

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník XII

II/2020

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.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Magdaléna Svobodová:

Několik poznámek k nahrazování
směrnic nařízeními

v Evropské unii XXXIV

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ LVIII

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Mgr. Adam Herma,

Kancelář veřejného ochránce práv (ah),

JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.,

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha
a Metropolitní univerzita Praha, o. p. s.

Mgr. Martin Šaroch,

Kancelář veřejného ochránce práv (mš),

Mgr. Eva Vávrová,

Kancelář veřejného ochránce práv (ev)

Několik poznámek k nahrazování směrníc nařízeními v Evropské unii

Úvod

Již několik let lze v legislativní činnosti Evropské unii sledovat proces rušení unijních směrnic a přijímání nové právní úpravy ve formě nařízení. Jedná se o vcelku nenápadný proces federalizace EU, neboť unijní nařízení představují – na rozdíl od směrnic – v zásadě unifikovanou právní úpravou platnou zpravidla ve všech členských státech. Zatímco směrnice musí být provedeny (transponovány) do vnitrostátního práva a nechávají členským státům menší či větší prostor při této transpozici, nařízení lze označit za skutečné „evropské zákony“. Podstatou nařízení je, že jsou způsobilá k aplikaci bez potřeby vnitrostátního provedení, přičemž členské státy pouze přijímají doprovodné implementační zákony (upravující např. sankce) tak, aby bylo nařízení plně aplikovatelné a vymahatelné v praxi.

Problematické nařízení, jejich právním účinkům, implementaci a dalším souvisejícím otázkám se v českém prostředí dlouhodobě a systematicky věnuje zejména R. Král.²⁾ Specifické téma nahrazování směrnic nařízeními ovšem zatím nebylo v odborné literatuře (zahraniční či české) příliš diskutováno. V České republice lze v tomto směru za doslova průkopnický považovat článek F. Křepelky publikovaný v roce 2017 v časopise Právník.³⁾ Podnětný je dále článek M. Whelanové zveřejněný v roce 2019 v časopise Správní právo, který se zevrubně zabývá problematickými aspekty implementace nařízení v ČR.⁴⁾ V zahraniční odborné literatuře jsem nenalezla žádnou podstatnější stať na uvedené téma. Téma je natolik obsáhlé, že ho nelze v rámci jednoho odborného článku zcela vyčerpát. Cílem tohoto příspěvku je proto přispět do diskuse o vhodnosti a nezbytnosti nahrazování směrnic nařízeními v EU, neboť s ohledem na význam tématu je třeba tuto diskusi rozvinout. Nabízí se totiž mj. otázka, zda má k tomu Unie odpovídající pravomoci a zda je dostatečně demokratická na to, aby mohla masivněji nahrazovat směrnice „federálními evropskými zákony“.

¹⁾ Autorka děkuje za cenné připomínky JUDr. Petru Svobodovi, Ph.D.

²⁾ Viz zejména v monografii KRÁL, R.: *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-548-8 či celou řadu odborných článků, z poslední doby např. KRÁL, R.: Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci. *Správní právo - Legislativní příloha* č. 1/2019, s. XXIII-XXIX, ISSN 0139-6005.

³⁾ KŘEPELKA, F.: Nahrazování směrnic nařízeními (důvody, skutečnost, možnosti). *Právník* č. 3/2017, s. 213-234, ISSN 0231-6625.

⁴⁾ WHELANOVÁ, M.: Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu. *Správní právo - Legislativní příloha* č. 6/2019, s. LXII-LXXXIX, ISSN 0139-6005.

Proces nahrazování směrnic nařízeními EU

Počátky procesu rozsáhlejšího rušení směrnic a jejich nahrazování nařízeními je možné vysledovat v období po roce 2000.⁵⁾ Mezi prvními byla takto přijata nařízení v rámci revize komunitárního potravinářského práva, konkrétně nařízení 852/2004 o hygieně potravin,⁶⁾ které zrušilo směrnici 93/43,⁷⁾ a nařízení 882/2004 o kontrole potravin,⁸⁾ jež zrušilo celou řadu směrnic a rozhodnutí⁹⁾ (návrhy obou nařízení pocházejí z roku 2000). Postupně začaly být rušeny směrnice v nejrůznějších oblastech, ve spotřebitelském právu, v oblasti ochrany osobních údajů, ochrany zdraví ad. Nová právní úprava obsažená v nařízeních, která je nahrazuje, často souvisí s volným pohybem zboží a služeb, respektive stanoví práva a povinnosti jednotlivců (soukromých osob). Jako příklady lze uvést nařízení 1223/2009 o kosmetických přípravcích,¹⁰⁾ rušící směrnici 76/768¹¹⁾ nařízení 1169/2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům,¹²⁾ rušící směrnici 2000/13,¹³⁾ obecné nařízení 2016/679 o ochraně osobních údajů (tzv. GDPR),¹⁴⁾ rušící směrnici 95/46,¹⁵⁾ či nařízení 2017/745 o zdravotnických prostředcích,¹⁶⁾ rušící směrnice 90/385¹⁷⁾ a 93/42.¹⁸⁾ Aktuální je dále reforma Společného evropského azylového

⁵⁾ Shodně KŘEPELKA, 2017, op. cit., s. 224.

⁶⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin.

⁷⁾ Směrnice Rady 93/43/EHS ze dne 14. června 1993 o hygieně potravin.

⁸⁾ Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat.

⁹⁾ Viz čl. 61 odst. 1 tohoto nařízení.

¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1223/2009 ze dne 30. listopadu 2009 o kosmetických přípravcích.

¹¹⁾ Směrnice Rady 76/768/EHS ze dne 27. července 1976 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se kosmetických prostředků.

¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 ze dne 25. října 2011 o poskytování informací o potravinách spotřebitelům, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a o zrušení směrnice Komise 87/250/EHS, směrnice Rady 90/496/EHS, směrnice Komise 1999/10/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES, směrnice Komise 2002/67/ES a 2008/5/ES a nařízení Komise (ES) č. 608/2004.

¹³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/13/ES ze dne 20. března 2000 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se označování potravin, jejich obchodní úpravy a související reklamy.

¹⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

¹⁵⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

¹⁶⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/745 ze dne 5. dubna 2017 o zdravotnických prostředcích, změně směrnice 2001/83/ES, nařízení (ES) č. 178/2002 a nařízení (ES) č. 1223/2009 a o zrušení směrnic Rady 90/385/EHS a 93/42/EHS.

¹⁷⁾ Směrnice Rady 90/385/EHS ze dne 20. června 1990 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se aktivních implantabilních zdravotnických prostředků.

¹⁸⁾ Směrnice Rady 93/42/EHS ze dne 14. června 1993 o zdravotnických prostředcích.

systému, jež do budoucna počítá s nahrazením dosud platné tzv. kvalifikační směrnice¹⁹⁾ a tzv. procedurální směrnice²⁰⁾ kvalifikačním nařízením²¹⁾ a procedurálním nařízením²²⁾. Ilustrativní je zjištění M. Whelanové, že v roce 2018 bylo přijato jen asi 50 směrnic, zato však přibližně 1000 nařízení.²³⁾

Nahrazování směrnic nařízeními v EU je třeba zasadit do kontextu úsilí zjednodušovat právních předpisy EU, resp. zlepšovat právní úpravu na úrovni Unie. Toto úsilí unijních orgánů lze zaznamenat od druhé poloviny 90. let minulého století, kdy byl iniciován projekt SLIM (Simpler legislation for the internal market).²⁴⁾ Na něj později navázala interinstitucionální dohoda z roku 2003 uzavřená mezi hlavními unijními orgány podílejícími se na normotvorbě, tj. Evropským parlamentem, Radou a Komisí,²⁵⁾ jejímž cílem bylo zlepšení tvorby právních předpisů přijímaných v legislativním procesu EU.²⁶⁾ Zmínit lze i nejrůznější další iniciativy v rámci „Better regulation“, např. sdělení Komise z roku 2005 nazvané „Provádění lisabonského programu Společenství: Strategie pro zjednodušení právního prostředí“²⁷⁾ (dále jen „sdělení Komise z roku 2005“) či program pro účelnost a účinnost právních předpisů REFIT (Regulatory Fitness and Performance) z roku 2012.²⁸⁾ Také současná Komise ustavená po volbách do Evropského parlamentu v roce 2019 hodlá pokračovat ve zdokonalování unijních právních předpisů.²⁹⁾

Hlavním nositelem legislativní iniciativy v EU je Komise, která obvykle volí formu právního aktu, přičemž má povinnost zohlednit příslušný druh pravomoci Unie v regulované oblasti (zejm. zda jde o výlučnou či sdílenou pravomoc). Komise je tedy v tomto ohledu klíčovým orgánem. Zakládací

¹⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany.

²⁰⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

²¹⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, COM(2016) 466.

²²⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, COM(2016) 467.

²³⁾ Viz WHELANOVÁ, 2019, op. cit., s. LXII.

²⁴⁾ Sdělení Komise z 8. 5. 1996, COM (96) 204 final.

²⁵⁾ Úř. věst. C 321, 31.12.2003, s. 1.

²⁶⁾ Tato dohoda byla v roce 2016 nahrazena novou interinstitucionální dohodou o zdokonalení tvorby právních předpisů, Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1-14.

²⁷⁾ KOM(2005) 535.

²⁸⁾ Podrobněji k tomu viz Better regulation: why and how, dostupné na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en [cit. 10. 10. 2019].

²⁹⁾ Srov. Pracovní program Komise na rok 2020 – sdělení Komise ze dne 29. 1. 2020, COM(2020) 37 final, bod 4.

smlouvy³⁰⁾ konkrétní formu sekundárního aktu předepisují spíše výjimečně (podrobněji viz níže). Jak Komise odůvodňuje nahrazování směrnic nařízeními? Ve sdělení Komise z roku 2005 se k tomu obecně vyjadřuje takto: „Nahrazení směrnic nařízeními může za určitých okolností vést ke zjednodušení, jelikož nařízení umožňují okamžité použití, zaručují, že všichni účastníci podléhají ve stejné době stejným pravidlům, a zaměřují pozornost na konkrétní prosazování pravidel EU. Tento přínos zjednodušování byl všeobecně uznáván při konzultacích, což podporuje názor, že by zjednodušování zabránilo rozdílnému uplatňování na vnitrostátní úrovni. V souladu s ustanoveními Smlouvy a s přihlédnutím k protokolu ke Smlouvě o subsidiaritě a proporcionalitě Komise hodlá dále v jednotlivých případech využívat potenciál zjednodušení nahrazováním směrnic nařízeními.“

Konkrétní důvody pro změnu formy právního aktu jsou pak více či méně podrobně uvedeny v důvodových zprávách k návrhům nařízení a zmíněny bývají také v preambulích přijatých a publikovaných nařízení.³¹⁾ Z nich vyplývá, že za hlavní výhody, a tudíž důvody pro volbu nařízení oproti směrnicím, považuje Komise následující. Nařízení se nemusí transponovat do vnitrostátních právních řádů členských států, a odpadají tak náklady spojené s transpozicí směrnic. To je zvláště významné v případě, kdy je nutné unijní akt často měnit. Právní úprava v nařízení pak platí jednotně v celé Unii, čímž se zvyšuje právní jistota jednotlivců. Právní regulace se neliší stát od státu a soukromé subjekty nemusí studovat právní předpisy jednotlivých členských států.

Na celý proces nahrazování směrnic nařízeními je třeba nahlížet také z perspektivy historického vývoje evropské integrace. V počátečních fázích, kdy se vytvářel společný, respektive vnitřní trh (do počátku 90. let minulého století) a začaly se realizovat s ním související politiky, bylo zapotřebí nejprve sblížit mnohdy odlišné právní úpravy členských států. Tomuto cíli dobře sloužily směrnice, které postupně harmonizovaly vnitrostátní právní řády v příslušných oblastech.

Po roce 2000 již bylo dosaženo relativně vysokého stupně harmonizace, přičemž nařízení umožňují posunout evropskou integraci ještě dále. EU se proto snaží ve vybraných oblastech unifikovat právní úpravu napříč jednotlivými státy a zbavit se závislosti fungování unijních pravidel na jejich včasném a řádném provedení ze strany členských států, jako je tomu u směrnic. Jako příklad lze uvést vytváření společných pravidel azylového práva, byť zde je vývoj časově posunutý tím, že se společná pravidla začala přijímat až později. Tato pravidla nejprve vznikala v rámci Schengenské prováděcí dohody³²⁾ mimo rámec komunitárního práva a platila jen pro smluvní strany dohody. Po přijetí Amsterdamské smlouvy, jež přenesla problematiku azylu do tzv. prvního (komunitárního) pilíře EU, proběhla první fáze harmonizace azylového práva

³⁰⁾ Smlouva o Evropské unii (SEU) a Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU).

³¹⁾ Viz např. bod 20 preambule GDPR či bod 2 preambule nařízení 1223/2009 o kosmetických přípravcích.

³²⁾ Úmluva z r. 1990 k provedení Schengenské dohody ze dne 14. 6. 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích.

v letech 1999-2005 s cílem zavést minimální společné standardy v členských státech. Za tímto účelem byly přijaty právní akty převážně ve formě směrnic (s některými výjimkami, mezi něž patří zejm. tzv. dublinské nařízení³³⁾). V rámci druhé vlny harmonizace po přijetí Lisabonské smlouvy byla v letech 2008-2013 přijata nová pravidla stanovující vyšší standardy, obsažená i nadále převážně ve směrnicích. Aktuální reforma Společného evropského azylového systému navržená Komisí v roce 2016 zahrnuje sedm návrhů unijních právních aktů, z toho se jedná o šest nařízení a již jen jednu směrnici.³⁴⁾

V unijní normotvorbě lze dále vysledovat změny také v tom směru, že EU upravuje v čím dál větší míře práva a povinnosti jednotlivců (fyzických a právnických osob), jako je to běžné ve vnitrostátních zákonech. Jako příklady mohou sloužit pravidla ochrany osobních údajů fyzických osob či práva spotřebitelů. Tato pravidla jsou často konkrétně a přesně formulována, takže za vhodnější formu pro takovou regulaci lze skutečně považovat nařízení oproti směrnicím.

Lze shrnout, že po roce 2000 nacházejí unijní orgány (v první řadě Komise) v oblasti tvorby sekundární legislativy EU nový potenciál v nařízeních. Ta jsou přijímána za účelem „zjednodušování“ či „zlepšování“ unijních právních předpisů. Uvedený přístup Unie je však také snahou o dosahování vyššího stupně integrace prostřednictvím unifikace právní úpravy v celé EU namísto „pouhého“ sblížení vnitrostátních úprav cestou harmonizačních směrnic. Unie při tom reaguje na skutečnost, že členské státy mnohdy netransponují směrnice včas či řádně. Volba nařízení je i důsledkem stále častější regulace práv a povinností fyzických a právnických osob. Těžiště normotvorby se tím posunuje ještě více na unijní úroveň, neboť materiálně je základní právní úprava navrhována a přijímána Komisí, Evropským parlamentem a Radou jakožto unijními orgány. Členskými státem (především vnitrostátními parlamenty) zbývá přijmout jen implementační vnitrostátní legislativu.

Výhody a úskalí unijní regulace ve formě nařízení

Některé výhody nařízení ve srovnání se směrnicemi již byly stručně zmíněny. Nařízení v tradičním pojetí jsou přímo použitelná ve všech členských státech, jak stanoví čl. 288 SFEU. Netransponují se do vnitrostátního práva, aplikují se přímo, přijímá se jen doprovodný vnitrostátní zákon zajišťující plnou aplikovatelnost a vymahatelnost nařízení. Odpadají tím problémy spojené jinak s transpozicí směrnic (státy v řadě případů směrnice netransponují včas či řádně). Důsledkem opožděné či vadné transpozice směrnic jsou různé právní režimy v jednotlivých členských státech. Směrnice se sice může jednotlivec za podmínek stanovených judikaturou Soudního dvora EU dovolávat před vnitrostátními orgány. Tento přímý účinek směrnic je ale jak známo

³³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

³⁴⁾ Srov. Reform of the Common European Asylum System (CEAS), dostupné na [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-\(ceas\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-reform-of-the-common-european-asylum-system-(ceas)) [cit. 13. 12. 2019].

omezený, neboť jednotlivec se může zásadně dovolávat pouze svých práv vyplývajících ze směrnice a jen vůči státu. Ve sporu mezi fyzickými a právními osobami (tj. v horizontálních vztazích) v zásadě nelze směrnici aplikovat. Je třeba doplnit, že Komise má k dispozici nástroje, jak vymáhat splnění transpoziční povinnosti, konkrétně se jedná o řízení pro porušení unijního práva podle čl. 258 a násl. SFEU, přičemž Soudní dvůr může na návrh Komise uložit státu i peněžitou pokutu. Vymáhání transpoziční povinnosti je ovšem časově náročné. Dle informací Komise činí průměrná délka řízení pro porušení unijního práva přibližně 3 roky v oblasti pravidel vnitřního trhu.³⁵⁾

Je-li právní úprava v nařízeních skutečně unifikovaná (viz níže), platí jednotně v členských státech, a zajišťuje tak stejnou úroveň práv a povinností. Zvláště v oblasti volného pohybu zboží a služeb je výhodou pro obchodníky v Unii, pokud dodržují jednotná pravidla a nemusí se seznamovat s různými právními předpisy členských států a vyhovovat jejich požadavkům. Jak dále uvádějí unijní orgány, nahrazení směrnic nařízeními může vést ke zjednodušení právní úpravy a odpadají náklady spojené jinak s transpozicí směrnic. F. Křepelka dodává, že nahrazení směrnic nařízeními má zřetelný politický přínos. Evropská veřejnost může intenzivněji vnímat význam Evropského parlamentu. Nenastává problém tzv. *gold-platingu*,³⁶⁾ tedy přesahující transpozice směrnic. Jedná se o fenomén, kdy vnitrostátní orgány využívají transpoziční povinnosti k prosazení přísnější právní úpravy, než požaduje směrnice. Přijatá – přísnější – vnitrostátní legislativa je pak veřejností mylně přičítána požadavkům EU.³⁷⁾ V případě nařízení je jednoznačné, která pravidla stanoví unijní úprava a která vnitrostátní.

Nařízení a jejich implementace do vnitrostátního práva však s sebou nesou i řadu úskalí. Jistě dobře míněné úsilí unijních orgánů zjednodušovat právní úpravu přijetím nařízení se někdy májí účinkem. K potravinářskému právu EU, zahrnujícímu obě výše uvedená nařízení 882/2004 a 852/2004 nahrazující dříve platné směrnice, se R. Strinz vyjadřuje kriticky: „Kdo od europeizace očekával zjednodušení nebo liberalizaci, byl zklamaný. V některých dílčích oblastech zarostla právní úprava houštím a stala se natolik nejasnou a zčásti i nesrozumitelnou, že se mluvilo o stavu *„naprosto chaotickém a nadále nepřijatelném z hlediska požadavků právního státu“*. To vedlo posléze ke snaze systematizovat a zjednodušit evropské potravinářské právo.“³⁸⁾

³⁵⁾ Viz Single Market Scoreboard, s. 7, dostupné na https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2019/performance_by_governance_tool/infringements_en.pdf [cit. 1. 11. 2019].

³⁶⁾ KŘEPELKA, 2017, op. cit., s. 222-223.

³⁷⁾ Podrobně k tomu viz např. KRÁL, R., SCHEU, H. C., KULDA, M., MÁDR, P., MATYSOVÁ, M., NAVRÁTIL, P., VONDRÁČKOVÁ, A.: *Zbytečně zatěžující transpozice - neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, ISBN 978-80-87975-18-3.

³⁸⁾ STREINZ, R.: *Wegweiser durch das Gestrüpp des EU-Lebensmittelrechts*, s. 65. In HAGENMEYER, M., LOOSEN, P.: *Festschrift für Michael Welsch*. Hamburg: Behr's Verlag, 2010, ISBN: 978-3-89947-741-2.

Není pochyb o tom, že s transpozicí směrnic jsou spojeny nemalé náklady. Směrnice vyžadují vždy provedení ve vnitrostátním právu, což v legislativní praxi znamená přijetí nezbytných právních předpisů, často vnitrostátních zákonů schvalovaných v časově i jinak náročném zákonodárném procesu. Na druhou stranu nařízení standardně vyžadují také přijetí určité vnitrostátní úpravy. Jak bylo již řečeno, jde o implementační vnitrostátní úpravu, která zajistí plnou aplikovatelnost a vymahatelnost nařízení. Obvykle bývá na členských státech, aby přijaly sankce pro případy porušení unijního nařízení, určily kompetentní vnitrostátní orgány, zpřesnily případně právní úpravu v některých příliš obecných ustanoveních, využily možnosti odchýlit se od unijní úpravy v nařízení apod. Takové vnitrostátní předpisy mívají „torzovitý“ charakter³⁹⁾ a aplikace je v dané oblasti méně komfortní, neboť je třeba použít jak unijní nařízení, tak implementační vnitrostátní předpis.

S postupujícím procesem nahrazování směrnic nařízeními navíc přibývá v těchto nařízeních ustanovení, jež mají směrnicev charakter, a vyžadují tedy implementaci ve vnitrostátním právu. Nařízení tak leckdy mají jakousi hybridní povahu, protože jsou sice formálně nařízeními, ale pro množství směrnicevých prvků vyžaduje jejich implementace přijetí podrobnější vnitrostátní úpravy obdobné jako při transpozici směrnic. Z pohledu adresátů právních norem pak může celá právní úprava působit dosti nepřehledně, neboť je zčásti obsažena v unijním nařízení a zčásti v jednom nebo i více vnitrostátních předpisech. Problém dobře se orientovat v takové právní úpravě mohou mít nejen adresáti právních norem, ale i některé správní úřady.

Podle M. Whelanové může implementaci nařízení do vnitrostátního práva dále komplikovat skutečnost, že některá nařízení obsahují ustanovení široce zmocňující Komisi k přijetí aktů v přenesené pravomoci či prováděcích aktů, takže část regulované materie není obsažena přímo v unijním nařízení přijímaném Evropským parlamentem a Radou, ale v právních aktech Komise. Tyto akty pak často upravují i otázky, které by v českém právním prostředí vyžadovaly přijetí zákona. Úprava v právních aktech Komise navíc není členských státům známa v době, kdy běží lhůta k implementaci nařízení do vnitrostátního právního řádu.⁴⁰⁾

Světlé i stinné stránky nahrazování směrnic nařízeními lze nejlépe demonstrovat na konkrétních příkladech sekundárních aktů, přičemž pro tyto účely jsem zvolila tato: obecné nařízení 2016/679 o ochraně osobních údajů (GDPR), směrnici 2011/83 o právech spotřebitelů,⁴¹⁾ návrh procedurálního nařízení.

Všeobecně známé GDPR lze považovat za legislativní úspěch Evropské unie, neboť nastoluje vysokých standard ochrany osobních údajů fyzických osob

³⁹⁾ Viz např. zákon č. 191/2012 Sb., o evropské občanské iniciativě, v platném znění, který představuje adaptační zákon k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011 o občanské iniciativě.

⁴⁰⁾ WHELANOVÁ, 2019, op. cit., s. LXIX-LXXI, LXXXII.

⁴¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a zrušuje směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES.

v souladu s čl. 7 a 8 Listiny základních práv EU.⁴²⁾ GDPR nahrazuje dříve platnou směrnici 95/46. V preambuli GDPR jsou uvedeny některé důvody pro nahrazení směrnice nařízením. Jsou jimi potřeba zajistit rovnocennou úroveň ochrany práv a svobod fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a jednotné uplatňování pravidel ochrany osobních údajů.⁴³⁾ Cílem je zamezit rozdílům bránícím volnému pohybu osobních údajů ve vnitřním trhu a poskytnout hospodářským subjektům právní jistotu a transparentnost mj. tím, že bude stanovena stejná úroveň povinností a sankcí ve všech členských státech EU.⁴⁴⁾

Obecně lze dle mého názoru konstatovat, že nahrazení směrnice nařízením bylo v tomto případě účelné. GDPR upravuje především práva subjektů údajů (fyzických osob) a odpovídající povinnosti správců či zpracovatelů osobních údajů. Taková materie je vhodná k právní úpravě ve formě nařízení jakožto „evropského zákona“. Práva jednotlivců nejsou závislá na provedení ve vnitrostátní úpravě jako v případě směrnice. To je v případě problematiky ochrany osobních údajů zvláště významné, neboť povinnými subjekty jsou především soukromé osoby, vůči nimž nelze nenáležitě provedenou směrnicí aplikovat, jak bylo uvedeno výše.

GDPR vyžaduje přijetí implementační vnitrostátní legislativy. Ta má určit kompetentní vnitrostátní orgány pro tuto oblast (v ČR je jím Úřad pro ochranu osobních údajů), naopak sankce převážně stanoví samo nařízení.⁴⁵⁾ Vedle toho dále GDPR obsahuje celou řadu směrniceových prvků, tedy ustanovení umožňujících přijetí vnitrostátních pravidel.⁴⁶⁾ Znamé a diskutované je ustanovení čl. 8 odst. 1 GDPR, umožňující členským státům stanovit nižší věk dítěte, než je 16 let uvedených v GDPR, pro účely udělování souhlasu se zpracováním osobních údajů v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti dítěti.⁴⁷⁾ Členské státy se mohou odchýlit i v mnoha jiných případech od jednotné úpravy v GDPR, např. pokud jde o ukládání správních pokut orgánům veřejné moci⁴⁸⁾ nebo zpracování osobních údajů pro novinářské účely, pro účely akademického, uměleckého či literárního projevu.⁴⁹⁾ Takové vnitrostátní předpisy musí členské státy oznámit Komisi podobně jako předpisy provádějících směrnice.⁵⁰⁾ Přes snahu přijmout jednotnou právní úpravu tak výsledná pravidla v oblasti ochrany osobních údajů v EU po implementaci GDPR zcela jednotná nejsou. V rámci unijní normotvorby jednoduše nelze popřít realitu, že EU je společenstvím států,

⁴²⁾ Respektování soukromého a rodinného života (čl. 7) a ochrana osobních údajů (čl. 8).

⁴³⁾ Bod 10 preambule GDPR.

⁴⁴⁾ Bod 13 preambule GDPR.

⁴⁵⁾ Čl. 83 GDPR.

⁴⁶⁾ Viz např. čl. 6 odst. 2, čl. 8 odst. 1, čl. 9 odst. 4, čl. 23 odst. 1, čl. 36 odst. 5, čl. 49 odst. 5, čl. 80 odst. 2, čl. 83 odst. 7, čl. 85 odst. 1, čl. 88 odst. 1, čl. 89 odst. 2, čl. 90 odst. 1 GDPR.

⁴⁷⁾ ČR této možnosti využila a stanovila pro tyto účely věk 15 let. Viz § 7 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

⁴⁸⁾ Čl. 83 odst. 7 GDPR.

⁴⁹⁾ Čl. 85 GDPR.

⁵⁰⁾ Srov. např. čl. 49 odst. 5 či čl. 51 odst. 4 GDPR.

kteřé sice spojují společné hodnoty, ale na druhou stranu jsou v řadě ohledů rozdílné. GDPR je proto sice formálně nařízením, ale množství směrnicových prvků z něj fakticky činí jakýsi hybridní sekundární akt, takže implementační vnitrostátní předpis může obsahovat poměrně bohatou právní úpravu.

To dokládá i český implementační zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Tento zákon obsahuje 68 paragrafů, a je tak rozsáhlejší než dříve platný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, jenž transponoval směrnici 95/46 a obsahoval 51 paragrafů. Implementační vnitrostátní předpis bylo podle GDPR nezbytné schválit tak, aby mohl vstoupit v účinnost dne 25. 5. 2018, kdy se stalo použitelným GDPR. Už z čísla platného zákona č. 110/2019 Sb. je ale zřejmé, že tato lhůta nebyla dodržena. Zákon vstoupil v účinnost dne 24. 4. 2019,⁵¹⁾ tedy téměř o rok později, než požadovalo GDPR. V mezidobí platil zákon č. 101/2000 Sb., který však byl od 25. 5. 2018 z velké části neaplikovatelný. Takový stav samozřejmě nebyl žádoucí z hlediska adresátů právních norem a jejich právní jistoty. Také proto český Úřad pro ochranu osobních údajů oznámil v červnu 2018, že se bude v souvislosti s dodržováním GDPR zpočátku zaměřovat „především na zvyšování povědomí správců o vhodné ochraně údajů a v rámci dozorové činnosti bude vyzývat a vést k nápravě, nikoliv tedy primárně trestat za méně závažná a nedbalostní pochybení, k nimž dochází zejména u malých správců.“⁵²⁾

GDPR a jeho implementace v České republice je pozoruhodná ještě z jiného důvodu. Působnost GDPR je omezená v několika ohledech, GDPR se mj. nevztahuje na zpracování osobních údajů prováděné „při výkonu činností, které nespádají do oblasti působnosti práva Unie“.⁵³⁾ To odpovídá pravomoci Unie formulované v čl. 16 odst. 2 SFEU. Podle tohoto ustanovení může EU stanovit pravidla o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů pouze v souvislosti s činnostmi spadajícími do oblasti působnosti práva Unie. Pokud se tedy děje zpracování osobních údajů při výkonu činností nespadajících do oblasti působnosti práva EU, může členský stát schválit vlastní právní úpravu. Určit přesnou hranici působnosti práva EU je ovšem někdy velmi obtížné. Například v oblasti vzdělávání má EU jen tzv. doplňkovou pravomoc, v rámci níž právně závazné akty Unie nesmí harmonizovat vnitrostátní právní řády.⁵⁴⁾ Patří tedy, anebo nepatří vzdělávání do působnosti práva EU, když má Unie v této oblasti jen velmi omezenou pravomoc zakazující harmonizovat právní řády členských států? Další problém spočívá v tom, že kdyby členský stát využil možnosti autonomně upravit ochranu osobních údajů mimo působnost práva EU, vznikla by dvoukolejná a patrně ještě méně přehledná úprava ochrany osobních údajů v členském státě, která by mohla vyvolávat pochybnosti z hlediska souladu

⁵¹⁾ Dnem vyhlášení, srov. § 68 zákona č. 110/2019 Sb.

⁵²⁾ Viz zpráva Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 21. 6. 2018 nazvaná „Přístup Úřadu pro ochranu osobních údajů bude i nadále uvážlivý s cílem zajistit především nápravu a zvyšovat povědomí o ochraně osobních údajů.“ Dostupné na <https://www.uoou.cz/pristup-uradu-k-pokutovani/d-31044> [cit. 8. 11. 2019].

⁵³⁾ Čl. 2 odst. 2 písm. b) GDPR.

⁵⁴⁾ Čl. 6 SFEU a čl. 2 odst. 5 SFEU.

s principem rovnosti před zákonem. V souvislosti s českým zákonem č. 110/2019 Sb. tyto problémy není třeba řešit, neboť neobsahuje autonomní právní úpravu ochrany osobních údajů mimo působnost práva EU. Rozšiřuje totiž působnost GDPR nad rámec jeho čl. 2 odst. 2 písm. b), neboť stanoví, že GDPR se použije i při výkonu činností, jež nespádají do oblasti působnosti práva EU.⁵⁵⁾ Jedná se o tzv. *spill-over* efekt unijního práva, tedy „dobrovolné“ rozšíření jeho působnosti na vnitrostátní úrovni.

Druhým příkladem je směrnice 2011/83 o právech spotřebitelů, jež zatím nebyla nahrazena nařízením, *de lege ferenda* to však přichází v úvahu. Uvedená směrnice navazuje na starší dílčí úpravy ve směrnících a stanoví práva spotřebitelů a jim odpovídající povinnosti obchodníků v souvislosti se spotřebitelskými smlouvami, zejména smlouvami uzavíranými na dálku (v současnosti zejména v internetových e-shopech) a mimo obchodní prostory obchodníků. Směrnice 2011/83 o právech spotřebitelů obsahuje povětšinou konkrétně a přesně formulovaná ustanovení, která by mohla být bez dalšího aplikována a jsou typická pro nařízení. Jako příklad lze uvést čl. 9 odst. 1: „S výhradou výjimek uvedených v článku 16 je spotřebiteli poskytnuta lhůta 14 dnů pro odstoupení od smlouvy uzavřené na dálku nebo smlouvy uzavřené mimo obchodní prostory bez uvedení důvodu a bez vzniku jiných nákladů než těch, které jsou uvedeny v čl. 13 odst. 2 a článku 14.“ Směrnice je založena na principu úplné harmonizace, tj. členské státy nesmí až na výjimky⁵⁶⁾ ponechat v platnosti či zavádět vnitrostátní ustanovení odchylná od znění směrnice (včetně přísnějších pravidel na ochranu spotřebitele).⁵⁷⁾ Směrnice obsahuje na druhou stranu i typické směrnicevé formulace: „Členské státy zajistí, aby v případě, že obchodník provozuje telefonní linku vyhrazenou pro záležitosti týkající se uzavřených smluv, neplatil spotřebitel za hovor s obchodníkem vyšší částku, než je běžná sazba.“⁵⁸⁾ Těchto ustanovení je ale ve směrnici málo.

Pro spotřebitelské právo je typické, že upravuje vztahy mezi spotřebitelem a obchodníkem, kterým je obvykle soukromý subjekt. Jedná se tedy o vztahy horizontální povahy, mezi jednotlivci. Práva spotřebitelů upravená směrnicemi jsou tak plně závislá na včasném a řádném provedení směrnice členskými státy do vnitrostátního práva. V této souvislosti stojí za pozornost, že Komise vyhodnotila transpozici směrnice 2011/83 o právech spotřebitelů do českého práva (dříve i nyní platného občanského zákoníku) jako vadnou v řadě ohledů.⁵⁹⁾

Nenáležitě provedené směrnice se totiž spotřebitel nebude moc dovolávat u vnitrostátního soudu ve sporu s obchodníkem, který je soukromým

⁵⁵⁾ Srov. § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 110/2019 Sb.

⁵⁶⁾ Např. čl. 7 odst. 4 směrnice 2011/83.

⁵⁷⁾ Čl. 4 směrnice 2011/83.

⁵⁸⁾ Čl. 21 pododst. 1 směrnice 2011/83.

⁵⁹⁾ Viz zpráva Evropské komise z května 2017 „Study on the application of the Consumer Rights Directive 2011/83/EU“, zejm. s. 197-199, dostupné na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3874ed40-772d-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search> [cit. 8. 11. 2019].

subjektem, jak v minulosti rozhodl Soudní dvůr ve věci C-91/92 *P. F. Dori*.⁶⁰⁾ Paní Dori uzavřela na hlavním nádraží v Miláně se soukromou společností (tj. mimo obchodní prostory této společnosti) smlouvu na korespondenční kurz angličtiny. O několik dní později však odstoupila od smlouvy v souladu s tehdy platnou směrnicí 85/577.⁶¹⁾ Právo odstoupit od smlouvy ovšem nevyplývalo z italského práva, protože v rozhodné době nebyla směrnice do italského práva transponovaná (to se stalo až v roce 1992, přestože lhůta k provedení směrnice uplynula v roce 1987). Ačkoli příslušná ustanovení směrnice jinak splňovala podmínky přímého účinku, byla dostatečně jasná a přesná a upravovala práva jednotlivců, Soudní dvůr potvrdil, že směrnice se nelze dovolávat vůči soukromé osobě.

Unijní právo sice pro tyto případy disponuje i dalšími instituty. Jedná se o nepřímý účinek směrnice, tedy povinnost vykládat vnitrostátní právo (ve výše zmíněném případě italské právo) eurokonformně, co nejvíce ve světle znění a účelu směrnice, případně právo na náhradu škody způsobené nenáležitým provedením směrnice vůči státu. Oba tyto nástroje ovšem mají své limity. Prostor pro eurokonformní výklad vnitrostátního práva má své meze dané možnostmi interpretace. Odpovědnost státu za škodu je třeba považovat za *ultima ratio*. Nemusí kromě toho vůbec vzniknout např. v případě, kdy směrnice byla provedena členským státem vadně, avšak takové pochybení státu nelze považovat za dostatečně závažné, a není tedy naplněna podmínka dostatečně závažného porušení unijního práva (jakožto jedna z podmínek pro vznik odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva). Nemluvě o jisté neochotě členských států hradit škodu způsobenou porušením unijního práva.

Vzhledem k tomu, že již současná úprava ve směrnici 2011/83 o právech spotřebitelů obsahuje konkrétní a přesně formulovaná ustanovení, přičemž práva spotřebitelů jsou závislá na její včasné a řádné transpozici, lze do budoucna uvažovat o jejím nahrazení nařízením.

Na druhou stranu je na místě uvést i některé argumenty proti. Regulace formou nařízení by vedla k dalšímu tříštění právní úpravy soukromého práva v rozporu se snahou o jeho kodifikaci v České republice. Vedle občanského zákoníku⁶²⁾ by přibyl další zvláštní (unijní) předpis upravující dílčí oblast soukromého práva. Tak tomu je do jisté míry už nyní, např. práva cestujících v letecké, železniční či autobusové dopravě stanoví unijní nařízení.⁶³⁾

Forma nařízení s sebou nese také větší rizika plynoucí z mnohdy odlišné unijní terminologie ve srovnání s terminologií vnitrostátní (podrobněji k tomu viz níže). V případě směrnic lze tento problém alespoň do určité míry řešit v rámci vnitrostátní transpozice. Vnitrostátní transpozice může také

⁶⁰⁾ C-91/92 Paola Faccini Dori proti Recreb Srl, ECLI:EU:C:1994:292.

⁶¹⁾ Směrnice Rady 85/577/EHS ze dne 20. prosince 1985 o ochraně spotřebitele v případech smluv uzavřených mimo obchodní prostory.

⁶²⁾ Zákon č. 89/2012, občanský zákoník, v platném znění.

⁶³⁾ Srov. např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 181/2011 ze dne 16. února 2011 o právech cestujících v autobusové a autokarové dopravě a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004.

„napravit“ nevhodné jazykové formulace obsažené ve směrnici. Příkladem je institut setrvačného prodeje zakotvený v čl. 27 směrnice 2011/83 o právech spotřebitelů. Podle tohoto ustanovení spotřebitel nemá povinnost uhradit zboží, vodu, plyn atp., které mu obchodník z vlastní iniciativy dodal, aniž by si je předtím spotřebitel objednal. Nesrozumitelný výraz „setrvačný prodej“ (podobně i ve slovenštině „zotrvačný predaj“) vznikl patrně v důsledku chybného překladu z anglického „*intertia selling*“. Slovo „*intertia*“ totiž v obecné angličtině znamená mj. „setrvačnost“. V německé jazykové verzi směrnice je uveden z českého pohledu srozumitelnější pojem „*Unbestellte Waren und Dienstleistungen*“, tedy neobjednané zboží a služby. Český občanský zákoník transponující směrnici 2011/83 o právech spotřebitelů označuje tento institut vhodněji jako „neobjednané plnění“.⁶⁴⁾

Třetím příkladem je návrh tzv. procedurálního nařízení obsahujícího pravidla azylového řízení, který považuji za ukázkou nevhodné snahy o nahrazení směrnice nařízením. Tento návrh, představující další etapu europeizace azylového práva, předložila Komise v rámci reformy Společného evropského azylového systému (dále také „SEAS“) a není jisté, zda bude přijat.⁶⁵⁾ Vypovídá však mnohé o přístupu Komise k nahrazování směrnic nařízeními.

Komise předložila citovaný návrh dne 13. 7. 2016 v rámci legislativního balíčku za účelem reformy SEAS. Snažila se tak reagovat na migrační krizi, jež vyvrcholila v roce 2015 nebyvale vysokým přílivem osob požadujících mezinárodní ochranu v EU. Již na první pohled je zřejmé, že Komise nemohla mít dostatečné podklady a čas pro vypracování návrhu tohoto nařízení. Tzv. procedurální směrnice 2013/32, která je platná a již má toto nařízení nahradit, měla být transponována členskými státy do vnitrostátního práva ve lhůtě do 20. 7. 2015. Návrh procedurálního nařízení byl předložen jen necelý rok po uplynutí transpoziční lhůty, zkušenosti s aplikací transponované vnitrostátní úpravy byly proto v době přípravy návrhu procedurálního nařízení minimální.

Proto také důvody pro volbu nařízení jako formy regulace uvedené Komisí nepůsobí přesvědčivě. Komise tvrdí v odůvodnění návrhu následující: „Stupeň harmonizace vnitrostátních postupů pro udělování a odnímání mezinárodní ochrany, kterého bylo dosaženo směrnicí 2013/32/EU, se ukázal jako nedostatečný k vyřešení odlišností v druzích využívaných řízení, procesních lhůtách, právech a procesních zárukách žadatelů, počtech uznaných žádostí a druzích udělené ochrany. Pouze nařízením, které v Unii zavede společný postup pro azylové řízení a jehož ustanovení budou přímo použitelná, lze zajistit nezbytný stupeň jednotnosti a účinnosti, jenž je nutný pro uplatnění

⁶⁴⁾ Ustanovení § 1838 občanského zákoníku.

⁶⁵⁾ Jednak nebyl návrh schválen před koncem 8. volebního období Evropského parlamentu, v jehož průběhu byl předložen, takže představuje „nevyřízenou záležitost“ ve smyslu čl. 229 jednacího řádu Evropského parlamentu (8. volební období), která nebude dále projednávána. Jednak podle European Council on Refugees and Exiles je možné, že nově vznikající Komise návrh stáhne, protože členské státy nejsou s to dohodnout se ohledně jeho znění. Viz ECRE Policy Note: Making the CEAS Work, Starting Today, 11. 10. 2019, dostupné na <https://www.ecre.org/ecre-policy-note-making-the-ceas-work-starting-today/> [cit. 27. 11. 2019].

procesních pravidel práva Unie o azylu.“ V návrhu dále Komise konstatuje, že většina členských států se k této volbě postavila kladně, jen některé státy vyjádřily obavu, zda bude nařízení slučitelné s jejich vnitrostátním správním řádem. V průběhu legislativního procesu zatím forma nařízení skutečně nepatřila mezi hlavní sporné body navrhované právní úpravy.⁶⁶⁾ Domnívám se nicméně, že v českém prostředí by procedurální nařízení mohlo přinést problémy.

Je nepochybné, že procedurální nařízení by v případě schválení na unijní úrovni vyžadovalo následné přijetí českého implementačního zákona. Obsahuje několik směrnice prvků, např. čl. 3, čl. 5 odst. 2, čl. 5 odst. 5. Vzhledem k tomu, že azylové řízení je řízením správním, na které se v České republice vztahuje správní řád,⁶⁷⁾ měl by implementační zákon vyjasnit vztah ke správnímu řádu. Návrh procedurálního nařízení totiž stanoví relativně podrobná pravidla pro řízení v prvním stupni, nikoli však úpravu řízení o opravných a dozorcích prostředcích, kterými jsou v českém prostředí odvolání, rozklad, přezkumné řízení a obnova řízení. Již nyní komplikovaná úprava správního řízení by se stala ještě komplikovanější.

Návrh procedurálního nařízení např. zavádí z pohledu českého práva neobvyklé procesně-právní konstrukce. Jako příklad může sloužit žádost o mezinárodní ochranu podávaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti. Čl. 25 odst. 1 návrhu stanoví, že „žádost o mezinárodní ochranu je učiněna, když státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti **vyjádří před úředníky rozhodujícího orgánu nebo jiných orgánů** uvedených v čl. 5 odst. 3 nebo 4 **přání získat mezinárodní ochranu**.“ Druhým krokem je registrace žádosti příslušnými vnitrostátními orgány,⁶⁸⁾ poté musí následovat ještě podání žádosti. Dle čl. 28 odst. 1 „[ž]adatel podá žádost do deseti pracovních dnů ode dne její registrace za předpokladu, že dostal účinnou příležitost, aby tak mohl během této lhůty učinit.“ Z uvedeného vyplývá, že žádost o mezinárodní ochranu se realizuje ve třech krocích: (i) „učinění žádosti“ v podobě „vyjádření přání“ žadatele získat mezinárodní ochranu, (ii) „registrace žádosti“ vnitrostátními orgány a (iii) „podání žádosti“ žadatelem. Tím se navrhovaná unijní úprava liší od obecné úpravy obsažené v § 37 odst. 4 a 5, § 44 odst. 1 a § 45 správního řádu, a to přinejmenším ve dvou ohledech, které však vyvolávají výkladové nejasnosti.

První odlišnost spočívá v úpravě formy podání, resp. žádosti. Správní řád nezná institut „vyjádření přání“ ze strany účastníka, a tudíž neumožňuje, aby mohl někdo „učinít žádost“ jen tím, že „vyjádří přání“, tzn. i jen jednostranným ústním úkonem učiněným vůči správnímu orgánu, a to bez ohledu na to, zda správní orgán obsah jeho vyjádření zaznamená do protokolu, či nikoli. Správní řád v § 37 odst. 4 umožňuje „učinít podání“ formou „ústně do protokolu“. To však předpokládá dva úkony – ústní vyjádření podatele (účastníka) a následné zaprotokolování ze strany správního orgánu.

⁶⁶⁾ Viz KŘIŽÁKOVÁ, M., HONUSKOVÁ, V.: Reforma Společného evropského azylového systému. *Jurisprudence* č. 2/2019, s. 19-21, ISSN 1802-3843.

⁶⁷⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

⁶⁸⁾ Čl. 27 odst. 1 návrhu procedurálního nařízení.

Pokud tedy správní orgán ústní vyjádření nezaprotokoluje, není podání „učiněno“. A vzhledem k tomu, že žádost je podle § 45 správního řádu druhem podání, platí totéž i pro žádost, tzn. že pokud (či pokud) není žádost - coby ústní vyjádření - zaprotokolována, není z hlediska § 37 odst. 4 správního řádu „učiněna“.

Druhá odlišnost pak spočívá v úpravě zahájení řízení. Podle § 44 odst. 1 správního řádu je řízení o žádosti zahájeno dnem, kdy žádost „dojde“ věcně a místě příslušnému správnímu orgánu. To však předpokládá, že žádost (jakožto druh podání) byla „učiněna“ stanoveným „způsobem“ (tj. formou) ve smyslu § 37 odst. 4 správního řádu, tzn. mimo jiné, že ústní žádost byla správním orgánem rovněž zaprotokolována. Z pohledu návrhu procedurálního nařízení se tak nabízí dvě vzájemně související výkladové otázky: Za prvé, bude z hlediska správního řádu žádost o přiznání mezinárodní ochrany „učiněna“ již tím, že bude „učiněna“ podle procedurálního nařízení (pokud by bylo v této podobě schváleno), tj. již jen ústním vyjádřením žadatele, nebo až tím, kdy ji příslušný orgán „zaregistruje“, nebo dokonce až tím, kdy bude podle procedurálního nařízení „podána“? A za druhé, kdy bude správní řízení o udělení mezinárodní ochrany z hlediska českého správního řádu zahájeno? Zdá se, že smyslem návrhu procedurálního nařízení má být nejspíše první výkladová varianta, tj. že správní řízení je zahájeno již jen ústním vyjádření žadatele.

S rozebíranou právní úpravou souvisí dále pravidla umožňující „konkludentní zpětvzetí žádosti“,⁶⁹⁾ které český správní řád také nezná. Podle nich příslušný vnitrostátní orgán „žádost zamítne jako odstoupenou“ zejména v případech, kdy je žadatel nečinný, ačkoli má povinnost konat. Např. žadatel nepodal žádost ve smyslu výše citovaného čl. 28, odmítne spolupracovat neposkytnutím údajů nezbytných pro posouzení žádosti a neposkytnutím otisků prstů a zobrazení obličeje či se nedostaví k osobnímu pohovoru.

Návrh procedurálního nařízení se v tomto ohledu významně odlišuje od české úpravy. Správní řád umožňuje v § 45 odst. 4 „zpětvzetí žádosti“. Žadatel tak nicméně může učinit jen výslovnou formou, kterou stanoví správní řád v § 37 odst. 4 pro podání, jak bylo výše vysvětleno, neboť zpětvzetí žádosti je druhem podání. Správní řád tak nezná, a tudíž neumožňuje konkludentní formu zpětvzetí žádosti. Navíc z pohledu českého správního práva nejde o konkludentní úkon v pravém slova smyslu, neboť ten je projevem vůle, ale spíše jde o nevyvratitelnou domněnku či dokonce o fikci úkonu žadatele. Konečně správní řád v § 66 odst. 1 písm. a) stanoví, že správní orgán v případě zpětvzetí žádosti zastaví řízení formou procesního aktu, tj. usnesením. Správní řád neumožňuje, aby správní orgán z tohoto důvodu mohl o žádosti rozhodnout meritorně, tzn. ji zamítnout.

Již výše uvedené ukazuje, že návrh procedurálního nařízení používá jinou terminologii i jiné koncepty, než je tomu ve správním právu ČR. Zvláště patrné je to na příkladu „odvolacího řízení“,⁷⁰⁾ kterým se však dle návrhu

⁶⁹⁾ Čl. 39 odst. 1 návrhu procedurálního nařízení.

⁷⁰⁾ Čl. 53 a násl. návrhu procedurálního nařízení.

procedurálního nařízení nerozumí podání opravného prostředku ve správním řízení, ale „právo na účinnou nápravu u soudu nebo tribunálu“. Odvolacímu řízení ve smyslu unijního návrhu tak v českém právním prostředí odpovídá podání smyslné žaloby ke správnímu soudu dle soudního řádu správního.⁷¹⁾ Tento problém by však bylo možné odstranit vhodnějším českým překladem, například „řízení o prostředcích nápravy“.

Příslušný opravný prostředek (či možná přesněji „procesní prostředek nápravy“) přitom podle návrhu procedurálního nařízení „zahrnuje úplné posouzení *ex nunc* jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle nařízení (EU) XXXX/XXX (kvalifikační nařízení).“⁷²⁾ Požadavek úplného přezkumu přitom neodpovídá koncepci českého správního soudnictví. Ta je založena jednak na přezkumu v zásadě jen právní stránky napadeného správního rozhodnutí a jednak na kasačním principu (§ 78 odst. 1 a 5 soudního řádu správního). Vychází tedy z modelu, podle něhož správní soud má činnost orgánu veřejné správy pouze kontrolovat (a to v zásadě jen z hlediska zákonnosti), nikoli nahrazovat.⁷³⁾ Český správní soud tak nemůže napadené správní rozhodnutí ve věci mezinárodní ochrany zrušit jen pro nesprávnost ve skutkových závěrech správního orgánu nebo jen pro nesprávnost v jeho (správním) uvážení, zda mezinárodní ochranu udělit, či nikoli. A to je z hlediska návrhu procedurálního nařízení problém. Požadavek úplného přezkumu je obsažen již v platné procedurální směrnici,⁷⁴⁾ podle níž má být úplný přezkum proveden „alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně“, tj. v ČR u krajského soudu (nikoli nutně u Nejvyššího správního soudu, jenž rozhoduje o kasační stížnosti). Uvedené ustanovení směrnice ovšem nebylo do českého právního řádu transponováno.⁷⁵⁾ Návrh procedurálního nařízení vypouští možnost omezit úplný přezkum na soudy prvního stupně, byť je samozřejmě otázkou, zda by z toho bylo možné dovozovat, že úplný přezkum mají provádět všechny soudy rozhodující ve správním soudnictví. Z hlediska legislativně technického by v každém případě musel český zákon přijatý k implementaci procedurálního nařízení řešit také vztah k soudnímu řádu správnímu, a to stanovením speciálních pravidel pro soudní přezkum rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany.

K vytvoření úplného obrazu o aplikaci unijních azylových pravidel je třeba dodat, že při rozhodování v azylovém řízení by se podle reformy SEAS kromě procedurálního nařízení a vnitrostátních zákonů upravujících související procesní pravidla aplikovala samozřejmě i hmotněprávní pravidla. Ta jsou

⁷¹⁾ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění.

⁷²⁾ Čl. 53 odst. 3 návrhu procedurálního nařízení.

⁷³⁾ Viz k tomu např. KRYSKA, D.: Evropeizace migračního práva a české správní soudnictví, s. 111-112. In PÍTROVÁ, L. (ed.) a kol.: *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, ISBN: 978-80-7502-162-5.

⁷⁴⁾ Čl. 46 odst. 3 procedurální směrnice.

⁷⁵⁾ Srov. NAVRÁTIL, P.: Transpozice čl. 46 odst. 3 tzv. procedurální směrnice do právního řádu ČR: šance pro strukturální reformu správního soudnictví?, s. 127. In PÍTROVÁ, L. (ed.) a kol.: *Aktuální právní aspekty migrace*. Praha: Leges, 2016, ISBN: 978-80-7502-162-5. Viz k tomu též KRYSKA, 2016, op. cit., s. 122-125.

v současnosti obsažena v tzv. kvalifikační směrnici 2011/95. V rámci reformy SEAS se Komise rozhodla nahradit i tuto směrnici tzv. kvalifikačním nařízením (dosud také nebylo přijato).⁷⁶⁾ Vzhledem k tomu, že i kvalifikační nařízení by nepochybně vyžadovalo přijetí implementačního zákona, příslušné české orgány by pak v azylových řízeních aplikovaly procedurální nařízení společně se správním řádem, soudním řádem správním a dále kvalifikační nařízení a příslušný český právní předpis implementující kvalifikační nařízení. Vznikl by tak interpretační a aplikační „puzzle“, jehož jednotlivé dílky by s ohledem na terminologickou a koncepční nekompatibilitu unijních a českých právních předpisů do sebe nemusely dobře zapadat.

Evropská unie reguluje čím dál více i procesní pravidla a instituty, aktuálně lze zmínit např. také návrh směrnice o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů,⁷⁷⁾ který je projednáván v legislativním procesu EU. Domnívám se nicméně, že z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti práva je vhodné volit pro takovou unijní regulaci jako formu směrnici, jež členskými státy umožní vhodným způsobem transponovat unijní pravidla do existujícího vnitrostátního systému procesních pravidel.

Nařízení jako nástroj federalizace Evropské unie a demokratičnost EU

Jak již bylo řečeno, masivnější přijímání nařízení jako „evropských zákonů“ vede k federalizaci Evropské unie.⁷⁸⁾ V této souvislosti je třeba učinit dvě poznámky. Jednak je Unie v tomto směru limitována rozsahem pravomocí svěřených jí členskými státy, jednak se nadále vyznačuje tzv. demokratickým deficitem.

Stojí za připomenutí, že podle R. Schumana a dalších „otců zakladatelů“ bylo cílem evropské integrace vytvoření Evropské federace: „Tím, že bude zavedena společná základní výroba a bude vytvořen nový Vysoký úřad, jehož rozhodnutí bude závazné pro Francii, Německo a pro další země, jež se k nim připojí, vzejde z tohoto návrhu první konkrétní základ Evropské federace [fr. *„Fédération européenne“* – pozn. aut.], jež je nezbytná pro udržení míru.“⁷⁹⁾ Za prvé je otázkou, zda tuto ideu sdílí dnes členské státy a jejich občané. Odmítnutí ratifikace Smlouvy o Ústavě pro Evropu z roku 2004 ve Francii a Nizozemí z důvodu, že byla příliš „federalizující“, brexit či současný vývoj v Polsku a Maďarsku ukazuje, že tato idea rozhodně není sdílena všemi. Za druhé, EU se nemůže federalizovat z vlastního rozhodnutí. V jejím genetickém základu

⁷⁶⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany a o změně směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, 13. 7. 2016, COM(2016) 466 final.

⁷⁷⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o zástupných žalobách na ochranu kolektivních zájmů spotřebitelů a o zrušení směrnice 2009/22/ES, 11. 4. 2018, COM(2018)/184 final.

⁷⁸⁾ Shodně KŘEPELKA, 2017, op. cit., s. 221.

⁷⁹⁾ Schumanova deklarace z 9. 5. 1950, dostupné na https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_cs [cit. 12. 11. 2019].

je zakódován princip svěřeni pravomocí.⁸⁰⁾ Podle něj Unie jedná pouze v mezích pravomocí, které jí svěřily členské státy v základacích smlouvách k dosažení cílů vymezených v těchto smlouvách. Unie má tendenci vykládat si své pravomoci maximálně extenzivně, jejich výkon je ovšem korigován principy subsidiarity a proporcionality a také limitován jednoznačně formulovanými zákazy právní regulace určitého typu. Např. Unie nesmí v oblastech doplňkových pravomocí přijímat právně závazné akty harmonizující právní předpisy členských států.⁸¹⁾ V rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky nesmějí být přijímány legislativní akty EU.⁸²⁾

Jakou formu má mít právní akt Unie, stanoví v některých případech základací smlouvy. Např. EU může přijímat směrnice v oblasti sociální politiky⁸³⁾, naopak Úřad evropského veřejného žalobce musí být zřízen formou nařízení.⁸⁴⁾ Častěji však ustanovení základacích smluv zmiňují jen obecně „opatření“,⁸⁵⁾ „předpisy“⁸⁶⁾ apod. Pro tyto situace stanoví čl. 296 SFEU následující: „Neuvádějí-li Smlouvy druh aktu, který má být přijat, zvolí jej orgány pro jednotlivé případy v souladu s platnými postupy a se zásadou proporcionality.“ Formu právního aktu v takových případech volí návrhové, tedy obvykle Komise.

Princip proporcionality zmíněný v čl. 296 SFEU je pro volbu formy právního aktu klíčový. Uplatňuje se ve všech politikách Unie bez ohledu na druh pravomoci, kterou Unie v dané politice disponuje. Princip proporcionality (přiměřenosti) znamená, že obsah ani **forma** činnosti Unie nepřekročí „rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv“. ⁸⁷⁾ Zatímco princip subsidiarity⁸⁸⁾ je klíčový pro rozhodnutí, **zda** má EU vůbec danou problematiku v oblastech nespádajících do výlučných pravomocí regulovat (tedy zda je unijní regulace efektivnější než regulace na úrovni členských států), princip proporcionality se týká toho, **jak** má EU tuto problematiku regulovat z hlediska obsahu a formy právního aktu (pokud se Unie pro regulaci rozhodne). Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality, jenž je nedílnou součástí základacích smluv, dále upřesňuje, že „[n]ávrhy legislativních aktů přihlížejí k nutnosti postupovat tak, aby každá zátěž, finanční nebo správní, dopadající na Unii, vlády členských států, regionální nebo místní orgány, hospodářské subjekty a občany byla co nejmenší a přiměřená cíli, jehož má být dosaženo.“⁸⁹⁾ Návrhy legislativních aktů musí být proto zevrubně odůvodněny tak,

⁸⁰⁾ Čl. 5 SFEU.

⁸¹⁾ Čl. 2 odst. 5 SFEU.

⁸²⁾ Čl. 24 odst. 1 SEU.

⁸³⁾ Čl. 153 odst. 2 písm. b) SFEU. Podobně např. čl. 115 SFEU.

⁸⁴⁾ Čl. 86 odst. 1 SFEU.

⁸⁵⁾ Např. čl. 114 odst. 3 SFEU.

⁸⁶⁾ Např. čl. 77 odst. 3 SFEU.

⁸⁷⁾ Čl. 5 odst. 4 SEU.

⁸⁸⁾ Podle zásady subsidiarity zakotvené v čl. 5 odst. 3 jedná Unie v oblastech nespádajících do její výlučné pravomoci jen tehdy, pokud nelze cílů dosáhnout členskými státy (na úrovni ústřední, regionální či místní).

⁸⁹⁾ Čl. 5 cit. Protokolu.

aby bylo možné posoudit soulad předkládaného návrhu se zásadami subsidiarity a proporcionality.

V politikách ve výlučné pravomoci Unie (hospodářská soutěž, celní unie ad.) je běžné, že právní akty mají formu nařízení. Použití nařízení je zde důvodné s ohledem na to, že v zásadě jen Unie může v rámci těchto politik přijímat právně závazné akty.⁹⁰⁾ V politikách ve výlučné pravomoci je obvykle zapotřebí zajistit jednotnou právní úpravu pro celou EU, např. za účelem vymáhání unijního soutěžního práva, regulace společné měny euro, stanovení celního sazebníku atd. Je-li EU celní unií a má společnou celní politiku vůči třetím zemím, je nezbytné, aby měl jednotný celní sazebník formu nařízení.

Princip proporcionality, pokud jde o formu sekundárního aktu, má proto zvláštní význam v politikách ve sdílené pravomoci Unie a členských států, jichž je většina (např. vnitřní trh, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, doprava, sociální politika). V těchto politikách nelze považovat nařízení automaticky za nejvhodnější právní nástroj, zvláště pokud dříve danou oblast upravovala směrnice. Jestliže tedy Komise zvolí jako formu navrhované regulace nařízení namísto směrnice, měla by přesvědčivě a zevrubně odůvodnit, proč je nařízení vhodnější. Přesvědčivá argumentace Komise ovšem v návrzích právních aktů leckdy chybí. Argument Komise, že je nutné přijmout nařízení, protože státy nedostatečně transponují směrnice, sám o sobě nestačí. Princip proporcionality vyžaduje mnohem komplexnější přístup. Kromě toho má Unie k dispozici nástroj k vymáhání transpozice směrnic, již zmíněné řízení pro porušení unijního práva ve smyslu čl. 258 a násl. SFEU, zahrnující možnosti ukládat vysoké pokuty členským státům, což v mezinárodních vztazích nemá obdoby. Tento nástroj se stále zefektivňuje, Lisabonskou smlouvou byla zpřísněna úprava ukládání pokut členským státům v případě neprovedení směrnic.⁹¹⁾

Z principu proporcionality ovšem nevyplývají jasné limity pro unijní normotvorbu. Co je „nezbytné pro dosažení cílů Smluv“, nelze exaktně určit a názor na to může být různý. Z tohoto důvodu by bylo *de lege ferenda* např. vhodné, aby unijní právo zakotvilo pravomoc vnitrostátních parlamentů posuzovat soulad předkládaných návrhů sekundárních aktů také s principem proporcionality. Většina sekundárních aktů má dopad na členské státy a vnitrostátní subjekty, je proto žádoucí vyvážit názor Komise jako unijního orgánu na proporcionalitu názorem národních parlamentů jako vnitrostátních orgánů. Tím by se také posílila demokratičnost fungování Evropské unie. Dosud se mohou parlamenty vyjadřovat k principu proporcionality jen neformálně v rámci tzv. politického dialogu, který ovšem není výslovně zakotven v platném unijním právu.⁹²⁾ Jejich názor tak mohou unijní orgány zohlednit, ale také vůbec nemusí. Vnitrostátní parlamenty mají formálně upravenou jen pravomoc vyjadřovat se k souladu unijních návrhů s principem subsidiarity,⁹³⁾

⁹⁰⁾ Srov. čl. 2 odst. 1 SFEU.

⁹¹⁾ Srov. čl. 260 odst. 3 SFEU.

⁹²⁾ Blíže k tomu viz GRINC, J.: *Národní parlamenty a demokratická legitimita Evropské unie*. Praha: Leges, 2015, ISBN 978-80-7502-091-8.

⁹³⁾ Čl. 6-7 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

který se však týká pouze otázky, zda je vůbec vhodná unijní regulace namísto regulace na úrovni členských států (viz výše).

Evropská unie je organizací *sui generis*. Její podstata je mezinárodněprávní, neboť vznikla a existuje na základě mezinárodních smluv uzavřených z vůle členských států. Ty však na ni zároveň přenesly rozsáhlé pravomoci v mnoha oblastech, a Unie tak vykazuje výrazné federativní prvky (např. existence občanství Unie, vlastní normotvorba). Chce-li Unie přijímat ve větší míře nařízení jakožto „federální evropské zákony“, je proto legitimní požadovat, aby byla demokratická. Demokracie patří mezi hodnoty, k nimž se Unie hlásí.⁹⁴⁾ Dodržování demokratických principů Unie požaduje po státech, které chtějí vstoupit do EU,⁹⁵⁾ i po členských státech.⁹⁶⁾ Právě v této oblasti má však samotná Unie dluh v mnoha ohledech. Dlouhodobě je hojně diskutována otázka tzv. demokratického deficitu EU. Rozumí se jím především dominance exekutivních orgánů (zejm. Rady) v rozhodovacích procesech EU nad orgány volenými (Evropský parlament). Konkrétně je Unii vytýkáno, že pravomoci Evropského parlamentu zůstávají slabé ve srovnání s Komisí a Radou, Komise a Rada získávají nové pravomoci, které nejsou kontrolovány ze strany vnitrostátních parlamentů, v EU chybí skutečné celounijní volby, EU je psychologicky i institucionálně vzdálena od svých občanů, EU rozhoduje odlišně od toho, co si přeje většina občanů.⁹⁷⁾ Vzhledem k jiným problémům, které se Unie aktuálně snaží řešit (brexit, migrace aj.), dnes demokratičnost EU sice nepatří mezi hlavní politická témata, což ale bohužel neznamená, že byl demokratický deficit úspěšně odstraněn.

V poslední době vzbudila pozornost demokratická legitimita EU v souvislosti s vývojem hospodářské a měnové unie.⁹⁸⁾ Pochybnosti budí též vytvoření institutu tzv. třístranných jednání neboli trialogů a jeho využívání v legislativním procesu EU bez opory v platném primárním právu EU. Jedná se o významné téma, které si zaslouží samostatnou studii, nicméně v souvislosti s nahrazováním směrnic nařízeními je třeba o něm pojednat alespoň ve stručnosti.

Řádný legislativní postup, jímž se v EU obvykle schvalují směrnice, nařízení a rozhodnutí jakožto legislativní akty, je složitý a časově náročný proces. Je podrobně upraven v čl. 294 SFEU. Návrhy legislativních aktů předkládá zpravidla Komise a rozhodují o nich společně Evropský parlament s Radou, přičemž Komise se do legislativního procesu také aktivně zapojuje (může například svůj návrh v průběhu legislativního procesu měnit). Řádný legislativní

⁹⁴⁾ Čl. 2 SEU.

⁹⁵⁾ Čl. 49 SEU.

⁹⁶⁾ Čl. 7 SEU.

⁹⁷⁾ Viz KRATOCHVÍL, P., SYCHRA, Z.: The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration* č. 2/2019, s. 172, ISSN 0703-6337. Článek obsahuje také přehled názorů odborné veřejnosti na demokratický deficit EU, přičemž pro úplnost je třeba dodat, že autoři zmiňují i (minoritní) názory, že EU žádným demokratickým deficitem netrpí.

⁹⁸⁾ Srov. KRATOCHVÍL, SYCHRA, 2019, op. cit. či GRINC, J.: Demokratická legitimita hospodářské a měnové unie: parlament mezi ústavním, unijním a mezinárodním právem. *Acta Universitatis Carolinae - Iuridica* č. 2/2016, s. 93-104, ISSN 0323-0619.

postup probíhá ve třech čteních s tím, že ke schválení legislativního aktu může dojít již v prvním či druhém čtení. Pokud není shody dosaženo ve druhém čtení, je iniciován tzv. dohodovací postup. V jeho rámci je svolán tzv. dohodovací výbor složený z členů Rady nebo jejich zástupců a ze stejného počtu členů Evropského parlamentu, který se snaží najít kompromis ohledně znění projednávaného návrhu legislativního aktu. Jednání se účastní i Komise. Podaří-li se kompromis nalézt, o dohodnutém znění hlasuje následně Evropský parlament a Rada. Dohodovací postup je jediným případem formální úpravy společných jednání užšího okruhu zástupců Rady, Evropského parlamentu a Komise v legislativním procesu EU.

Mimo uvedenou výslovnou právní úpravu se však vytvořila praxe neformálních třístranných jednání zástupců Rady, Evropského parlamentu a Komise, která probíhají zpravidla po předložení návrhu Komise do legislativního procesu. Dohodnuté znění návrhu, k němuž tyto vyjednávači dospějí, je následně schvalováno Evropským parlamentem a Radou (tedy podobně jako v rámci dohodovacího postupu). Trialogy jsou považovány za velmi efektivní způsob dosahování shody ohledně projednávaného návrhu legislativního aktu, jenž může výrazně zrychlit legislativní proces EU.⁹⁹⁾ Jeho hlavní výhodou jsou neveřejná přímá jednání malého počtu zástupců všech tří institucí, která umožňují najít shodu i v případech kontroverzních legislativních návrhů. Jako příklad lze uvést směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/957 ze dne 28. června 2018, kterou se mění směrnice 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.¹⁰⁰⁾

Význam této praxe dokreslují i statistické údaje. Např. ve volebním období Evropského parlamentu 2009-2014 bylo přijato 85% legislativních aktů již v prvním čtení, a to v nemalé míře právě díky dialogům.¹⁰¹⁾ Evropský parlament uvádí, že v současnosti je v návaznosti na třístranná jednání

⁹⁹⁾ Podrobněji viz Interinstitutional negotiations for the adoption of EU legislation, dostupné na <https://www.europarl.europa.eu/ordinary-legislative-procedure/en/interinstitutional-negotiations.html> [cit. 28. 12. 2019].

¹⁰⁰⁾ Cílem uvedené směrnice bylo omezit tzv. sociální dumping v EU. Ten namítají ekonomicky vyspělejší (zejm. západoevropské) členské státy ve vztahu k praxi podniků z ekonomicky méně vyspělých členských států (zejm. zemí střední a východní Evropy). Podniky těchto zemí využívají jako svou komparativní výhodu nižší úroveň mezd v daných státech a při poskytování služeb v západoevropských zemích využívají své – méně placené – zaměstnance. Západoevropské země tak namítají nedostatečnou sociální ochranu těchto vyslaných pracovníků. Zmiňovaný návrh směrnice posiloval sociální práva vyslaných pracovníků (mj. v mzdové oblasti), a byl proto odmítán řadou východoevropských zemí z důvodu, že by jejich domácí podniky byly zbaveny výhody nižších nákladů na mzdy. Prostřednictvím třístranných jednání bylo nicméně dohodnuto kompromisní znění směrnice, které následně schválil Evropský parlament a Rada. Srov. Legislative Train Schedule – Revision of the Directive on the Posting of Workers, dostupné na <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-labour/file-revision-of-the-directive-on-the-posting-of-workers-labour-mobility-package> [cit. 25. 2. 2020].

¹⁰¹⁾ Srov. decision of the European Ombudsman setting out proposals following her strategic inquiry OI/8/2015/JAS concerning the transparency of Trilogues, 12. 7. 2016 (dále jen „stanovisko ombudsmana“), bod 18.

přijímáno 70-80% unijních legislativních aktů, přičemž tato třístranná jednání Evropský parlament považuje za rozhodující fázi legislativního procesu.¹⁰²⁾

Jak již bylo řečeno, trialog není upraven v základacích smlouvách, je zmíněn pouze v jednacím řádu Evropského parlamentu.¹⁰³⁾ Ze zakotvení dohodovacího postupu až ve fázi po dvou čteních lze přitom dovozovat, že v prvním a druhém čtení má legislativní proces probíhat standardním způsobem, tedy odděleně v Evropském parlamentu a v Radě. Trialogy jsou dále problematické z pohledu zastupitelské demokracie, na níž je fungování Unie založeno.¹⁰⁴⁾ Občané si volí své zástupce do Evropského parlamentu, klíčových třístranných jednání o návrzích legislativních aktů se však účastní jen velmi malý počet z nich.

Trialogy vyvolávají pochybnosti také z hlediska principu veřejnosti a transparentnosti rozhodovacích procesů v EU. Smlouva o Evropské unii stanoví hned v článku 1, že rozhodnutí v EU jsou „přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům“.¹⁰⁵⁾ Orgány EU proto mají zajišťovat transparentnost své činnosti.¹⁰⁶⁾ V souladu s tím je legislativní proces koncipován jako veřejný. Dle čl. 15 SFEU „Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasováním o něm, zasedají veřejně.“ Třístranná jednání jsou však neveřejná. Účastní se jich jen vybraní zástupci Rady, Evropského parlamentu a Komise, přičemž všechna jména vyjednavců nejsou známa.¹⁰⁷⁾ Je velmi obtížné získat přístup k dokumentům z těchto jednání.¹⁰⁸⁾ Evropský hospodářský a sociální výbor ve své studii uzavírá, že efektivita legislativního procesu je upřednostňována na úkor jeho transparentnosti.¹⁰⁹⁾

¹⁰²⁾ Viz rozsudek Tribunálu T-540/15 Emilio De Capitani v. Evropský parlament, ECLI:EU:T:2018:167, bod 70 či Activity Report. Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure, 2014–2019 (8th parliamentary term), s. 8-9, dostupné na http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/7a15565a-e646-486d-86d6-5fc00991e2e1/activity-report-2014-2019_en.pdf [cit. 28. 12. 2019], dále jen „Activity Report on Ordinary Legislative Procedure“.

¹⁰³⁾ Čl. 70-74 jednacího řádu Evropského parlamentu, 9. volební období, červenec 2019. V jednacím řádu Rady, která je dalším klíčovým legislativním orgánem EU, trialog upraven není.

¹⁰⁴⁾ Čl. 10 odst. 1 SEU.

¹⁰⁵⁾ Obdobně viz též v čl. 10 odst. 3 SEU a čl. 15 odst. 1 SFEU.

¹⁰⁶⁾ Čl. 15 odst. 3 pododst. 3 SFEU.

¹⁰⁷⁾ Bod 59 a násl. stanoviska ombudsmana.

¹⁰⁸⁾ HOFMANN, H., LEINO-SANDBERG, P.: An agenda for transparency in the EU, 23. 10. 2019. Dostupné na <https://europeanlawblog.eu/2019/10/23/an-agenda-for-transparency-in-the-eu/> [cit. 12. 11. 2019].

¹⁰⁹⁾ Investigation of informal trilogue negotiations since the Lisbon Treaty - Added value, lack of transparency and possible democratic deficit, European Economic and Social Committee, červenec 2017, ISBN: 978-92-830-3561-9, s. 78, dostupné na <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/investigation-informal-trilogue-negotiations-lisbon-treaty-added-value-lack-transparency-and-possible-democratic-deficit> [cit. 12. 11. 2019].

Není proto překvapivé, že trialog přitahuje pozornost odborné veřejnosti¹¹⁰⁾ a také některých unijních orgánů. Je zapotřebí zmínit především šetření evropského veřejného ochránce práv, který navrhl řadu opatření ke zlepšení transparentnosti trialogů, či studii zveřejněnou Evropským hospodářským a sociálním výborem (oba dokumenty jsou citovány výše). O zlepšení transparentnosti trialogů zatím usiluje spíše Evropský parlament než Rada.¹¹¹⁾

Ve věci trialogů rozhodoval také Soudní dvůr EU, který je neoznačil za protiprávní, nicméně přispěl ke zlepšení transparentnosti těchto jednání. V této souvislosti je třeba uvést zejména rozsudek rozšířeného senátu Tribunálu ve věci *De Capitani*. Tribunál v něm dospěl k závěru, že „[z]ásady veřejnosti a transparentnosti jsou (...) vlastní unijním legislativním postupům“¹¹²⁾, a obecná domněnka o nezpřístupnění dokumentů se proto nevztahuje na třístranná jednání, a to ani na probíhající trialogy (Soudní dvůr EU tuto domněnku uznal jen ve vztahu ke spisům vedeným v rámci probíhajících správních či soudních řízení).¹¹³⁾ G. J. Brandsma ovšem poznamenává, že z rozsudku není zřejmé, zda mají příslušné unijní orgány tyto dokumenty samy zveřejňovat, nebo zda mají povinnost je zpřístupnit jen na základě žádosti.¹¹⁴⁾

Při úvahách o nahrazování směrnic nařízeními je tak třeba vzít v potaz skutečnost, že Unie nadále trpí demokratickým deficitem. Jedním z projevů tohoto demokratického deficitu je to, že nařízení jsou přijímána zpravidla v řádném legislativním postupu, jehož součástí jsou netransparentní trialogy. Na straně Rady přitom zatím není vůle tento stav nějak měnit. Trialogy jsou sporné pochopitelně jak z pohledu přijímání nařízení, tak směrnic. U nařízení jakožto „evropských zákonů“ aplikovaných přímo na vnitrostátní úrovni je však tento problém ještě naléhavější.

Závěr

Proces nahrazování směrnic nařízeními v EU nelze dle mého názoru ani paušálně přijmout, ani odmítnout.¹¹⁵⁾ V některých případech je nahrazení směrnic nařízením vhodné, v jiných nikoli. V obecné rovině lze konstatovat, že nařízení je vhodnou formou typicky pro regulaci práv a povinností

¹¹⁰⁾ Srov. např. DEIRDRE, C., LEINO, P.: In search of transparency for EU law-making: trilogues on the cusp of dawn. *Common Market Law Review* č. 6/2017, s. 1673–1712, ISSN 0165-0750 či BRANDSMA, G. J.: Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled. *Journal of European Public Policy* č. 10/2019, s. 1464-1483, ISSN 1350-1763.

¹¹¹⁾ Srov. Activity Report on Ordinary Legislative Procedure, s. 12. Viz též šetření evropského veřejného ochránce práv týkající se legislativního procesu na úrovni Rady, který vyhodnotil některé postupy Rady jako nesprávný úřední postup: decision in strategic inquiry OI/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process, 15. 5. 2018.

¹¹²⁾ Bod 81 rozsudku *De Capitani*.

¹¹³⁾ Bod 84 rozsudku *De Capitani*.

¹¹⁴⁾ BRANDSMA, 2019, op. cit., s. 1478.

¹¹⁵⁾ Odlišný názor zastává F. Křepelka, který k nahrazování směrnic nařízeními vyzývá. Viz KŘEPELKA, 2017, op. cit., s. 215.

jednotlivců, naopak pro úpravu procesních pravidel se lépe hodí směrnice. Proto by měla EU (Komise) vždy pečlivě posoudit a zevrubně odůvodnit návrh nové právní úpravy ve formě nařízení namísto dosavadní směrnice. Evropská unie totiž nemá pravomoc libovolně přijímat nařízení a tím se federalizovat. Chce-li se Unie přibližovat občanům, musí být její rozhodnutí přesvědčivá. Odůvodnění, že členské státy liknavě transponují směrnice, což je pravděpodobně hlavní motiv EU pro nahrazování směrnic nařízeními, samo o sobě nestačí pro respektování principu proporcionality. Ruku v ruce s nahrazováním směrnic nařízeními musí také docházet k posilování demokratických principů v rozhodovacích procesech EU. S nimi související otevřenost a transparentnost rozhodování Unie nelze jen proklamovat v základacích smlouvách, je třeba je také naplňovat v legislativním procesu. Zde má ovšem Evropská unie ještě značné rezervy.

Legislativní tvorba Unie se v posledních letech proměňuje. Stále častěji EU reguluje práva a povinnosti vnitrostátních subjektů. V kontextu nahrazování směrnic nařízeními to vede k přijímání nařízení, jež obsahují řadu směrniceových prvků umožňujících členským státům přijmout do určité míry vlastní právní úpravu. Tento stav není optimální, neboť se tím stírají rozdíly mezi směrnicemi a nařízeními. Důvodem jsou patrně limity unijní normotvorby vyplývající ze skutečnosti, že EU je i nadále společenstvím států, které jsou různorodé. To ostatně připomíná její heslo „Jednotná v rozmanitosti“, přičemž tato rozmanitost se v normotvorbě Unie projevuje. Ukazuje se, že navzdory blízkosti kultur jednotlivých evropských států, sdílení společné historie a hodnot a v neposlední řadě i europeizaci a globalizaci, je ona rozmanitost členských států stále výrazná.

Na druhou stranu nelze vyloučit, že postupem času, v rámci další fáze evropské integrace, budou nařízení se směrniceovými prvky nahrazena skutečně unifikujícími nařízeními. Ostatně v minulosti by asi málokdo věřil, že EU bude jednou např. harmonizovat trestní právo členských států a že členské státy budou souhlasit s tím, aby unijní orgán jako veřejný žalobce vystupoval ve vnitrostátních trestních řízeních.

Shrnutí:

Po roce 2000 lze vysledovat v Evropské unii trend nahrazování směrnic nařízeními jakožto „evropskými zákony“. Nahrazení směrnice nařízením ovšem není vždy vhodné a nestačí je odůvodnit jen tím, že členské státy nenáležitě transponují směrnice. Evropská unie totiž musí při výkonu pravomocí respektovat princip proporcionality. Rozsáhlejší nahrazování směrnic nařízeními je problematické i z důvodu přetrvávajícího demokratického deficitu Unie, který je demonstrován na příkladu legislativního procesu EU zahrnujícího netransparentní dialogy.

On the process of replacing directives by regulations in the European Union - summary:

After the year 2000, the European Union has started replacing directives by regulations as “European laws” in many cases. However, replacing a directive

by a regulation is not always appropriate and it is insufficient to justify the replacement only by the argument that the Member States do not transpose directives in time and correctly. The thing is that the EU has to respect the proportionality principle. Substantial replacing directives by regulations is contested also due to existing democratic deficit of the Union which is demonstrated on the example of legislative process in the EU including non-transparent trialogues.

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

Zpřístupnění údajů z Centrálního registru oznámení podle zákona o střetu zájmů i bez žádosti je nepřiměřeným zásahem do práva na soukromí

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 38/17, <https://nalus.usoud.cz>.

střet zájmů, osobní údaj, veřejná funkce, orgán samosprávy, samospráva/územní, stát, informace, starosta

I. Zásah do soukromí je méně intenzivní v situaci, kdy veřejný funkcionář musí oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, na rozdíl od situace, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. Čím širší okruh osob a bez omezení se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

II. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřipustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. Poskytováním údajů z registru na žádost je zároveň dostatečně naplněna i preventivní funkce zpřístupňování údajů, tedy vědomost veřejných funkcionářů o možnosti kohokoli, kdo se identifikuje, zjistit údaje z registru oznámení a případný střet odhalit.

III. Pokud se stát rozhodne zavést centrální registr oznámení, a namísto 6 500 evidenčních míst vytvoří jedno centrální, nemůže případné náklady či administrativu spojenou s rozsahem takto vzniklé agendy, tedy

např. právě s poskytováním údajů na žádost, vyřešit tím, že většinu údajů plošně zveřejní, čímž se vyřizování žádostí vyhne. Měla by totiž důsledně platit zásada, že stát má ukládat jen takové povinnosti, jejichž dodržování je schopen též kontrolovat a vymáhat.

Ústavní soud částečně vyhověl návrhům dvou skupin senátorů a zrušil ke dni 31. prosince 2020 ustanovení § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění zákona č. 14/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a zákona č. 112/2018 Sb., kterým se mění zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Oba návrhy cílily především na oznamovací povinnost a zpřístupnění oznámených údajů pouze u neuvolněných představitelů územní samosprávy, takové omezení však shledal Ústavní soud nedůvodné.

Zásah do práva na informační sebeurčení

62. Navrhovatelky shodně namítají porušení práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení. Ústavní zakotvení je obsaženo v čl. 10 odst. 3 Listiny, podle něhož „[k]aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

[...]

64. V nyní posuzovaném případě je zřejmé, že do práva na soukromí v podobě práva na informační sebeurčení je napadenou právní úpravou zasahováno, neboť **každý veřejný funkcionář spadající pod režim zákona o střetu zájmů musí pod hrozbou sankce poskytnout údaje o svém majetku, příjmech a závazcích, což jsou údaje soukromého rázu.** Ačkoli jde o povinnost uloženou osobám veřejně činným, nejde zároveň o údaje týkající se jejich úřední činnosti, resp. výkonu veřejné moci jako takové, ale o informace z jejich soukromého života, tedy údaje týkající se jejich soukromého majetku, jejich příjmů, resp. jejich závazků.

65. Zásah do práva na soukromí tak má Ústavní soud za evidentní. Jinou otázkou však je, zda je tento zásah ústavněprávně akceptovatelný či nikoliv. Již z citovaného čl. 10 odst. 3 Listiny se totiž podává, že ústavně nepřipustné je pouze neoprávněné nakládání s osobními údaji, přičemž tato neoprávněnost je dokonce vyjádřena jako zneužívání údajů.

66. Ústavní soud dále předesílá, že v rámci napadené zákonné úpravy **je nutno rozlišit dva základní typy zásahu do práva na soukromí, resp. práva na informační sebeurčení, které se liší svou intenzitou: (1.) Samotnou povinnost podávat oznámení o majetku, příjmech a závazcích (dále též jen „oznámení“), a (2.) zpřístupnění takto poskytnutých údajů veřejnosti.**

67. Pro posouzení ústavnosti zásahu do základních práv pak Ústavní soud standardně vyžaduje, aby zásah sledoval legitimní cíl a zároveň byl vůči tomuto sledovanému cíli proporcionální. [...]

Legitimní cíl napadené právní úpravy

68. Ústavní soud nemá pochyby o tom, že napadená právní úprava sleduje legitimní cíl, konkrétně zabránění výkonu veřejné moci ve prospěch zájmů soukromých (jejímu zneužívání).

[...]

71. Zákonná regulace směřující proti možnému střetu zájmů těch, kteří veřejnou moc vykonávají, ať již v rámci orgánů státu, či orgánů jiných veřejnoprávních korporací (obcí, krajů), představuje ve své podstatě ochranu adresátů veřejné moci proti případnému zneužívání mocenského postavení těch osob, které určitou pozici v rámci veřejné moci zastávají. Veřejná moc tudíž formou zákona omezuje sebe sama (své funkcionáře) v zájmu ochrany všech těch, vůči nimž veřejná moc může působit. **Legitimním cílem právní úpravy střetu zájmů je tak nejen vyloučit výkon veřejné moci v zájmu soukromém, tedy vyloučit či minimalizovat možnost zneužití mocenského postavení v soukromém zájmu, ale též zajišťovat zodpovědný a transparentní výkon veřejné moci sloužící adresátům veřejné moci a v důsledku též udržovat důvěru veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci.**

[...]

K otázce personální působnosti zákona - k ústavnosti § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů

73. Zákon o střetu zájmů v § 1 vymezuje povinnosti, omezení a odpovědnost „veřejných funkcionářů“. Účelem § 2 zákona o střetu zájmů je vymezení pojmu „veřejný funkcionář“. Zahrnutí konkrétních osob do výčtu v § 2 tak představuje vymezení personální působnosti zákona o střetu zájmů. **Důsledkem navrhované derogace § 2 odst. 1 písm. q) by tudíž bylo úplné vyjmutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) z režimu zákona o střetu zájmů, tzn. nejen z hlediska napadených ustanovení, nýbrž obecně povinností, které tento zákon všem veřejným funkcionářům v jednotlivých ustanoveních ukládá.**

[...]

77. Pokud navrhovatelka 2 v návrhu uvádí, že se novelou zákona č. 14/2017 Sb. „zásadně rozšířil okruh osob, které musí veřejné přiznání učinit“, nelze ji přisvědčit. Ve vztahu k neuvolněným funkcionářům samospráv se nijak nerozšířil okruh osob, které musí oznámení podávat. K rozšíření dopadu zákona tedy došlo nikoli co do okruhu povinných subjektů (jde-li o neuvolněné funkcionáře samospráv), nýbrž „jen“ co do veřejné přístupnosti podaných oznámení, resp. údajů z nich. Z obou podání je ostatně zjevné, že kontroverznost novely č. 14/2017 Sb. spatřují právě ve skutečnosti, že údaje z oznámení o majetku, příjmech a závazcích jsou plošně přístupné každému prostřednictvím dálkového přístupu, když prý úprava střetu zájmů před přijetím novely č. 14/2017 Sb. „nebyla předmětem žádné kritiky o nevyhovující zákonné regulaci“.

[...]

83. Kritériem pro začlenění konkrétních osob do režimu zákona o střetu zájmů je totiž potencionální riziko střetu zájmů spojené s výkonem konkrétní funkce v rámci veřejné moci. Zde pak není rozdíl mezi funkcionáři uvolněnými a neuvolněnými, neboť rozsah jejich kompetencí při výkonu veřejné moci je stejný. K argumentu, že neuvolnění funkcionáři samospráv mají též svá zaměstnání, resp. podnikatelské aktivity (tvrdí možný zásah do „civilního pracovního života, zejména hospodářské soutěže“), tím spíše může ke střetu zájmů dojít, tudíž zájem na předcházení střetu zájmů, resp. jeho kontrole, se tím u neuvolněných funkcionářů samospráv nijak nesnižuje. Nelze navíc přehlédnout, že **regulace spočívající v prevenci střetu zájmů není jen omezením práva na samosprávu garantovaného v čl. 8 Ústavy (z pohledu povinností funkcionářů samospráv), jak prezentují navrhovatelky, ale zároveň ochranou tohoto práva z pohledu všech adresátů činnosti samospráv.** Stanovením některých povinností veřejných funkcionářů jsou totiž zároveň chráněni všichni, v jejichž zájmu má být veřejná moc (včetně samospráv) vykonávána.

84. Lze uzavřít, že Ústavní soud nepřistoupil ke zrušení § 2 odst. 1 písm. q) zákona o střetu zájmů, ani jeho části, neboť toto samotné vymezení personální působnosti zjevně není protiústavní. **Je-li totiž legitimním cílem právní úpravy též prevence střetu zájmů spojená se zvýšením důvěry veřejnosti v činnost orgánů veřejné moci, pak zahrnutí osob vymezených v § 2 odst. 1 písm. q) do režimu zákona o střetu zájmů je prostředkem nepochybně způsobilým daný cíl naplnit.** Zároveň jde o prostředek potřebný, neboť stejného účelu nelze ve stejné míře dosáhnout jinými prostředky, zejména pak pokud jde o prevenci střetu zájmů a možnost veřejné kontroly střetu zájmů. Uvedený prostředek nelze shledat ani jako nepřiměřený, neboť při vstupu do veřejné funkce lze počítat s určitými omezeními, které s sebou veřejná funkce, respektive povinnost a odpovědnost s ní spojená, přináší. Zde je opět nutno připomenout, že nejde o regulaci směřovanou vůči soukromým subjektům, ale o jistou podobu samoregulace veřejné moci v zájmu jejího řádného výkonu. Není tudíž nepřiměřené, pokud se na osoby, které vykonávají veřejnou funkci, byť jako neuvolnění funkcionáři územních samosprávných celků, zákon o střetu zájmů, který má řádný výkon veřejné moci zajišťovat, resp. bránit upřednostňování zájmů soukromých, vztahuje.

[...]

K ústavnosti § 10 odst. 2 zákona o střetu zájmů

88. Podle § 10 odst. 1 je veřejný funkcionář povinen „přesně, úplně a pravdivě oznámit a) majetek, který vlastní ke dni předcházejícímu dni zahájení výkonu funkce, a b) majetek, který nabyt v průběhu výkonu funkce“. Zákonem č. 14/2017 Sb. byla nově zavedena povinnost podávat tzv. vstupní oznámení (oznámení o majetku vlastněném před zahájením výkonu funkce), vedle do té doby existujících každoročních oznámeních o majetku nabytém v průběhu výkonu funkce.

[...]

91. [...] **Důsledkem zrušení § 10 odst. 2 by totiž byla právní úprava požadující poskytování „přesných a úplných“ údajů o majetku veřejného funkcionáře dle § 10 odst. 1, nikoli tedy pouze o majetku specifikovaného v § 10 odst. 2.** Derogační zásah Ústavního soudu by tudíž navrhovatelkami tvrzený zásah do práv těch, kteří mají oznámení o majetku poskytovat, ještě prohloubil, a to až do absurdních důsledků spočívajících v povinnosti oznamovat vlastnictví či nabytí jakékoliv movité věci.

92. Pokud proto navrhovatelky neshledávají ústavní vadu v povinnosti „přesně, úplně a pravdivě“ oznámit údaje o majetku, která je zakotvena v § 10 odst. 1, který není napaden a zpochybňován, nemůže konkretizace a specifikace tohoto majetku, resp. zúžení oné povinnosti co do rozsahu majetku, provedená v § 10 odst. 2 představovat protiústavní úpravu. Naopak tato specifikace předchází nejasnostem při výkladu zákona a zajišťuje tak jeho předvídatelnost. Zároveň stanovením limitů hodnoty movitých věcí zužuje dopad povinnosti zakotvené v § 10 odst. 1 pouze na existenci či změnu vlastnictví u věcí výraznějších hodnot.

[...]

K ústavnosti § 10 odst. 3 zákona o střetu zájmů

95. Napadený § 10 odst. 3 specifikuje náležitosti oznámení o majetku, a to tak, že veřejný funkcionář uvede způsob nabytí a cenu majetku, a to pouze u majetku uvedeného v § 10 odst. 2 písm. a) a d), tj. u věcí nemovitých a u „jiných věcí movitých“, nikoli tedy u cenných papírů, zaknihovaných cenných papírů nebo práv s nimi spojených, resp. u podílu v obchodní korporaci nepředstavovaný cenným papírem nebo zaknihovaným cenným papírem. Pro nemovité věci pak dle napadeného ustanovení dále platí, že není nutno uvádět způsob nabytí a cenu nemovitých věcí při tzv. vstupním oznámení, přičemž u průběžných oznámení se uvádí cena, za kterou veřejný funkcionář nemovitou věc nabyt. U „jiných movitých věcí“ podle § 10 odst. 2 písm. d) se u vstupních oznámení uvede cena, která je v daném místě a čase obvyklá a u průběžných oznámení cena, za kterou veřejný funkcionář „jinou věc movitou“ nabyt. Tyto požadavky se týkají jen movitých věcí, jejichž cena přesahuje shora uvedené limity.

96. Ústavní soud **nepovažuje shora uvedené požadavky za nepřiměřené. Zavedení vstupních oznámení má vést k možnosti porovnat majetkové poměry veřejného funkcionáře při nástupu do výkonu funkce s tím, k jakému zmnožení majetku docházelo v průběhu výkonu funkce.** Samotná povinnost podávat vstupní a průběžná majetková přiznání zakotvená v § 10 odst. 1 přitom není navrhovatelkami napadána.

[...]

K ústavnosti § 11 odst. 3 zákona o střetu zájmů

101. Napadené ustanovení § 11 odst. 3 zakotvuje některé konkrétní povinnosti v oznámení o příjmech a závazcích. [...] Předmětem návrhu je pouze § 11 odst. 3 zakotvující podrobné náležitosti oznámení, konkrétně povinnost uvést výši, druh a zdroj každého příjmu a výši a druh závazku včetně toho, vůči komu takový závazek veřejný funkcionář má. Věřitelé přitom mají být označeni jménem a příjmením u fyzických osob a obchodní firmou nebo názvem, identifikačním číslem osoby a sídlem u osob právnických.

102. Za této situace Ústavní soud neshledává požadavek zakotvený v § 11 odst. 3 jako nepřiměřený. Samotnou výši příjmu či závazku je nutné uvádět, jelikož jinak by ustanovení § 11, resp. celá úprava oznámení o příjmech či závazcích, postrádala smysl. [...]

[...]

Rozsah zpřístupňovaných údajů - k protiústavnosti § 14b

106. Ústavní soud se v dalším zabýval rozsahem zpřístupňování, resp. zveřejňování údajů z registru oznámení. Značná část argumentace obou navrhovatelek zpochybňuje primárně veřejnou přístupnost údajů o majetkových poměrech neuvolněných funkcionářů samosprávných celků (tzv. „majetkový striptýz“), nicméně žádné z ustanovení zákona týkající se zpřístupňování údajů z oznámení není napadeno. Předmětem přezkumu je však celé ustanovení § 14b, upravující rozsah nahlížení do registru oznámení.

107. Ustanovení § 14b sice upravuje rozsah nahlížení do registru oznámení, **klíčový je však v tomto kontextu též § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů**, který stanoví: „Každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení. Oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 1 jsou dostupná bez předchozí žádosti. Do oznámení veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2 je možné nahlížet na základě žádosti“. Důvodová zpráva k zákonu č. 14/2017 Sb. (tisk 564/0, 7. volební období Poslanecké sněmovny) uvedené kategorie osob, lišících se odlišným režimem zpřístupnění údajů, označuje jako „politici“ (§ 2 odst. 1), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění údajů bez žádosti, a „nepolitici“ či „úředníci“ (§ 2 odst. 2), tedy osoby podléhající režimu zpřístupnění na žádost, navíc s dalšími limity pro možné další šíření získaných údajů.

108. Ústavní soud připomíná, že zákonem č. 14/2017 Sb. došlo ke změně formy evidence oznámení a namísto existence cca 6 500 evidenčních orgánů (srov. § 14 zákona o střetu zájmů ve znění do 31. 8 2017, resp. informace z důvodové zprávy - tisk 564, 7. volební období Poslanecké sněmovny), byl zřízen centrální registr oznámení vedený Ministerstvem spravedlnosti s tím, že oznámení se podávají elektronicky. Novelizace provedená zákonem č. 14/2017 Sb. navíc vedle centralizace registru oznámení přinesla z hlediska veřejné přístupnosti poskytovaných údajů další zásadní změnu, a to opuštění

režimu zpřístupňování údajů pouze na žádost a vytvoření dvou režimů zpřístupnění.

109. **První režim**, zavedený nově, **představuje plošné zveřejnění poskytnutých údajů**, neboť tyto údaje jsou přístupné komukoli, anonymně, bez jakékoli žádosti, a to prostřednictvím veřejné datové sítě, tedy internetu. Tento režim se vztahuje na všechny veřejné funkcionáře vymezené v § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, včetně neuvolněných funkcionářů samospráv podle § 2 odst. 1 písm. q).

110. **Druhý režim** se týká veřejných funkcionářů uvedených v § 2 odst. 2, kteří navíc podléhají povinnostem dle zákona o střetu zájmů jen za dalších zákonem vymezených podmínek (srov. § 2 odst. 3 a 4). Podstatné je, že toto nahlížení **předpokládá podání žádosti a vyžaduje identifikaci žadatele o nahlížení**. Žadateli je přiděleno uživatelské jméno a přístupové heslo do registru oznámení, platné po dobu 6 měsíců ode dne jejich prvního použití. Zákon zakazuje uživatelské jméno a přístupové heslo sdělit třetí osobě (§ 13 odst. 5) a limituje další použití získaných údajů (§ 13 odst. 8).

111. Samotné ustanovení o možnosti zpřístupňovat oznámení veřejných funkcionářů bez žádosti, tedy fakticky zakotvení volné dostupnosti těchto osobních údajů (§ 13 odst. 3), však není - poněkud překvapivě - napadeno (viz již sub 106), byť značná část argumentace brojí právě proti plošnému zveřejnění údajů z registru, resp. dovozuje protiústavnost jiných částí zákona s odkazem na plošné zveřejňování řady poskytnutých údajů. **Ústavní soud se tak bude, vázán petitem (nikoliv však odůvodněním) návrhu, postupně zabývat jednotlivými částmi napadeného § 14b zákona o střetu zájmů. Protože se jedná o abstraktní kontrolu norem, není přitom Ústavní soud vázán argumentací navrhovatelek, která se koncentruje primárně na nepřiměřený zásah do soukromí neuvolněných zastupitelů územních samosprávných celků.**

[...]

114. Ústavní soud předeseílá, že při hodnocení intenzity zásahu do soukromí a práva na informační sebeurčení veřejného funkcionáře je třeba rozlišit dvě jeho formy. V případě, kdy musí veřejný funkcionář oznámení o majetku, příjmech a závazcích pouze podat, je intenzita zásahu nepochybně menší než v případě, kdy takové oznámení podává s vědomím, že se vzápětí jeho majetkové poměry stanou bez dalšího „věcí veřejnou“, tedy se stanou součástí veřejně přístupného registru oznámení. V prvním případě jde z povahy věci o oznámení určené k tomu pověřenému orgánu, kdežto ve druhém případě jde o okruh blíže určených osob (prakticky kdokoli) bez vazby na výkon veřejné funkce (z hlediska místa a času, tedy např. obyvatel obce v určitém volebním období veřejného funkcionáře - viz též sub 156), které k těmto oznámením mají neomezený přístup. Čím širší okruh osob se může s majetkovými poměry veřejného funkcionáře seznámit, tím intenzivnější zásah do soukromí může tato osoba pociťovat. **Shledal-li proto Ústavní soud napadená ustanovení zákona týkající se samotné úpravy podávání oznámení o majetku, příjmech**

a závazcích za ústavně konformní, neaproboval tím bez dalšího, že je ústavně konformní i režim zveřejňování (resp. zpřístupnění) takto získaných údajů.

[...]

124. Pro závěr o ústavnosti zveřejňování údajů z registru oznámení podle § 14b zákona o střetu zájmů je tudíž nezbytné posoudit, zda tento prostředek použitý pro dosažení uvedeného legitimního cíle ob stojí v testu proporcionality. Toto poměrování je standardně a v souladu se setrvalou judikaturou zdejšího soudu naplňováno pomocí třech, případně čtyř kroků:

a) musí být sledován legitimní cíl,

b) zkoumá se způsobilost (vhodnost) daného opatření tohoto cíle dosáhnout, tj. zda-li zákonodárcem zvolené opatření je vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle;

c) zvažuje se potřebnost tohoto opatření ve vztahu k ostatním v úvahu připadajícím opatřením (tzn. poměřuje se, zda-li zákonodárcem zvolené řešení při pluralitě možných - a srovnatelně efektivních - řešení je nejšetrnější k dotčeným základním právům);

d) hodnotí se vyvažování dotčených základních práv (proporcionalita v užším smyslu), tzn. se zkoumá, zda negativa spojená se zákonodárcem přijatým opatřením negativně nepřeváží sledovaný pozitivní efekt (poměrování v kolizi stojících ústavních práv a hodnot).

125. Zveřejnění majetkových poměrů veřejných funkcionářů je bezesporu způsobilé naplnit sledovaný legitimní cíl, jímž je nejen možnost snazšího odhalení případného střetu zájmů, ale též jeho prevence. [...] **Ústavní soud tak považuje zvolený prostředek za způsobilý k dosažení zvoleného legitimního cíle, nikoli za prostředek, kterým by vůbec nebylo možno zvoleného cíle dosáhnout. V prvním kroku testu proporcionality proto napadená právní úprava ob stojí.**

126. Při posuzování druhého kroku testu proporcionality (kritérium potřebnosti) však Ústavní soud shledal, že právní úprava ústavně konformní není. Ústavní soud totiž neshledává zvolený prostředek jako potřebný pro dosažení sledovaného cíle, tzn. sledovaného cíle lze dosáhnout i šetrnějším způsobem.

[...]

130. Nelze rovněž přehlížet, že i samotný způsob, jakým se konkrétní informace o majetkových poměrech veřejného funkcionáře vůči veřejnosti zpřístupní, má vliv na ochranu jejich soukromí. **Vyšší intenzita zásahu do soukromí je dána při zveřejnění údajů bez dalšího, než při poskytování údajů na žádost konkrétnímu neanonymnímu subjektu, který je pak může, v závislosti na dalších okolnostech, případně dále zveřejnit. Při hodnocení druhého kroku testu proporcionality (potřebnosti) Ústavní soud zastává názor, že klíčovým je samotné zveřejnění majetkových oznámení, jelikož samotná okolnost jeho poskytnutí a dostupnosti veřejnosti plní z hlediska**

střetu zájmů a omezení klientelismu a korupce potřebnou preventivní a kontrolní funkci. Okolnost, že tato oznámení nejsou přístupná anonymně, nýbrž jen na základě příslušné žádosti, jejíž podání a splnění formálních zákonných podmínek se nejeví jako a priori znemožňující získat požadované informace, a je přitom daleko šetrnější z hlediska základního práva na informační sebeurčení. Podání příslušné žádosti totiž nepředstavuje nic jiného než prokázání určitého zájmu a žádoucí motivace obstarat si dané údaje a mělo by v praxi fungovat jako jakýsi „filtr“, který by měl odradit takové anonymní zájemce, vedené pouhou zvědavostí anebo dokonce i zájmy a pohnutkami, které si vůbec nezasluhují žádné právní ochrany. Současně by to mohlo vést k tomu, že veřejní funkcionáři budou tyto údaje poskytovat s větší důvěrou, že nebudou zneužity k jiným účelům než k takové kontrole (která je s ohledem na soustředění oznámení do jednoho místa velmi náročná).

133. Má-li být cílem nahlížení do registru prevence či odhalení střetu zájmů, resp. zvýšení důvěry veřejnosti v činnost veřejné moci, nikoli pouhé uspokojení osobní zvědavosti, či dokonce zjišťování informací pro účely nezákonné či jinak nepřipustné, nelze považovat formální bariéru v podobě podání individuální žádosti za překážku, která by naplnění uvedeného účelu bránila. [...]

[...]

142. Ústavní soud tak uzavírá, že při posouzení napadené právní úpravy optikou míry zásahu do práva na informační sebeurčení veřejných funkcionářů dospěl k závěru, že § 14b odst. 1 písm. a) až c) z pohledu ústavnosti neobstojí. Důvodem je skutečnost, že cíle napadené právní úpravy bylo možno dosáhnout srovnatelným způsobem též při nižší intenzitě zásahu do práva na soukromí, tedy nahlížením do registru oznámení na základě žádosti (test potřebnosti v rámci druhého kroku proporcionality).

143. Ústavní soud nemůže přisvědčit ani argumentu vlády, že v případě zrušení § 14b, resp. jeho části, by výslednou úpravu „bylo možno vykládat v tom smyslu, že nahlížení do oznámení veřejných funkcionářů je možné provádět v rozsahu všech oznámených skutečností“, tedy že se tímto přístup k údajům otevře bez omezení. Pokud § 13 odst. 3 uvádí, že „každý má právo bezplatně nahlížet prostřednictvím veřejné datové sítě v rozsahu stanoveném tímto zákonem do registru oznámení“, pak zde nejsou předpokládány limity nahlížení, při jejichž případném zrušení je nahlížení co do rozsahu údajů neomezené. Naopak § 13 odst. 3 vyžaduje specifikaci rozsahu přípustného nahlížení („právo [...] nahlížet [...] v rozsahu“), tudíž nebude-li rozsah v zákoně stanoven, nebude možno nahlížet na žádný z údajů z registru oznámení. Derogace části § 14b tak účel vyšší ochrany soukromí může splnit.

Pozn. zpracovatele: K I. výroku (jímž se ruší § 14b odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o střetu zájmů) uplatnil odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění soudce Jaroslav Fenyk. Odlišné stanovisko k části I. výroku a k odůvodnění

uplatnila soudkyně Milada Tomková; k jejím stanovisku se připojili soudci Kateřina Šimáčková a Pavel Rychetský. Odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu uplatnil soudce David Uhlíř.

Prodloužení lhůty upravující zánik odpovědnosti za přestupek je v rozporu se zákazem retroaktivity v neprospěch obviněného při posuzování trestnosti činu

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (54/2019 Sb.), <https://nalus.usoud.cz>.

přestupek, promlčení, retroaktivita, trestní odpovědnost, správní delikt

Pod pojem „trestnost činu“ užitý v čl. 40 odst. 6 Listiny spadá i hmotněprávní úprava zániku trestní odpovědnosti a odpovědnosti za přestupek včetně promlčení trestní odpovědnosti a zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby.

Ústavní soud vyhověl návrhu Městského soudu v Praze a ke dni vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil ustanovení § 112 odst. 2 větu první zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

23. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější.

24. Již v minulosti Ústavní soud dovodil, že čl. 40 odst. 6 Listiny dopadá i na správní trestání, viz nálezy ze dne 13. 6. 2002 sp. zn. III. ÚS 611/01 (N 75/26 SbNU 253); ze dne 11. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 192/05 (N 110/46 SbNU 11). Shodně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2004 č. j. 6 A 126/2002-27 (č. 461/2005 Sb. NSS; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>).

25. Pro posouzení návrhu je nezbytné zabývat se výkladem pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny a posoudit, zda pod něj spadá i institut zániku odpovědnosti za přestupek uplynutím promlčecí doby v úpravě správního trestání.

26. K výkladu pojmu „trestnost“ v čl. 40 odst. 6 větě první Listiny se Ústavní soud vyjádřil ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93, jímž zamítl návrh na zrušení zákona o protiprávnosti komunistického režimu, který v § 5 stanovil, že do promlčecí lhůty trestných činů se nezapočítává doba od 25. 2. 1948 do 29. 12. 1989, pokud z politických důvodů neslučitelných se základními zásadami právního řádu demokratického státu nedošlo k pravomocnému odsouzení nebo zproštění obžaloby.

27. V daném nálezu bylo uvedeno: “[...] V článku 40 odst. 6 nemá proto na mysli nic více, než co říká, totiž, že vymezení jednotlivých trestných činů a jejich trestnosti, jež se podle trestního zákona provádí určením

charakteristických znaků a stupně společenské nebezpečnosti jednotlivých činů, nemůže být ‚ex post‘, po spáchání činu následně měněno v neprospěch pachatele. [...] Otázka procesních předpokladů trestní stíhatelnosti vůbec, a tím spíše otázka promlčení nepatří v České republice ani v jiných demokratických státech do oblasti těch základních práv a svobod principiální povahy, jež jsou podle článku 3 Ústavy součástí ústavního řádu resp. ústavního pořádku České republiky a tím nahrazují v jiných ústavách obvyklou kapitolu ústavy o základních právech a svobodách. Argument, že je promlčení institutem hmotného práva trestního, není pro posouzení věci podstatný nejen proto, že je trvalým předmětem sporu trestně-právní dogmatiky a v některých jiných demokratických státech je chápán převážně jako procesně-právní institut, ale především proto, že Ústava ani Listina základních (a ne jiných) práv a svobod neřeší detailní otázky trestního práva, nýbrž stanoví nesporné a základní konstitutivní principy státu a práva vůbec. Listina základních práv a svobod v čl. 40 odst. 6 se zabývá tím, které trestné činy lze principiálně stíhat (totiž ty, jež byly vymezeny zákonem v době, kdy byl čin spáchán), a neupravuje otázku, jak dlouho lze tyto činy stíhat. **V důsledku toho předpisy o promlčení a promlčecích lhůtách, zejména ustanovení po jakou dobu může být čin, který je prohlášen za trestný, stíhán, nelze chápat jako předmět úpravy čl. 40 odst. 6 Listiny.**“ Tento názor následovalo plénum Ústavního soudu i v usnesení ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/05, které se týkalo věci, v níž byl aplikován § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu.

29. [...]Na § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu je tak třeba nazírat optikou přechodu od předlistopadového režimu k demokratickému a právnímu státu, jehož základním rysem byla snaha o vypořádání se s negativními důsledky předlistopadového režimu ve všech sférách společenského života (hodnotové - majetkové, politické, právní atd.). Právě v tomto vysoce společensky citlivém a specifickém kontextu je třeba nález sp. zn. Pl. ÚS 19/93 vnímat, neboť § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu byl jeho ryzím výrazem, nekladoucím si ambice upravovat obecně podmínky trestní odpovědnosti či konkrétně problematiku promlčení, ale dát průchod spravedlnosti i vůči těm, na něž v předlistopadovém režimu nedosáhla.

30. **Nosný právní závěr nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/93**, tedy že promlčecí doba ve vztahu k trestným činům uvedeným v § 5 zákona o protiprávnosti komunistického režimu nepočala běžet, jestliže tehdejší stát neměl z ideologických důvodů vážně míněnou vůli je stíhat, **byl tak jednorázový a vyčerpal se právě ve vztahu k těmto trestným činům.**

32. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je úprava časových aspektů právní úpravy trestání. Účelem věty první daného ustanovení (dle níž se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán) je chránit obviněného před tím, aby na něj dopadalo zpřísnění právní úpravy trestnosti a ukládání trestu, k níž došlo až v době po spáchání činu. Věta první tak chrání obviněného proti tomu, aby byl potrestán za čin, který v době jeho spáchání nebyl vůbec trestný. Tím se však normativní **dosah věty první čl. 40 odst. 6 Listiny** nevyčerpává, neboť **rovněž chrání obviněného**

před tím, aby na něj byla použita pozdější přísnější úprava, která až po spáchání činu nově zpřísnila vymezení trestnosti činu, který byl i v době jeho spáchání trestný. [...]

34. Vedle speciálního zákazu retroaktivity v čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, který platí pro oblast soudního a správního trestání, je v předpisech ústavního pořádku stanoven i obecný zákaz retroaktivity zákona v neprospěch, který vyplývá z čl. 1 odst. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana [nález ze dne 8. 6. 1995 sp. zn. IV. ÚS 215/94 (N 30/3 SbNU 227); nález ze dne 12. 11. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 22/13 (N 185/71 SbNU 221; 22/2014 Sb.), bod 23.]. Vzhledem k citelným dopadům, které ve sféře jednotlivce vyvolává soudní a potažmo i správní trestání, je v čl. 40 odst. 6 Listiny výslovně (a jako *lex specialis* pro soudní a správní trestání) upraven zákaz retroaktivity v neprospěch, a naopak příkaz retroaktivního působení pozdějšího zákona, je-li to pro pachatele příznivější.

40. Nutno zdůraznit, že **zatímco obecný zákaz retroaktivity až na výjimky připouští změnu úpravy ještě neskončených dob či lhůt v neprospěch adresátů, čl. 40 odst. 6 Listiny naopak zamezuje tomu, aby jde-li o trestnost činu, byla užita právní úprava účinná až po spáchání činu, která je pro obviněného méně příznivá, než která byla účinná v době jeho spáchání. Jsou-li součástí vymezení trestnosti činu lhůty či doby, uplatní se i na tyto lhůty či doby zákaz retroaktivity v neprospěch podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny, která vystupuje jako zvláštní úprava (*lex specialis*) vůči obecnému zákazu retroaktivity v neprospěch, jež je obecnou úpravou (*lex generalis*).**

41. Z hlediska čl. 40 odst. 6 věty první Listiny tak je rozhodné, zda pod pojem „trestnost činu“ zde užitý spadá i úprava promlčecích dob u zániku odpovědnosti za přestupek.

42. Pojem „trestnost“ užitý v čl. 40 odst. 6 věty první Listiny je autonomní pojem užitý v předpisu ústavního pořádku. Jako u ostatních autonomních pojmů ústavního práva pro něj proto platí, že nemusí nutně odpovídat obsahu shodného pojmu užitého v běžných zákonech.

43. **Jakkoli jde o autonomní pojem užitý v Listině, Ústavní soud nespatřuje důvod, proč se při jeho vymezení nepřidržel závěrů trestněprávní nauky a judikatury k výkladu shodného pojmu v trestním zákoníku (a před ním trestním zákoně), jde totiž o propracované závěry, které plně vyhovují i úpravě v čl. 40 odst. 6 Listiny. Tyto závěry lze pak v souladu s předchozí judikaturou Ústavního soudu (srov. výše bod 24.) přiměřeně použít na pojem trestnosti ve správním právu trestním.**

44. Trestností činu trestněprávní nauka a judikatura rozumí možnost, že pachatel určitého trestného činu bude uznán vinným a bude mu uložen trest či vyvozena trestní odpovědnost [...]. Vazba mezi trestností a trestní odpovědností je dána jejich přístupem k trestnému činu a jeho pachateli. Zatímco trestní odpovědnost se vztahuje k pachateli činu a jsou s ní spojeny

trestněprávní důsledky ve smyslu právních následků za spáchání činu, trestnost činu vyjadřuje formálně právní aspekt trestného činu a ve své abstraktní podobě je důsledkem trestní odpovědnosti (ŠÁMAL P. a kol. Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 39-40).

46. Pro posouzení návrhu na zrušení § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky má význam zabývat se podrobněji zánikem trestnosti (trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek). **Čl. 40 odst. 6 věta první Listiny se vztahuje i na zánik trestnosti** (trestní odpovědnosti), neboť pod pojem trestnosti (trestní odpovědnosti) spadají otázky jejího vzniku, trvání i zániku. [...]

49. Smyslem čl. 40 odst. 6 Listiny je přitom chránit obviněného proti důsledku spočívajícímu v tom, že bude při posuzování trestnosti svého činu čelit přísnější právní úpravě, než která tu byla v době spáchání činu (srov. bod 32.). **Ústavní soud tedy konstatuje, že i zánik trestnosti (trestní odpovědnosti) je součástí pojmu „trestnost“ podle čl. 40 odst. 6 věty první Listiny.** Opačný výklad by v podstatě představoval restriktivní výklad ustanovení Listiny zakotvujícího základní právo, a to navíc v oblasti soudního či správního trestání, kde jsou zásahy veřejné moci vůči jednotlivci nejcitelnější.

54. **Jak úprava promlčení trestní odpovědnosti tak promlčení odpovědnosti za přestupek je přitom součástí vymezení trestnosti podle čl. 40 odst. 6 Listiny.** [...]

60. Je nutno si uvědomit, že i novou úpravou promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek může dojít k zpřísnění trestnosti, a to např. tím, že se promlčecí doby prodlouží či se do zákona vloží nové okolnosti, s nimiž je spojeno přerušení běhu těchto dob způsobující jejich nový běh od počátku. Taková úprava pak značí zpřísnění trestnosti. V základu institutu promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek je myšlenka, že uplynutím času slábne, až docela zanikne potřeba trestněprávní reakce na čin jak z hlediska generální prevence, tak z hlediska individuální (bod 54.). Nová právní úprava, která může způsobit, že k promlčení dojde až po delším čase v porovnání s úpravou předchozí, v sobě nutně nese náhled, že zákonodárce nově pojímá spáchaný čin závažněji, stanovil-li úpravu, která umožní zánik trestnosti uplynutím delšího časového úseku v porovnání s předchozí úpravou. Ústavní předpisy obecně nekladou překážku zpřísnění trestnosti, jde-li stále o úpravu trestu přiměřenou spáchanému činu. Může se tak dít jen pro činy spáchané po účinnosti úpravy, jež přinesla zpřísnění trestnosti, nikoli pro činy spáchané před její účinností. Čl. 40 odst. 6 Listiny věta první dopadá na každou úpravu, která nese prostřednictvím úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek zpřísnění trestnosti.

61. Lze shrnout, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky **přikazuje užít úpravu promlčení odpovědnosti za přestupky dle zákona o odpovědnosti za přestupky i na činy spáchané před účinností tohoto zákona.** Úprava promlčení odpovědnosti za přestupek tvoří součást

vymezení trestnosti ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, s nímž je napadená zákonná úprava v rozporu, jelikož směřuje k ústavně reprobovanému výsledku v podobě užití pozdější úpravy trestnosti, která je v neprospěch obviněného. Z tohoto důvodu je § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny. Ústavní soud souhlasí s městským soudem v tom, že není možný ústavně konformní výklad § 112 odst. 2 věty první zákona o odpovědnosti za přestupky.

62. Dle čl. 7 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) nesmí být nikdo odsouzen za jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva trestným činem. Rovněž nesmí být uložen trest přísnější, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

65. Čl. 7 Úmluvy tak nebrání použití pozdější pro obviněného méně příznivé úpravy promlčení trestní odpovědnosti či promlčení odpovědnosti za přestupek. Lze tedy konstatovat, že co se týče úpravy promlčení trestní odpovědnosti či odpovědnosti za přestupek, čl. 7 Úmluvy poskytuje nižší standard ochrany než čl. 40 odst. 6 Listiny. [...]

66. S ohledem na judikaturu ESLP tedy nelze konstatovat, že by § 112 odst. 1 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky byla v rozporu s čl. 7 Úmluvy, což ovšem nemění nic na rozpornosti tohoto zákonného ustanovení s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny.

67. Z výše vyložených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že § 112 odst. 2 věta první zákona o odpovědnosti za přestupky je v rozporu s čl. 40 odst. 6 větou první Listiny, a proto dle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu vyhověl návrhu na zrušení daného ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky, a to vyhlášením tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

69. Druhá věta § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky nebyla návrhem napadena a Ústavní soud nemůže jít v řízení o zrušení zákonů ultra petitem [viz např. usnesení ze dne 21. 7. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 16/94 (U 14/2 SbNU 227) či nález ze dne 13. 12. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 8/95 (N 83/4 SbNU 279; 29/1996 Sb.)]. K postupu ultra petitem se Ústavní soud neuchyluje ani v případech, kdy zrušením napadených ustanovení dojde k narušení systematiky zákona, resp. návaznosti zrušovaných ustanovení na ustanovení návrhem nenapadená [viz nález ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.)].

71. Po zásahu Ústavního soudu bude § 112 odst. 2 zákona o odpovědnosti znít následovně: „Odpovědnost za přestupek a dosavadní jiný správní delikt však nezanikne dříve, než by uplynula některá ze lhůt podle věty první, pokud k jednání zakládajícímu odpovědnost došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.“ Obratu „lhůta podle věty první“ je i po zásahu Ústavního soudu třeba rozumět v původním významu, který mu určil zákonodárce, tj. že jde o lhůty pro projednání přestupku nebo jiného správního deliktu, lhůty pro uložení pokuty za přestupek nebo jiný správní delikt a lhůty pro zánik

odpovědnosti za přešůpek nebo jiný správůí delikt. Patří se zdůraznit, že souladem § 112 odst. 2 věty druhé zákona o odpovědnosti za přešůpky s předpisy ústavního pořádku (např. s čl. 40 odst. 6 větou druhou Listiny) se Ústavní soud nemohl v tomto řízení zabývat.

Poznámka zpracovatele: K nálezu uplatnili odlišné stanovisko k výroku i k odůvodnění soudci Jan Filip a Vojtěch Šimíček. Zásadním argumentem disentu byl nesouhlas s výkladem autonomního pojmu trestnost dle podústavního práva a trestněprávní doktríny.

(ev)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Nejvyšší správůí soud je vázán svým předchozím rozhodnutím v téže věci; rozhodnutím rozšířeného senátu v téže věci tuto závaznost překonat nelze

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správůího soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 4 As 3/2018-50, www.nssoud.cz.

kasační závaznost, rozšířený senát NSS, judikaturní excés, soudní přezkum závazných stanovisek

Nejvyšší správůí soud je v konkrétní věci („kasačně“) vázán právním názorem obsaženým v jeho dříve v této věci vydaném rozhodnutí, a to i v případech, kdy právní názor v dříve vydaném rozhodnutí lze považovat za judikaturní excés. Závaznost v konkrétní věci je překonána toliko odchýlnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správůímu soudu; rozhodnutím rozšířeného senátu v téže věci ji překonat nelze.

IV. 1. Relevantní judikatura z pohledu čtvrtého senátu

[11] [...] K soudnímu přezkumu závazných stanovisek, již podle správůího řádu z roku 2004, se rozšířený senát vrátil rozsudkem ve věci *Závazná stanoviska II*. V něm se sice přihlásil k názoru uvedenému ve svých mnoha předchozích rozhodnutích, tj. že výluky ze soudního přezkumu je třeba vykládat obzvláště restriktivně (bod 29), na druhou stranu však uvedl, že je z hlediska ústavního ponechána obyčejnému zákonodárci volba „kdy a jak“ jednotlivé úkony soudně přezkoumávat (bod 27).

[12] [...] Čtvrtý senát připustil, že ještě před vydáním rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 rozhodl Nejvyšší správůí soud rozsudkem z 20. 3. 2013, č. j. 6 As 64/2012 - 21, tak, že na základě rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II* je ze soudního přezkumu vyloučen úkon, kterým je v přezkumném řízení změněno závazné stanovisko dle § 149 odst. 5 správůího řádu. Tento závěr však není v přímém rozporu s rozsudkem č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť stejně jako v případě změny či potvrzení závazného stanoviska v rámci odvolacího řízení dle § 149 odst. 4 správůího řádu, což byl případ řešený rozsudkem ve věci

Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení, je výsledný akt (přínejmenším z hlediska obsahového) opět závazným stanoviskem, které je způsobilé k subsumpci v rámci správního řízení ve smyslu rozsudku ve věci *Závazná stanoviska II*. To je podstatný rozdíl oproti rozhodnutí o zrušení závazného stanoviska podle § 149 odst. 5 správního řádu, které nelze považovat za závazné stanovisko ani z hlediska obsahového, ani z hlediska formálního.

[13] Desátý senát v rozsudku ve věci *Office Park Šantovka* odmítl aplikovat názor vyslovený čtvrtým senátem v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, neboť měl za to, že názor čtvrtého senátu je v rozporu s rozsudkem rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II*.

[14] Proti tomuto rozsudku byla podána ústavní stížnost, kterou Ústavní soud zamítl nálezem ve věci *Office Park Šantovka*. Ústavní soud sice konstatoval, že desátý senát se zmýlil, pokud měl za to, že samotný čtvrtý senát opustil v rozsudku ve věci *Změna a potvrzení závazného stanoviska v odvolacím řízení* názor vyjádřený v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, avšak jinak se ztotožnil se stanoviskem desátého senátu, že z rozsudku rozšířeného senátu ve věci *Závazná stanoviska II* lze dovodit, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena i rozhodnutí, kterými se v přezkumném řízení ruší závazná stanoviska.

V. Pravomoc rozšířeného senátu

[24] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *(d)ospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[25] Není pochyb o tom, že čtvrtý senát v předkládacím usnesení zaujal právní názor odlišný od toho, jenž byl vyjádřen v rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*.

[27] Jeho názor nyní vyjádřený v předkládacím usnesení je však ve zjevném rozporu s názorem desátého senátu, neboť ten dospěl k závěru, že výše uvedené rozhodnutí vydané v přezkumném řízení má – stejně jako správní akt, jenž jím byl zrušen – povahu závazného stanoviska, které je jako „ne-rozhodnutí“ ze soudního přezkumu na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu samo o sobě vyloučeno. Soudní ochrana je poskytnuta až následně v rámci řízení o žalobě proti konečnému rozhodnutí, jemuž bylo závazné stanovisko podkladem (podle desátého senátu je takovým podkladem i rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska).

[28] Stejně tak je nepochybné, že čtvrtý senát potřebuje vyřešení jím nastolené právní otázky pro své rozhodnutí o kasační stížnosti, neboť právě otázka samostatné soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí vydaného v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 (v rozhodném znění odst. 5) správního řádu, jímž se ruší závazné stanovisko ve smyslu § 149 správního řádu, je meritem usnesení městského soudu, proti němuž žalobce brojí kasační stížností.

[29] Přesto však pravomoc rozšířeného senátu zabývat se podstatou věci předložené mu čtvrtým senátem není dána. Je tomu tak proto, že k vyřešení právní otázky rozhodné pro věc posuzovanou čtvrtým senátem již došlo v jeho dřívějším rozsudku (č. j. 4 As 42/2014 – 69), přičemž na závaznosti tam vysloveného právního názoru pro tento konkrétní případ nic nezměnil ani následný judikaturní vývoj.

[31] Samotný rozsudek desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, „proti“ němuž čtvrtý senát věc postoupil rozšířenému senátu, nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen sám o sobě akceptovat v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. Rozsudek v jiné právní věci, byť řešící tu samou rozhodnou právní otázku, nemůže prolomit závaznost právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v téže věci v jeho dřívějším rozhodnutí. Jedinou výjimkou by bylo, kdyby takovým jiným senátem Nejvyššího správního soudu byl rozšířený senát, což se v nyní projednávané věci nestalo.

[32] Takzvaná kasační závaznost rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

(tj. závaznost jím vysloveného právního názoru pro další postup krajského soudu nebo správních orgánů v dané konkrétní věci) je zcela zásadním pravidlem zaručujícím právní jistotu účastníkům řízení a předvídatelnost postupu výše uvedených orgánů v dané věci. Má v konkrétní věci přednost i před zájmem na odstranění případné objektivní nesprávnosti soudem již vysloveného právního názoru. Respekt k tomuto pravidlu přispívá také k zajištění snesitelné délky soudních řízení ve věcech správního soudnictví a správních řízení.

[33] Dokonce i v případech, kdy by rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo možno považovat za judikaturní exces (k tomuto pojmu viz např. jeho rozsudek ze dne 29. 9. 2010, č. j. 1 As 77/2010 - 95, respektive náleze ve věci *Office Park Šantovka*, body 18-21), zůstává kasační závaznost tohoto rozhodnutí nedotčena.

[34] Kasační závaznost lze překonat (a to nejen ve věcech „běžných“, ale i těch, v nichž došlo k judikaturnímu excesu – tím však rozšířený senát neříká, že rozsudek č. j. 4 As 42/2014 - 69 takovým excesem byl; jak bude uvedeno dále, rozšířený senát se touto otázkou vůbec nezabýval) pouze způsobem předvídaným ve shora citovaném usnesení rozšířeného senátu ve věci *Kasační závaznost*, tedy, zjednodušeně řečeno, odchýlnou judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu.

[35] Ani náleze Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* však nelze považovat za podstatnou změnu judikatury, kterou by čtvrtý senát byl povinen promítnout v novém rozhodnutí časově následujícím po rozsudku desátého senátu. [...]

[36] Závaznost interpretace „jednoduchého“ práva Ústavním soudem má své limity právě ve výše vymezeném rozsahu pravomocí tohoto orgánu. Pro obecný soud je tak typicky závazné, vysloví-li Ústavní soud, že určité interpretační

alternativy vyhovují požadavku ústavně konformní interpretace „jednoduchého“ práva, zatímco jiné nikoli. Jen ústavně konformní interpretační alternativy může obecný soud aplikovat. [...]

[37] Ve věci nyní projednávané bylo jádrem přezkumné činnosti Ústavního soudu ve vztahu k rozsudku desátého senátu ve věci *Office Park Šantovka*, zda desátý senát neporušil ústavně zaručené právo jednotlivce na to, aby o jeho věci rozhodoval zákonný soudce. Ústavní soud zkoumal, zda této ústavní maximě odpovídal postup desátého senátu, který při řešení právní otázky obdobné té, již řešil čtvrtý senát v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69, dospěl k názoru o excesivnosti závěrů čtvrtého senátu a uvedenou právní otázku posoudil sám jinak, aniž by věc předložil rozšířenému senátu. Ústavní soud tento jeho postup z ústavních hledisek aproboval. [...] V žádném případě však neprohlásil, že by snad závěry rozsudku č. j. 4 As 42/2014 - 69 byly protiústavní.

[39] Rozšířený senát z nálezu Ústavního soudu ve věci *Office Park Šantovka* vyvozuje následující pro obecné soudy závazná interpretační vodítka:

- Pravidla o „přímém“ překonání judikатурního excesu bez zapojení rozšířeného senátu je třeba užívat zdrženlivě; toto pravidlo však má v odůvodněných případech své místo, neboť jeho uplatněním lze předejít nadbytečnému prodlužování a komplikování soudního řízení (tyto teze rozšířený senát dále rozvedl v nedávném usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018 – 31, body 23 násl.).
- Soudní přezkum závazného stanoviska, čítaje v to i rozhodnutí, jímž je původně vydané závazné stanovisko jakkoli dotčeno (změněno, zrušeno), musí být zaručen; určení, zda a kdy se tak stane, je zásadně věcí zákonodárce a v mezích jím vyjádřené dispozice věcí judikatury obecných soudů. Ústavními mezemi jsou na jedné straně požadavek efektivní soudní ochrany proti každému jednotlivému aktu této povahy, na straně druhé požadavek únosně složitých a přiměřeně efektivních rozhodovacích procesů v rámci veřejné správy.

[40] Svůj v rozsudku č. j. 4 As 42/2014 – 69 vyslovený názor by čtvrtý senát v nynější věci jako názor takzvaně kasačně závazný byl povinen opustit jen tehdy, plynulo-li by z nálezu Ústavního soudu, že tímto senátem zvolená výkladová alternativa podoby soudního přezkumu rozhodnutí v přezkumném řízení o zrušení závazného stanoviska je ústavně nekonformní. A tak tomu s ohledem na shora podaný vyklad není. [...] Jelikož zatím nebyl překonán judikaturou soudů precedenčně nadřazených Nejvyššímu správnímu soudu, zavazuje čtvrtý senát v dané konkrétní věci i nadále. V této věci se od něho proto čtvrtý senát nesmí odchýlit. S ohledem na tuto skutečnost není ani dána pravomoc rozšířeného senátu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Kasační závaznost rozsudku Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) má jednoznačně přednost před možnými diskusemi ohledně obecného normativního působení judikatury a pravomocí rozšířeného senátu sjednocovat judikaturu (§ 17 odst. 1 s. ř. s.).

(ah)

Pobyt cizinců: povinnost posoudit přiměřenost zásahu do soukromého a rodinného života cizince, přímá aplikace čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve výjimečných případech

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 Azs 256/2019-39, www.nssoud.cz.

zrušení povolení k trvalému pobytu, výjimečné případy, nepřiměřenost rozhodnutí, extrémní nespravedlnost, přímá aplikace čl. 8 EÚLP, soukromý a rodinný život

Při rozhodování o zrušení povolení k trvalému pobytu podle § 77 odst. 1 písm. d) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je ve výjimečných případech třeba čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) aplikovat přímo. Za výjimečný lze považovat případ, v němž cizinec jednak vznesl konkrétní námitku nepřiměřenosti rozhodnutí, jednak jím tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života není již na první pohled nemyslitelná či jen zdánlivá.

Stěžovatel přicestoval do České republiky v roce 1990, v letech 1997 až 1998 byl ženatý s občankou ČR. V roce 2001 mu byl vydán průkaz o povolení k pobytu s platností do 3. 6. 2016. V letech 2003 až 2013 pobýval nepřetržitě v Sýrii, kde musel vykonat povinnou vojenskou službu a následně se staral o vážně nemocného otce a zbytek rodiny. V červenci 2016 Ministerstvo vnitra stěžovateli zrušilo povolení k trvalému pobytu, neboť pobýval mimo území ČR nepřetržitě po dobu delší než 6 let. Krajský soud žalobu stěžovatele zamítl.

[...]

[14] Mezi stěžovatelem a žalovanou není sporné, že stěžovatel mimo území ČR pobýval po dobu delší 6 let. Jádrem sporu je, zda správní orgány měly v rozhodnutí o zrušení stěžovatelova povolení k trvalému pobytu v ČR hodnotit přiměřenost dopadů tohoto rozhodnutí do jeho soukromého života.

[15] Nejvyšší správní soud k tomu uvádí následující. V řízení vedeném dle § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců správní orgán může zjišťovat a vyhodnocovat jen skutečnosti ohledně doby, po kterou stěžovatel pobýval mimo území ČR. Podmínky § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců jsou nastaveny tak, že zrušením platnosti povolení k trvalému pobytu z tohoto zákonného důvodu v naprosté většině případů nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a ani k porušení článku 8 Úmluvy, která je součástí ústavního pořádku ČR.

[16] „Obecný“ test proporcionality dopadů rozhodnutí o zrušení povolení k trvalému pobytu do rodinného a soukromého života cizince provedl v § 77 odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců již zákonodárce. Z hlediska vnitrostátní právní úpravy – v běžných případech a v obecné rovině – lze předpokládat, že soustavný a dlouhodobý, více než 6 let trvající pobyt cizince mimo ČR zpětrhá vazby k ČR (rozsudek ze dne 9. 3. 2017, čj. 7 Azs 338/2016-39, bod 16). Řízení vycházející z naplnění skutkových podstat vyjmenovaných

v § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zákonodárce pojal tak, aby ministerstvo nemuselo v každém jednotlivém případě zkoumat přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného a soukromého života cizince dle § 174a zákona o pobytu cizinců (srov. rozsudky ze dne 23. 3. 2017, čj. 10 Azs 249/2016-47, bod 16; ze dne 5. 12. 2018, čj. 1 Azs 377/2018-32, bod 21, a další).

[17] Z tohoto pravidla existují výjimky, v nichž vyvstane potřeba posuzovat přiměřenost dopadů rozhodnutí přímo z Úmluvy (k tomu naposledy rozsudek ze dne 12. 12. 2019, čj. 10 Azs 310/2019-32, bod 13, a judikatura tam citovaná). Nejvyšší správní soud výjimečně případy shledal jen ve sporech, kdy šlo o rodinný život cizince. Pokud by v těchto kauzách nebyla řádně posouzena přiměřenost dopadů rozhodnutí do rodinného života cizince, byli by rodiče odděleni od svých nezletilých dětí, což zjevně odporuje nejlepšímu zájmu dítěte ve smyslu čl. 3 Úmluvy o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.).

[...]

[19] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že článek 8 Úmluvy je samozřejmě přímo aplikovatelný a má přednost před zákonem. Avšak k jeho potenciální aktivaci musí cizinec v řízení, jako je to nyní, vznést konkrétní námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého či rodinného života. Teprve pak se správní orgán s touto námitkou musí vypořádat (srov. nedávno též rozsudek ze dne 23. 12. 2019, čj. 10 Azs 262/2019-31, bod 15). V tomto případě je navíc třeba konstatovat, že čl. 8 Úmluvy může být použit jen za předpokladu, že konkrétně vyargumentovaná nepřiměřenost dopadů rozhodnutí do soukromého či rodinného života cizince není na prvý pohled nemyslitelná, tzn., že cizincem tvrzená nepřiměřenost dopadů rozhodnutí není jen zdánlivá či zjevně nespadá pod ochranu čl. 8 Úmluvy. Proto ministerstvo ani žalovaná nemusejí nutně vypořádávat všechny výtky nepřiměřenosti, rozhodně ne ty, které ani při vši představitosti nemohou aktivovat ochranu dle čl. 8 Úmluvy.

[20] Posuzovaná věc se netýká zásahu do stěžovatelova rodinného života. Stěžovatel je rozveden, žádný zásah do rodinného života netvrdí, v ČR žádnou rodinu nemá. Domnívá se, že rozhodnutí, jímž mu byl zrušen trvalý pobyt v ČR, nepřiměřeně zasáhlo do jeho soukromého života. I proto nelze na tento spor bez dalšího vztáhnout dosud judikované výjimky z pravidla, že v řízení dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců se nezkoumá přiměřenost dopadů rozhodnutí.

[21] Třeba upozornit, že čl. 8 Úmluvy negarantuje cizincům právo vstupovat a pobývat na území členského státu. Nedává jim ani právo, aby získali konkrétní typ pobytového oprávnění. K stanovení podmínek pobytu cizinců na území a také k nastavení kritérií pro získání pobytových titulů členské státy Rady Evropy disponují určitým prostorem pro uvážení; podmínky, které stanoví, by však neměly být bezdůvodné ani svévolné [viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 12. 1. 2017, *Abuhmaid proti Ukrajině*, stížnost č. 31183/13, § 120]. V tomto smyslu by členské státy neměly, není-li to nutné, negativně zasahovat do práv zakotvených v Úmluvě.

[22] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že v určitých případech může rozhodnutí dle § 77 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zasáhnout i do soukromého života cizince. Při výkladu čl. 8 Úmluvy ESLP rozlišil mnoho oblastí soukromého života (srov. např. *Výkladová příručka k čl. 8 Úmluvy: Právo na soukromý a rodinný život*, ze dne 31. 8. 2019 (angl.). Evropský soud pro lidská práva [online]. Dostupné dne 15. 1. 2020 z https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8_ENG.pdf).

[23] V několika cizineckých kauzách, byť se netýkaly jen rozhodnutí o zrušení trvalého pobytu cizince, ESLP judikoval, že odjezd cizince ze země, jakkoli nemá na území členského státu rodinné vazby, může zasáhnout i do jeho soukromého života. Jednalo se vesměs o případy extrémní nespravedlnosti, která se cizincům děla. Např. ESLP v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, *Hoti proti Chorvatsku*, stížnost č. 63311/14, § 126 a násl., konstatoval porušení práva na soukromý život – z důvodu nejisté situace a výhledu dalšího pobytu v zemi. Chorvatské orgány totiž panu Hoti (apatrida, který je potomek albánských utečenců žijících v Chorvatsku) nepřiznaly žádné stabilní pobytové oprávnění, a to navzdory tomu, že v Chorvatsku žil bezmála 40 let. V jiné věci ESLP shledal porušení práva na soukromý život, jelikož řecké úřady po dobu 12 let nerozhodly o žádosti o mezinárodní ochranu, jakkoliv tamní poradní sbor pro azylové věci vydal k žádosti souhlasné stanovisko a řecké soudy zrušily rozhodnutí o vyhoštění – zde šlo také o dlouhodobou nejistou situaci co do pobytu v zemi (rozsudek ESLP ze dne 13. 10. 2016, *B. A. C. proti Řecku*, stížnost č. 11981/15, § 39). V dalším rozsudku pak bylo právo na soukromý život stěžovatelů nepřiměřeně zasaženo tím, že je po dlouhých letech oprávněného pobytu v Lotyšsku bez zvážení jejich individuální situace a poměrů odsunuly z Lotyšska na základě mezistátní dohody mezi Lotyšskem a Ruskou federací o odsunu ruských vojsk; jednalo se přitom o rodinné příslušníky vysloužilého příslušníka bezpečnostních sborů bývalého SSSR (rozsudek ESLP ze dne 9. 10. 2003, *Slivenko proti Lotyšsku*, č. 48321/99, ECHR 2003-X).

Správní řízení: účastníci řízení o přezkumu rozhodnutí o odvolání, které bylo zamítnuto pro opožděnost

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 7. 2018, č. j. 10 A 113/2015-71, www.nssoud.cz.

správní řízení, zamítnutí odvolání pro opožděnost, (zkrácené) přezkumné řízení, účastenství, žadatel, stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení, právo žadatele na účast v přezkumném řízení, prolomení právní moci rozhodnutí, ochrana práv nabytých v dobré víře

Osoba, na jejíž žádost bylo vydáno pravomocné správní rozhodnutí, je účastníkem přezkumného řízení rozhodnutí o odvolání (§ 94 a násl. správního řádu), které bylo zamítnuto pro opožděnost podle § 92 odst. 1 správního řádu.

Na základě žádosti žalobkyně (obce Orlické Záhoří) vydal Městský úřad Rychnov nad Kněžnou rozhodnutí o změně využití území a rozhodnutí

o umístění stavby. Proti oběma rozhodnutím podaly osoby zúčastněné na řízení odvolání, která však krajský úřad zamítl jako opožděná. Žalobkyně však následně od krajského úřadu obdržela informaci, že ve zkráceném přezkumném řízení byla Ministerstvem pro místní rozvoj právní moc obou územních rozhodnutí zrušena. Ministerstvo dospělo k závěru, že společné odvolání bylo podáno včas. Účastníkem tohoto řízení byly pouze osoby zúčastněné na řízení, které podaly odvolání, nikoli stěžovatelka jako žadatelka o vydání předmětných rozhodnutí. Žalobkyně se neúspěšně bránila podáním rozkladu ministryni, a proto následně podala žalobu k městskému soudu.

[...]

[31] V daném případě byla předmětem zkráceného přezkumného řízení rozhodnutí krajského úřadu o zamítnutí odvolání osob zúčastněných na řízení proti rozhodnutím stavebního úřadu o žádostech žalobkyně. Rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, jímž došlo k otevření pravomocně skončeného rozhodnutí stavebního úřadu o žádosti žalobkyně, je nutno bezesporu považovat za rozhodnutí, jež může mít dopady do práv a povinností žalobkyně jakožto žadatelky o vydání územního rozhodnutí; ta je v procesně stejném postavení jako jiní žadatelé o vydání tohoto typu správního rozhodnutí.

[...]

[45] Správní orgán je povinen umožnit dotčeným osobám, kam mezi prvními patří i žadatel v řízení o žádosti, uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 4 správního řádu). Je bezesporu oprávněným zájmem žadatele, který disponuje pravomocným kladným rozhodnutím o své žádosti (zde o vydání územních rozhodnutí), účastnit se řízení, jehož výsledkem může být opětovné otevření řízení o odvolání proti takovému rozhodnutí. Právo na účast tohoto žadatele v přezkumném řízení, které takové důsledky mít může, jako tomu bylo v dané věci, je nutno dovozovat s (*sic!*) § 95 odst. 4 správního řádu, který při stanovení okruhu účastníků přezkumného řízení vychází z § 27 správního řádu, nikoli z okruhu účastníků v řízení o nepřípustném nebo opožděném odvolání. Stěžejním důvodem je skutečnost, že zatímco rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost či nepřípustnost nemůže na právní moci prvostupňového rozhodnutí ničeho změnit, a i dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu osvědčuje, že tento typ rozhodnutí netvoří jednotu s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 12. 2009, čj. 5 As 105/2008-135, ze dne 23. 4. 2010, čj. 5 As 10/2010-75, a ze dne 28. 7. 2011, čj. 5 As 30/201193), rozhodnutí v přezkumném řízení, kterým je znovuotevřena možnost zásahu do již pravomocného rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tj. zrušení rozhodnutí o zamítnutí odvolání pro opožděnost v přezkumném řízení, tuto změnu představuje.

[...]

[47] Do pravomocného rozhodnutí lze zasáhnout jen za zcela mimořádných a zákonem striktně specifikovaných podmínek. Důležitým požadavkem, který

právní úprava klade na rozhodování správních orgánů v přezkumném řízení, je právě ochrana práv nabytých v dobré víře (§ 94 odst. 4 a 5 správního řádu), tj. správní orgány musí důkladně zvažovat, zda zásahem do již pravomocného správního rozhodnutí jeho změnou či zrušením nebude jinému účastníkovi řízení či veřejnému zájmu způsobena zjevně nepřiměřená újma. Případný vznik takové (vlastní) újmy může nejlépe tvrdit a prokazovat právě tímto způsobem dotčený účastník, přičemž tak může nejlépe činit prostřednictvím uplatnění svých práv v přezkumném řízení.

[...]

[49] Soud tedy sdílí právní názor žalobkyně, že měla být účastníkem jak přezkumného řízení, tak řízení o rozkladu proti rozhodnutím v tomto přezkumném řízení vydaným, a to se všemi procesními právy s tím spojenými. Skutečnost, že tomu tak nebylo, představuje závažnou vadu řízení, neboť žalobkyni bylo zcela znemožněno účastnit se přezkumného řízení. Tato vada sama o sobě způsobuje nezákonnost napadených rozhodnutí, a to jak rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj coby orgánu rozhodujícího o rozkladu, tak rozhodnutí vydaných žalovaným v přezkumném řízení. Tento důvod by bez dalšího postačoval k tomu, aby soud žalobě vyhověl.

(mš)