatelem a NBÚ ohledně toho, zda stěžovatel přestal splňovat zákonný předpoklad bezpečnostní spolehlivosti, což by odůvodňovalo zrušení platnosti jeho bezpečnostní prověrky. V tomto případě by však Soud musel nutně dospět k závěru, že čl. 6 odst. 1 EÚLP není na dané řízení použitelný s ohledem na zásadu, dle které mu nepřísluší, aby dovedl prostřednictvím výkladu ustanovení vnitrostátního právního řádu hmotná práva, která nemají v daném státě žádný právní základ.⁶⁵⁾ Z ustálené judikatury vnitrostátních soudů totiž vyplývá, že český právní řád nezakotvuje „právo“ na držení osvědčení pro styk s utajovanými skutečnostmi, neboť jde o přiznání mimořádné výsady.⁶⁶⁾ Zda stát bude určité osobě z bezpečnostního hlediska důvěřovat či nikoliv se dotýká tvrdého jádra svrchovaných výsad státní moci. Toto privilegium je přitom propůjčováno toliko podmíněně za předpokladu, že jeho držitel bude po celou dobu platnosti osvědčení splňovat podmínku bezpečnostní spolehlivosti.⁶⁷⁾ Bezpečnostně spolehlivou je přitom osoba, která nepředstavuje bezpečnostní riziko.⁶⁸⁾ Důvodem pro zneplatnění osvědčení je přitom dle judikatury s ohledem na potřebu ochrany státních tajemství už jen pouhá důvodná pochybnost o bezpečnostní spolehlivosti.⁶⁹⁾ Účelem bezpečnostního řízení tak není, aby bylo nade vší rozumnou pochybnost prokázáno, že osoba představuje bezpečnostní riziko, nýbrž okamžitá eliminace rizika vyzrazení státem ochraňovaných informací. Z toho je patrné, že ani vydáním osvědčení pro

⁶³⁾ To ostatně velký senát uznal v § 117 rozsudku.

⁶⁴⁾ Srov. § 119 rozsudku.

⁶⁵⁾ Srov. např. *Užkauskas proti Litvě*, cit. výše, § 33.

⁶⁶⁾ Viz např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 377/04 ze dne 6. září 2007 či sp. zn. I. ÚS 828/09 ze dne 22. září 2009 nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 14/2006 ze dne 31. ledna 2007, sp. zn. 2 As 66/2006 ze dne 5. dubna 2007, sp. zn. 7 As 12/2008 ze dne 23. října 2008 či sp. zn. 9 As 68/2008 ze dne 6. srpna 2009.

⁶⁷⁾ Viz § 12 odst. 2 ZOUÍ.

⁶⁸⁾ Dle § 14 odst. 3 písm. d) ZOUÍ se přitom bezpečnostním rizikem rozumí chování, která má vliv na důvěryhodnost nebo ovlivnitelnost osoby a může ovlivnit její schopnost informace utajovat.

⁶⁹⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 14/2012 ze dne 30. srpna 2012.

styk s utajovanými skutečnostmi nemůže být založeno legitimní očekávání fyzické osoby, že po dobu platnosti nedojde k jeho zrušení.

Třebaže Soud dovodil, že předmětem sporného řízení byla existence práva stěžovatele nechat přezkoumat zákonné důvody, pro něž mu byla bezpečnostní prověrka odňata, v dalším kroku se nezabýval tím, zda má toto právo občanskoprávní povahu. Naopak shledal, že pro stěžovatele nebylo v sázce jeho právo na přístup k utajovaným informacím, nýbrž jeho funkce a zaměstnání dotčené zrušením platnosti osvědčení.⁷⁰⁾ Spokojil se totiž s tím, že stěžovatelova osobní situace byla výsledkem předmětného řízení dotčena. Konkrétně vzal na zřetel, že stěžovatel nemohl nadále pokračovat ve stejné funkci a nemohl se ucházet ani o jiné veřejné funkce, k jejichž výkonu bylo držení platné bezpečnostní prověrky nutnou podmínkou.⁷¹⁾ Z hlediska Soudu tak bylo postačující, že tato práva dotčená výsledkem řízení měla nepopíratelně občanskoprávní povahu.

Hlavní kritiku lze směřovat vůči upuštění od požadavku, aby byl výsledek řízení pro dané občanské právo přímo určující.⁷²⁾ Za nesprávný lze označit argument, že pro aplikaci čl. 6 odst. 1 EÚLP stačí, aby byla výsledkem řízení dotčena civilní práva stěžovatele. Pokud by tomu tak mělo být, rozpínala by se působnost tohoto ustanovení do nebylých rozměrů. Soud by tím navíc popíral svou ustálenou judikaturu, když v minulosti dospěl velký senát k názoru, že typicky řízení týkající se daní,⁷³⁾ vstupu, pobytu a vyhošťování cizinců,⁷⁴⁾ jakož i o řízení o politických právech,⁷⁵⁾ nejsou občanskoprávní povahy. Přitom je zjevné, že vyměření daně a uložením daňového penále nepochybně dochází k zásahu do majetkové sféry dotčeného jedince, podobně jako v případě ztráty zaměstnání a výpadku příjmu. Stejně tak budou zpravidla dotčena civilní práva cizince, který má být vyhoštěn, přestože si již na území státu vytvořil hustou síť sociálních vazeb apod. Pokud by mělo do budoucna platit, že je pro použitelnost čl. 6 odst. 1 EÚLP postačující, pakliže byla výsledkem řízení nepřímě dotčena práva občanskoprávní povahy, znamenalo by to, že již nenajdeme v podstatě žádný druh řízení, na něž by se dané ustanovení nevztahovalo. Takový výklad by byl zjevně nesprávný.

Na podporu svého postoje Soud dále upozornil, že dle zásad formulovaných ve věci *Vilho Eskelinen a ostatní proti Finsku* obecně spadají pod věcný rozsah čl. 6 odst. 1 EÚLP pracovníprávní spory mezi státem a jeho zaměstnanci, ledaže jsou

⁷⁰⁾ Srov. § 120 rozsudku.

⁷¹⁾ Viz § 118 rozsudku.

⁷²⁾ Viz § 99 rozsudku.

⁷³⁾ Srov. *Ferrazzini proti Itálii*, stížnost č. 44759/98, rozsudek velkého senátu ze dne 12. července 2001, § 29.

⁷⁴⁾ Srov. *Maaouia proti Francii*, stížnost č. 39652/98, rozsudek velkého senátu ze dne 5. října 2000, § 40.

⁷⁵⁾ Viz např. *Herri Batasuna a Batasuna proti Španělsku*, stížnosti č. 25803/04 a 25817/04, rozhodnutí ze dne 11. prosince 2007 či *Orujov proti Ázerbájdžánu*, stížnost č. 4508/06, rozsudek ze dne 26. července 2011, § 62.

splněny obě podmínky v tomto rozsudku vytyčené. Pracovněprávní spory se přitom mohou týkat takových otázek, jako je jmenování do funkce, nárok na povýšení, či ukončení pracovněprávního vztahu.⁷⁶⁾ V projednávané věci Soud bryskně konstatoval, že nebyla splněna ani podmínka první, když vnitrostátní právo připouštělo soudní přezkum rozhodnutí vydaných v rámci bezpečnostního řízení.⁷⁷⁾ Uspokojivým způsobem už se nicméně nevypořádal s tím, proč je na dané řízení třeba pohlížet jako na pracovněprávní spor. Tím by nepochybně bylo, pokud by se stěžovatel bránil proti rozvázání pracovního poměru žalobou na určení neplatnosti výpovědi. K tomu ale nedošlo, jelikož stěžovatel nebyl nucen ministerstvo opustit. Odvolání z funkce a jeho převedení na jinou pozici proběhlo na základě jeho vlastní písemné žádosti podané, jak uvedl, ze zdravotních důvodů. Příčinná souvislost mezi zrušením platnosti stěžovateli bezpečnostní prověrky a změnami v jeho osobní situaci se tak zdá být při nejmenším sporná.

I přes shora vypočtené výtky však nezbyvá, nežli číst rozsudek tím způsobem, že dle vnímání velkého senátu spadají i natolik specifická řízení jako je soudní přezkum rozhodnutí přijatých v rámci bezpečnostního řízení do věcného rozsahu občanskoprávní větve čl. 6 odst. 1 EÚLP. Je však škoda, že přesvědčivost odůvodnění tohoto významného závěru v mnohých ohledech pokulhává.

b) K odůvodněnosti

Kriticky lze hodnotit i závěry velkého senátu týkající se odůvodněnosti stížnosti. Patrně nejzásadnější výtku lze vyslovit ve vztahu k nenápadnému a blíže neodůvodněnému diametrálnímu obratu od stávajícího přístupu. Zatímco podle tradičního pojetí, které reprezentuje výše anotovaný rozsudek ve věci *T. G. proti Chorvatsku*, bylo omezení práva na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní s ohledem na bezpečnostní zájmy státu možné jen tehdy, bylo-li takové opatření striktně nezbytné, velký senát v komentované věci bez jakéhokoli zdůvodnění použil test zásahu do samotné podstaty těchto práv.⁷⁸⁾ Přitom oba přístupy jsou založeny na zcela odlišných východiscích. Dle původního jsou omezení těchto procesních práv možná jen za zcela

⁷⁶⁾ Viz přehled dosavadní judikatury ve věci *Baka proti Maďarsku*, stížnost č. 20261/12, rozsudek velkého senátu ze dne 23. června 2016, § 105.

⁷⁷⁾ Až úsměvně může působit skutečnost, že podle původního zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností, byl soudní přezkum rozhodnutí vydaných NBÚ výslovně vyloučen. Právě absence soudního přezkumu však vedla Ústavní soud k tomu, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 ze dne 12. července 2001 konstatoval, že vyloučení soudního přezkumu odporuje mimo jiné článku 6 Úmluvy. Přitom dle pozdější judikatury EŠLP by takto nastavená právní úprava obstála, jelikož by byla vyloučena z věcného rozsahu daného ustanovení Úmluvy.

⁷⁸⁾ Jak správně poukazuje ve svém nesouhlasném stanovisku soudce Sajó, tento tzv. *test esence*, který vyžaduje, aby nebyla popřena samotná podstata práva, byl tradičně uplatňován na poli práva na přístup k soudu, nikoliv ve vztahu ke kontradiktornosti řízení a rovnosti zbraní.

výjimečných okolností, nelze-li dosáhnout sledovaného cíle jinými – mírnějšími – prostředky. Naopak dle nového přístupu jsou omezení s ohledem na prostor pro vlastní uvážení státu v zásadě přípustná. Jejich meze jsou nicméně vytyčeny požadavkem, že nesmí dojít k zásahu do samotné podstaty těchto práv. Jediným mantinelem je tak požadavek, aby nedošlo k úplnému vyprázdnění podstaty těchto práv.

Další problematický bod je definiční povahy, totiž co je třeba rozumět samotnou podstatou těchto práv. V projednávané věci byl stěžovatel i jeho právní zástupce v plném rozsahu vyloučen z možnosti seznámit se s obsahem utajované písemnosti, na jejímž základě mu byla odňata bezpečnostní prověrka. Ani rozhodnutí vnitrostátních orgánů přitom neobsahovala jiné zdůvodnění než pouhý odkaz na příslušné zákonné ustanovení, dle něhož přestal stěžovatel splňovat požadavek bezpečnostní spolehlivosti, neboť u něho bylo zjištěno bezpečnostní riziko. Za této situace, kdy se stěžovatel nemohl aktivně bránit nařčením proti němu, lze přisvědčit názoru, že stěžovatelovo právo na kontradiktornost řízení a rovnost zbraní bylo skutečně dotčeno co do své podstaty. I většina Soudu ostatně považovala za potřebné upozornit, že by bylo žádoucí, aby bylo stěžovateli alespoň naznačeno, v čem tkvěla podstata jeho bezpečnostní nespolehlivosti.⁷⁹⁾ Nestalo-li se tak, je otázkou, zda by takové zjištění nemělo vést bez dalšího k vyslovení porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP. Dle Soudu zjevně nikoliv, neboť celková spravedlnost řízení může být přesto zachována, byly-li obtíže způsobené obhajobě dostatečně vyváženy účinnými procesními zárukami.

Požadavek, aby byla stěžovateli sdělena při nejmenším podstata vznesených obvinění, může rovněž budit určité vášně, promítneme-li si možné důsledky tohoto postupu na konkrétní okolnosti jeho případu. Pokud by byl stěžovatel informován o tom, že příslušné orgány započaly rozkrývat činnost organizované zločinecké skupiny, která manipulovala s veřejnými zakázkami na Ministerstvu obrany, stěžovatel by tomu nepochybně přizpůsobil své další počínání. Zrovna tak by pravděpodobně došlo ke sdělení této informace se zbylými členy skupiny a zahlazování stop. V konečném důsledku by to mohlo znamenat, že by pachatelé trestnou činnost nedokonalí, případně unikli spravedlnosti pro nedostatek nashromážděných důkazů. Domnívám se, že nelze souhlasit s tvrzením některých disentujících soudců, že odnětí prověrky s sebou nese stejná rizika. Bylo-li stěžovateli sděleno toliko, že jej nadále nelze považovat za spolehlivého z bezpečnostního hlediska, nutně tento závěr nemusí přičítat vyšetřování páchané trestné činnosti. Bezpečnostní riziko totiž může být – a zpravidla také bývá – založeno na jiných okolnostech, např. že osoba zatajila podstatné informace při bezpečnostním pohovoru, vyvstaly pochybnosti o její neovlivnitelnosti z důvodu zadlužení, nemanželského

⁷⁹⁾ Přitom ve výše anotovaném rozsudku ve věci *T. G. proti Chorvatsku* nepovažoval Soud ani sdělení podstaty obvinění za dostatečné.

poměru, podezřelých styků v cizině apod. Riziko zmaření účelu probíhajícího vyšetřování bylo tak zvoleným postupem přeci jen nižší.

Klíčovým, pokud ne přímo rozhodujícím faktorem, pro závěr většiny o neporušení Úmluvy byly dostatečné záruky bránící svévoli. V tomto směru lze naopak souhlasit s tím, že česká právní úprava, potažmo rozhodovací praxe správních soudů, stanoví pestrou paletu nejrozumnějších záruk, které lze ve svém souhrnu považovat za dostatečné a účinné.

Významnou zárukou, i když ji Soud v minulosti nepovažoval samu o sobě za postačující,⁸⁰⁾ byla skutečnost, že soudci požívají ode dne jmenování do funkce práva na přístup k utajovaným informacím bez ohledu na konkrétní stupeň utajení.⁸¹⁾ Všech devět soudců, kteří byli rozvrhem práce povoláni rozhodovat ve věci stěžovatele, tak bylo s obsahem předmětné zprávy zpravodajské služby plně obeznámeno. O jejich nezávislosti a nestrannosti přitom nebylo důvodných pochybností, když stěžovatel v rámci vnitrostátního řízení nevyužil dostupného prostředku nápravy a nevnesl námitku podjatosti, přestože byl o tomto právu náležitě poučen.

Další podstatnou zárukou na ochranu zájmů stěžovatele byla absence vázanosti soudů žalobním návrhem.⁸²⁾ Účastník řízení totiž nemůže účinně namítat nezákonnost zjištění proti němu, nev-li ani, co je jejich obsahem. Jelikož je za takové situace postavení účastníka řízení nutně oslabené a tento do jisté míry ztrácí možnost proti rozhodnutí účinně argumentovat, je povinností soudů, aby *ex officio* „suplovaly“ jeho procesní aktivitu a řádně přezkoumaly postup a důvody napadeného rozhodnutí v úplnosti, tedy i nad rámec žalobních námitek.⁸³⁾

Co se týče rozsahu přezkumné pravomoci, Soud se dále omezil na strohé konstatování, že pravomoc soudů, které spor projednávaly, zahrnovala všechny skutkové okolnosti případu.⁸⁴⁾ Rezignoval však již na podrobnější zkoumání rozsahu přezkumných pravomocí, kterými jsou správní soudy vybaveny. Systém tak, jak je nastaven, je vcelku spolehlivě způsobilý vyloučit libovůli v rozhodovací činnosti NBÚ, když soudy mají možnost seznámit se se všemi nashromážděnými důkazy založenými ve spise. Jisté mezery však přesto vykazuje, budeme-li podezřívavě zvažovat možnost, že by se svévole dopustily zpravodajské služby. Součástí spisu je totiž pouze zpráva o výsledku jejich šetření, nikoliv však originární důkazy stojící v pozadí, o něž by měla být zjištění zpravodajských služeb opřena. Správní soudy doposud nikdy nezašly tak daleko, že by si od zpravodajských služeb vyžádaly tyto podklady k ověření

⁸⁰⁾ Srov. *T. G. proti Chorvatsku*, cit. výše.

⁸¹⁾ Viz 58 odst. 1 písm. e) a odst. 2 ZOUI.

⁸²⁾ Viz § 153 rozsudku.

⁸³⁾ Srov. zejména rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 14/2012 ze dne 30. srpna 2012; sp. zn. 7 As 31/2011 ze dne 25. listopadu 2011 či sp. zn. 3 As 63/2012 ze dne 19. června 2013.

⁸⁴⁾ Viz § 153 rozsudku.

pravdivosti ve zprávě tvrzených skutečností. Přitom teprve tato pravomoc by mohla být účinnou pojistkou proti svévoli ze strany zpravodajských služeb.

Reakce na tuto slabinu se dostavila až v novější judikatuře. Ta zdůrazňuje, že pokud by soudy slepě důvěřovaly zpravodajským službám, aniž by měly možnost si ověřit, že jejich tvrzení spočívají na skutečných a pravděpodobně pravdivých informacích, znamenalo by to rezignaci na jejich kontrolní funkci.⁸⁵⁾ Proto začaly být na utajené podklady NBÚ, zejména pak zprávy o výsledcích šetření zpravodajských služeb, kladeny četné kvalitativní požadavky. Lze shrnout, že tyto musí obsahovat zcela konkrétní informace či takový jejich souhrn, že to soudům umožní účinně ověřit relevanci a informační hodnotu zjištění zpravodajských služeb, tj. zejména věrohodnost jimi zjištěných informací, jejich vyváženost a vztah k otázkám rozhodným pro bezpečnostní řízení.⁸⁶⁾ Nadto je třeba, aby zpravodajská služba popsala zdroj získaných informací a způsob jejich získání, včetně popisu okolností a důvodů, pro které má zpravodajská služba uvedené informace za věrohodné.⁸⁷⁾ Seběmenší pochybnosti při vyhodnocování těchto kvalitativních požadavků by pak měly napříště vést ke kasačnímu zásahu, tj. k tomu, že soud rozhodnutí NBÚ zruší.

Další zárukou proti vyloučení svévole v rozhodovací činnosti NBÚ je skutečnost, že o důvodnosti výjimečného postupu, kdy účastníku řízení není umožněno, aby se obeznámil s obsahem utajované části spisu, jíž má být prováděno dokazování, rozhodují v konečné instanci nezávislé a nestranné soudy. I když je to NBÚ, který označí ty části spisu, o nichž má za to, že by měly být vyloučeny z nahlížení, úlohou soudů je přezkoumat splnění zákonné podmínky, že by zpřístupněním informace mohlo dojít k ohrožení nebo vážnému narušení činnosti zpravodajských služeb či policie.⁸⁸⁾ Pokud by soud dospěl k názoru, že tento předpoklad splněn není, byl by jistě povinen účastníka řízení s obsahem důkazu seznámit.⁸⁹⁾ Na tomto místě je třeba poukázat na zjevnou nesprávnost v odůvodnění rozsudku, kdy velký senát mylně v tomto kontextu hovoří o pravomoci předmětný důkaz odtajnit.⁹⁰⁾ Takové oprávnění však platná právní úprava soudům nesvěřuje. Jeho odtajněním by naopak soud naplnil znaky skutkové podstaty trestného činu ohrožení utajované informace.⁹¹⁾ Prakticky jediným subjektem, který může v praxi listinu vyjmout z režimu utajení je její původce.⁹²⁾

⁸⁵⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 117/2012 ze dne 21. prosince 2012.

⁸⁶⁾ Viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 5/2008 ze dne 9. dubna 2009 či sp. zn. 7 As 31/2011 ze dne 25. listopadu 2011.

⁸⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 117/2012 ze dne 21. prosince 2012.

⁸⁸⁾ Srov. § 133 odst. 2 a 3 ZOUJ.

⁸⁹⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 117/2012 ze dne 21. prosince 2012.

⁹⁰⁾ Viz § 152 a 158 rozsudku.

⁹¹⁾ Viz § 317 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.

⁹²⁾ Srov. § 22 odst. 2 ZOUJ, dle něhož nesmí být bez souhlasu původce stupeň utajení změněn nebo zrušen.

Poslední zárukou, na niž Soud odkázal, je umožnění stěžovateli, aby soudcům vylíčil svoji verzi předmětných událostí, a popsal možné důvody, které dle jeho přesvědčení mohly vést k rozhodnutí zbavit jej bezpečnostního oprávnění. Pokud by se jeho obavy ukázaly jako oprávněné, mohl by takto alespoň částečně v očích soudců, kteří jsou povoláni chránit v řízení jeho oprávněné zájmy, zpochybnit pravdivost a věrohodnost obsahu zprávy a jejího původu.

K nemožnosti konzultovat věc se svým právním zástupcem z důvodu povinnosti zachovávat mlčenlivost o ochraně utajovaných informací

M. proti Nizozemsku, stížnost č. 2156/10, rozsudek ze dne 25. července 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-175667>)

Stěžovatelem byl bývalý zaměstnanec zpravodajské služby, který byl po řadu let držitelem bezpečnostní prověrky. V roce 2004 byl stěžovatel kvůli podezření, že utajované informace, o nichž byl povinen zachovávat mlčenlivost, vyrazil třetím osobám napojeným na teroristické buňky. Tím se měl dopustit trestného činu vyrazení utajovaných informací nepovolaným osobám. Stěžovatel byl záhy propuštěn, přičemž byl upozorněn, že je i nadále povinen zachovávat důvěrnou povahu utajovaných informací, o nichž se při výkonu činnosti pro zpravodajskou službu dozvěděl. Jejich vyrazením by opětovně naplnil skutkovou podstatu jmenovaného trestného činu. Ze stejného důvodu nemohl hovořit o skutečnostech, které mu byly kladeny za vinu ani se svým obhájcem. Ten v rámci řízení požádal, aby byl vůči němu klient zproštěn povinnosti mlčenlivosti. Jeho žádosti bylo sice vyhověno, ale pouze při splnění několika podmínek. Stěžovatel nesměl odhalit identitu zaměstnanců zpravodajské služby, musel se omezit na informace, které byly součástí utajované části spisového materiálu, a pouze v rozsahu, který byl striktně nezbytný pro účely vedení účinné obhajoby, a mohl tak učinit nejpozději do skončení řízení. V rámci řízení byl nadto stěžovatel ubezpečen dozorujícím státním zástupcem, že i kdyby porušením důvěrné povahy utajovaných informací naplnit znaky skutkové podstaty trestného činu, nebude proti němu další trestní stíhání zahájeno za předpokladu, že tak učinil při výkonu práva na účinnou obhajobu. Stěžovatel byl dále poučen, že o veškerých utajovaných skutečnostech je možné před soudem hovořit pouze na neveřejném jednání. V průběhu řízení se stěžovatel bezúspěšně domáhal předložení zprávy o výsledcích interního šetření zpravodajské služby, neboť se domníval, že by mohla obsahovat skutečnosti rozptylující jeho obvinění poukazem na vinu třetí osoby. Jiné listinné důkazy byly obhajobě předloženy k nahlížení až poté, co byly částečně redigovány v rozsahu, v němž mohly vyrazit totožnost agentů zpravodajské služby anebo její pracovní metody. Na návrh obhajoby byly v řízení provedeny výsledky řady zpravodajců. Výslech těch svědků, jejichž totožnost stěžovatel neznal a uvedl toliko jejich služební označení, byl proveden při utajení jejich totožnosti s modulací hlasu. Obhajoba nebyla omezena v možnosti klást svědkům otázky. Tito svědci však nebyli zproštěni

povinnosti zachovávat důvěrnost utajovaných informací. Stěžovatel byl nakonec shledán vinným z uvedeného trestného činu a odsouzen k trestu nepodmíněného odnětí svobody v délce trvání tří let a deseti měsíců.

Stěžovatel v řízení před Soudem namítal, že se mu nedostalo spravedlivého trestního procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 a 3 písm. b), c) a d) Úmluvy. Předně napadal skutečnost, že obsah některých listinných důkazů byl částečně začerněn, zatímco jiné důkazy v jeho prospěch mu nebyly na žádost ani poskytnuty. Dále tvrdil, že mu nebylo umožněno vést účinnou obhajobu, když se nemohl svobodně poradit o všech okolnostech věci se svým advokátem pod hrozbou trestního stíhání. V neposlední řadě se cítil být dotčen na svém právu vyslyšet svědky z důvodu nestandardního průběhu výslechu některých zpravodajců a nevyhovění jeho návrhu na doplnění dokazování výsledkem dalších osob.

Námítku redigování částí listinných důkazů Soud zkoumal na poli čl. 6 odst. 1 a 3 písm. b) Úmluvy. Vláda ve svém vyjádření zdůraznila, že úprava dokumentů byla nezbytná z hlediska bezpečnostních zájmů státu. V opačném případě by mohlo dojít k vyjádření totožnosti zaměstnanců zpravodajské služby, jejich zahraničních kolegů, sledovaných osob a k odhalení vyšetřovacích metod práce a postupů užívaných zpravodajskými službami. Všechny soudy povolání ve věci rozhodovat měly k dispozici úplné znění sporných listin. Kromě toho byly oprávněny nezávisle posoudit nezbytnost provedených úprav. Soud zaujal k dané otázce poměrně lakonické stanovisko, když přihlédl k důkaznímu účelu těchto listin. Ty měly prokázat výlučně jen skutečnost, že informace, které měl stěžovatel vyrazit, podléhaly režimu utajení. Tato skutečnost z nich přitom i po redigování jasně vyplývala. Informace, které zůstaly obhajobě utajeny, neměly pro účinné vedení obhajoby žádnou přidanou hodnotu. Obhajoba tak byla v plném rozsahu seznámena s těmi částmi listin, jimž byla přikládána určitá důkazní váha.

Co se týče tvrzení stěžovatele, že mu nebyla předložena zpráva o výsledku vnitřního šetření zpravodajské služby, Soud byl spokojen s tím, že tento dokument nebyl nikdy zpřístupněn obžalobě ani soudům. Tento důkaz – pokud vůbec existoval – tedy neměl žádný vliv na výsledek vnitrostátního řízení. Tvrzení stěžovatele o tom, že zpráva mohla vrhat stín pochybností na otázku jeho viny, bylo z pohledu Soudu čistě spekulativní a účelové. K porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. b) EÚLP proto nedošlo.

Patrně nejvýznamnější částí rozsudku je způsob, jakým se Soud vypořádal s námitkou značně omezených možností stěžovatele konzultovat okolnosti případu se svým obhájcem. Soud se tímto tvrzením zabýval pod zorným úhlem čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) Úmluvy. Soud připomněl základní pravidlo, dle něhož právo na právní pomoc zahrnuje i právo na důvěrnou poradu se svým obhájcem. K zásahu do tohoto práva může dojít nejen tím, že je komunikace mezi advokátem a jeho klientem vyslechnuta třetí osobou, nýbrž i tím, že je omezena co do svého obsahu. Podstatou práva na obhajobu je totiž co

do rozsahu neomezený prostor pro poradu s právním zástupcem.⁹³⁾ I přes nesporný význam tohoto práva není absolutní povahy. Jakákoli jeho omezení však budou slučitelná s Úmluvou pouze ve výjimečných případech, např. při bezprostředním a skutečném ohrožení lidských životů a zdraví.⁹⁴⁾ I za těchto mimořádných okolností však budou omezení přípustná jen za předpokladu, že existují dostatečně silné záruky proti zneužití.⁹⁵⁾

Ve světle shrnutí těchto obecně platných zásad Soud na úvod konstatoval, že nepochybně došlo k zásahu do komunikace stěžovatele s jeho obhájcem, neboť její obsah byl omezen. Stěžovateli sice bylo umožněno, aby se sám seznámil se všemi důkazy proti němu, nemohl se však plně poradit se svým advokátem ohledně volby vhodné formy obhajoby, když s ním nemohl sdílet informace v režimu utajení. Ty byly přitom s ohledem na povahu skutku, který mu byl kladen za vinu, velmi podstatné. Kontrola dodržování povinnosti mlčenlivosti sice neprobíhala skrze monitorování obsahu porad. Stěžovatel však byl nepřímou nucen toto pravidlo přísně dodržovat, jelikož mu v případě jeho porušení hrozila sankce trestněprávní povahy. Soud dále odmítl záruku státního zástupce, že stěžovatel nebude vystaven dalšímu stíhání, pakliže by povinnost mlčenlivosti porušil při uplatňování svého práva na účinnou obhajobu ve smyslu článku 6 Úmluvy. Dle ESLP nelze přehlížet, že stěžovatel byl laikem bez právnického vzdělání, a proto na něho bylo uloženo nepatřičné břemeno, jestliže měl sám vyhodnotit, kde se nalézá tenká hranice mezi uplatňováním práva a rizikem trestního postihu. Zásahem do práva stěžovatele na neomezenou a svobodnou komunikaci se svým obhájcem došlo k narušení celkové spravedlnosti řízení. K porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. c) Úmluvy tedy došlo.

Soud se konečně pod zorným úhlem čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) EÚLP zabýval i okolnostmi, za nichž proběhly výslechy svědků z řad zaměstnanců zpravodajské služby a tvrzenou nemožností dosáhnout předvolání jiných svědků ve svůj prospěch. Na úvod připomněl svou ustálenou judikaturu, dle níž není v souladu se zásadou subsidiarity – základním stavebním kamenem systému Úmluvy – úlohou Soudu, aby nahrazoval vnitrostátní orgány v otázce hodnocení přípustnosti důkazů. Ta se řídí normami vnitrostátního práva, k jehož výkladu jsou povolány vnitrostátní soudy. Jim tak v zásadě náleží hodnotit nashromážděné důkazy a rozhodovat o přípustnosti důkazů navrhovaných obžalobou a obhajobou. Podle Úmluvy je úkolem Soudu toliko zkoumat, zda bylo posuzované řízení spravedlivé jako celek, tj. včetně způsobu, jakým byly předkládány důkazy.⁹⁶⁾

⁹³⁾ Srov. *Campbell proti Spojenému království*, stížnost č. 13590/88, rozsudek ze dne 25. března 1992, § 46.

⁹⁴⁾ Srov. *A. a ostatní proti Spojenému království*, stížnost č. 3455/05, rozsudek velkého senátu ze dne 19. února 2009, § 216; *Ibrahim a ostatní proti Spojenému království*, stížnosti č. 50541/08 a další, rozsudek velkého senátu ze dne 13. září 2016.

⁹⁵⁾ Viz *Erdem proti Německu*, č. 38321/97, rozsudek ze dne 5. července 2001, § 65 a násled.

⁹⁶⁾ Viz *Van Mechelen a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 21363/93 a další, rozsudek ze dne 30. října 1997, § 50.

Dle Soudu v projednávané věci nešlo o to, že by stěžovatel neměl možnost svědky proti sobě kontradiktorně vyslechnout,⁹⁷⁾ ale spíše o to, že se nedočkal jejich odpovědí na kladené dotazy v rozsahu, v němž byli tito svědci vázáni povinností zachovávat mlčenlivost o utajovaných informacích. Soud byl nicméně spokojen s tím, že odsouzení stěžovatele bylo založeno na rozsáhlém dokazování čítajícím více než padesát usvědčujících důkazů, které jednotně a ve svém souhrnu spolehlivě svědčí o jeho vině. Za dané situace proto nebylo nerozumné, pokud vnitrostátní soudy dokazování ukončily a odmítly provést výsledek dalších obhajobou navržených svědků. K porušení čl. 6 odst. 1 a 3 písm. d) EÚLP tak nedošlo.

I když se okolnosti anotovaného případu vztahují k trestnímu řízení, je třeba na závěr doplnit, že své uplatnění mohou výše vypočtené zásady nalézt i v kontextu těch správních řízení, která lze ve smyslu judikatury Soudu považovat za kvazi-trestní s ohledem na autonomní výklad pojmu „trestního obvinění“ ve znění čl. 6 odst. 1 EÚLP.⁹⁸⁾

Právo na přístup k osobním údajům v držení orgánů veřejné moci, které podléhají režimu utajení

Yonchev proti Bulharsku, stížnost č. 12501/09, rozsudek ze dne 7. prosince 2017 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-179228>)

Stěžovatel, policista z povolání, se v roce 2001 ucházel o pozici pozorovatele v mezinárodní misi. Za tímto účelem podstoupil nezbytné psychologické vyšetření na Ministerstvu vnitra. Jeho výsledky však byly negativní. Stěžovatel se domáhal přezkumu nadřízeným orgánem, který však shledal, že výsledky šetření byly objektivní a správné. Stěžovatel v návaznosti na výsledky testu opustil aktivní službu. Po uplynutí jednoho roku se opětovně ucházel o místo v jiné zahraniční misi. Ani tentokrát však neobstál v rámci šetření psychologické způsobilosti. Stěžovatel požádal Úřad pro ochranu osobních údajů, aby mu byl zprostředkován přístup do osobní složky v držení ministerstva. Ministerstvo však tuto žádost setrvale odmítalo s tím, že obsah osobního spisu je dle interní instrukce považován za státní tajemství. I když dle vyjádření ministerstva obsahovala složka i informace, které svou povahou nejsou zvláště citlivé, vzhledem k přítomnosti utajovaných písemností byl přístup ke spisu jako celku zamítnut. Stěžovatel se neúspěšně domáhal ochrany před soudy s tím, že má zvláště silný zájem být seznámen s obsahem psychologických zpráv, které jej omezovaly ve výkonu profese. Soudy nazvaly, že rozhodnutí ministerstva bylo řádně odůvodněno potřebou zachovávat důvěrnou povahu utajovaných dokumentů.

⁹⁷⁾ Srov. *Al-Khawaja a Tahery proti Spojenému království*, stížnost č. 26766/05 a 22228/06, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2011 a *Schatschaschwili proti Německu*, stížnost č. 9154/10, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2015.

⁹⁸⁾ Viz zejména *Engel a ostatní proti Nizozemsku*, stížnost č. 5100/71 a další, rozsudek pléna ze dne 8. června 1976, § 81–85.

Stěžovatel v řízení před ESLP namítal, že mu nebylo umožněno, aby se seznámil se dvěma dokumenty v držení orgánů veřejné moci, konkrétně utajovanými zprávami o výsledcích jeho psychologického vyšetření, které obsahovaly jeho osobní údaje chráněné na základě článku 8 EÚLP.

Pro účely řízení vláda předložila Soudu kopie zprávy o výsledcích psychologického šetření, na nichž nebyly patrné žádné známky toho, že by šlo o utajované písemnosti.

Soud zkraje připomněl, že „soukromý život“ je širokým pojmem, který nesnese vyčerpávající definici. V každém případě jsou neoddělitelnou součástí soukromého života informace o zdravotním stavu jednotlivce. Jestliže se stěžovatel domáhal přístupu k obsahu zpráv, z nichž mělo vyplývat, že je z psychologického hlediska zdravotně nezpůsobilý působit v mezinárodní misi, záležitost se nepochybně dotýkala jeho soukromého života. Článek 8 byl tudíž na projednávání případ použitelný.

S výjimkou informací majících vztah k otázkám národní bezpečnosti,⁹⁹⁾ Soud v minulosti uznal zásadní zájem jednotlivců chráněný článkem 8 EÚLP na přístup k osobním informacím týkajícím se zdravotního stavu,¹⁰⁰⁾ jakož i záznamům osobní povahy v držení zpravodajských služeb.¹⁰¹⁾ Státy tak mají pozitivní závazek zajistit dotčeným osobám účinný a dostupný mechanismus, jehož prostřednictvím by se mohly domoci přístupu k takovým informacím.

Z těchto obecných zásad měl Soud za to, že stěžovatel měl oprávněný zájem na přístup ke zprávám obsahujícím informace o výsledcích jeho psychologického vyšetření. K námitce vlády, že stěžovatel byl ústně seznámen se závěry vyšetření, Soud podotkl, že nicméně neměl příležitost nahlédnout do úplného znění sporných zpráv. Stěžovatel ostatně sám uvedl, že právě přetrvávající nejasnosti a neúplnost poskytnutých informací v něm vzbudily odhodlání domoci se jejich předložení. Za daných okolností byl stát dle Soudu povinen poskytnout stěžovateli řízení, skrze něž by se mohl dobrat nahlédnutí do spisu. Soud nesouhlasil s postojem stěžovatele, že řízení, které zahájil, bylo očividně neúčinné. Zpřístupnění totiž bránil legitimní důvod spočívající v ochraně utajovaných informací, což později potvrdily i vnitrostátní soudy. Avšak dle mínění Soudu vnitrostátní orgány v žádném stádiu řízení nedoložily, že písemnosti, které tvořily součást spisu, byly skutečně označeny za státní tajemství. Stejně tak nezkoumaly, které části spisu obsahovaly utajované informace, aby stěžovateli umožnili alespoň částečné nahlédnutí do

⁹⁹⁾ Viz zejména *Leander proti Švédsku*, stížnost č. 9248/81, rozsudek ze dne 26. března 1987, § 51.

¹⁰⁰⁾ Viz např. *Roche proti Spojenému království*, stížnost č. 32555/96, rozsudek velkého senátu ze dne 19. října 2005, § 161; *McGinley a Egan proti Spojenému království*, stížnost č., rozsudek ze dne 9. června 1998, § 99; *Guerra a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 14967/89, rozsudek velkého senátu ze dne 19. února 1998, § 60.

¹⁰¹⁾ Viz např. *Haralambie proti Rumunsku*, stížnost č. 21737/03, rozsudek ze dne 27. října 2009, § 87–89 či *Joanna Szulc proti Polsku*, stížnost č. 43932/08, rozsudek ze dne 13. listopadu 2012, § 86 a 94.

osobní složky. Tomu bránila vnitrostátní právní úprava, dle níž je-li součástí spisu utajovaná písemnost, činí to automaticky utajovaným a vyloučeným z nahlížení spis jako celek. Přitom by stačilo právě částečné nahlédnutí, neboť stěžovatel se domáhal toliko přístupu ke zprávám o výsledcích svého psychologického vyšetření. Jejich kopie předložené Soudu přitom nevykazovaly žádné povinné označení toho, že by tyto listiny samotné podléhaly režimu utajení. Z hlediska účinnosti prostředku nápravy Soud dále podrobil kritice i enormní délku vnitrostátního řízení.

S ohledem na shora uvedené úvahy Soud dospěl k jednomyslnému závěru, že stát nesplnil svůj pozitivní závazek poskytnout stěžovateli účinný a dostupný mechanismus, jímž by se mohl domoci přístupu k relevantním informacím ohledně jeho tvrzené nezpůsobilosti účastnit se zahraniční mise pro nesplnění nezbytných psychologických předpokladů. K porušení článku 8 Úmluvy tedy došlo.

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ ČESKÁ REPUBLIKA

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

ÚSTAVNÍ SOUD

Ukládání poplatků za svoz komunálního odpadu nezletilým je protiústavní

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

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

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

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

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

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

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

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

Elektronická evidence tržeb – EET

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Daňové řízení: lhůta pro registraci plátce daně z přidané hodnoty

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

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

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

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

Životní prostředí – ochrana přírody a krajiny

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

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

Opatření obecné povahy: územní plán obce

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

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

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

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

Stavební zákon, veřejnoprávní smlouva

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

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

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

Životní prostředí, ochrana ovzduší: přezkum programu zlepšování kvality ovzduší

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

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

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

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

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

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

Mgr. Alena Hálková