

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník IX

III/2017

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

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

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Výkonný redaktor:

Mgr. Peter Mišúr

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Richard Král:

K zamezování regulatorně zcela bezpřed-
mětné nebo zbytečně zatěžující transpozice
směrnic EU v ČR LXVI

INFORMACE:

Alžběta Vazačová:

Notifikace technických předpisů
v Evropě v číslech LXXIV

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ .. LXXIX

Z AKTUÁLNÍ JUDIKATURY LXXXIII

LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE CII

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

prof. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D., DSc.

Katedra evropského práva,
Právnická fakulta UK, Praha,
člen Legislativní rady vlády

Mgr. Peter Mišúr,

časopis Správní právo,

Mgr. Alžběta Vazačová,

Úřad pro technickou normalizaci, metrologii
a státní zkušebnictví (ÚNMZ)

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

Mgr. Alena Hálková,

Kancelář veřejného ochránce práv,

Mgr. Vladimír Pysk, LL.M.

Kancelář vládního zmocněnce
pro zastupování ČR před ESLP

Richard Král¹⁾

K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice

Úvodem

Regulatorně zcela bezpředmětnou transpozicí směrnic EU v ČR se v tomto příspěvku rozumí případy, kdy je do práva ČR promítnuta unijní směrnice či její část, jež pro ČR není předmětově vůbec relevantní, protože upravuje situace či činnosti, které v ČR ani fakticky ani právně existovat nemohou. Transpozice takovéto směrnice či její části tudíž přináší pro ČR jen zaplevelení a zbytečné českého právního řádu aplikačně zcela mrtvou transpoziční úpravou.

Regulatorně zbytečně zatěžující transpozicí neboli neodůvodněným *gold-platingem* směrnic EU v ČR se v tomto příspěvku rozumí případy, kdy ČR neminimalisticky transponuje směrnici (tj. jde při její transpozici dovoleně nad rámec jejích minimálních požadavků), a kdy tato skutečnost přináší větší než transpozičně nezbytně nutné regulatorní zatížení dotčených subjektů, které nelze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu. Žurnalisticky řečeno jde o případy, kdy je ČR při transpozici unijních směrnic zbytečně „bruselštější“ než Brusel.

Jak regulatorně zcela bezpředmětná transpozice, tak regulatorně zbytečně zatěžující transpozice jsou tudíž jevy, které nejsou žádoucí a kterých by se ČR měla pokud možno vyvarovat. Účelem příspěvku je proto nastínit, jak ČR může oběma nežádoucím jevům do značné míry zamezovat.

K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné transpozice

Přímo ukázkovým a také preventivně velmi dobře odstrašujícím příkladem regulatorně zcela bezpředmětné transpozice směrnice EU v ČR je promítnutí směrnice č. 2003/41, o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

Tato směrnice reguluje činnost těchto institucí a stanoví, jak mají investovat,

¹⁾ Autor je profesorem na katedře Evropského práva PF UK v Praze a členem Legislativní rady vlády.

kam mohou investovat, jaké mají mít technické rezervy a penzijní plány, jaké mají informační povinnosti, kdo může být v jejich řídicích orgánech atd. Směrnice také stanoví, jaké dohledové pravomoci by měly mít orgány dohledu nad činností těchto institucí.

Protože k okamžiku uplynutí transpoziční lhůty ve směrnici žádné zaměstnavatelské penzijní fondy v ČR neexistovaly a jejich vzniku i usazení v ČR bránila vnitrostátní právní překážka slučitelná s právem EU, tak se ČR rozhodla předmětné části směrnice netransponovat, a to i v zájmu vyvarování se zaplavení českého právního řádu rozsáhlou, aplikačně ale zcela mrtvou transpoziční úpravou.

Evropská Komise ale byla toho názoru, že i když směrnice upravuje činnosti, které v ČR fakticky neexistují a právně existovat nemohou, tak přesto musí ČR předmětné pasáže směrnice transponovat. Komise proto ČR zažalovala u Soudního dvora EU (SD EU). Evropskou Komisi v jejím názoru pro mě dosti překvapivě a velmi nepřesvědčivě²⁾ podpořil odsuzujícím rozsudkem i SD EU. Dal v něm najevo, že jediným případem, kdy lze akceptovat nerealizování transpozice směrnice, která pro dotčený členský stát z hlediska předmětu své úpravy není relevantní, je případ, kdy tato předmětová irelevantnost je dána geografickými důvody.³⁾

Teprve v návaznosti na tento rozsudek přistoupila ČR k úplné transpozici příslušné směrnice. Protože to ale ČR nestihla ve lhůtě ke splnění rozsudku stanovené jí Komisí, tak SD EU uložil ČR pokutu ve výši 250 000 EUR.⁴⁾

Výsledkem podivuhodného úsilí Komise i SD EU tak je to, že v zákoně o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění máme rozsáhlou a velmi podrobnou transpoziční úpravu toho, co tyto instituce, pokud jsou usazeny v ČR, mohou, respektive nemohou. Na tuto rozsáhlou úpravu pak navazuje velmi lapidární ustanovení, že instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění se na území České republiky usazovat nesmí.⁵⁾

Z výše uvedeného příkladu tudíž vyplývá, že pokud je už přijata směrnice, která je pro některý členský stát předmětově irelevantní, tak dotčený členský stát nemůže, s výjimkou případu, kdy jsou dány geografické důvody, zamezit její regulatorně zcela bezpředmětné transpozici. K zamezení takového transpozice tak dotčený členský stát musí vyvinout úsilí již v procesu vyjednávání a přijímání předmětově irelevantní směrnice. Již v tomto procesu se musí snažit o to, aby pro sebe prosadil příslušnou výjimku z její působnosti.

O tom, že prosazení takovýchto výjimek zamezujících regulatorně zcela bez-

²⁾ Srov. KRÁL R. On the grounds justifying non-transposition of EU Directives. *The Lawyers Quarterly*, 2015, č. 1, s. 41-50. ISSN: 1805-840X.

³⁾ Srov. rozsudek ve věci C-343/08 Komise v. ČR, Sb. rozh. 2010, str. I-275, bod 42.

⁴⁾ Srov. rozsudek ve věci C-241/11 Komise v. Česká republika.

⁵⁾ Srov. § 10h zákona č. 340/2006 Sb., o činnosti institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění z členských států Evropské unie ve znění zákona č. 260/2011 Sb.

předmětné transpozici je reálné, pak svědčí výjimka z působnosti směrnice č. 2013/30, o bezpečnosti činností v odvětví těžby ropy a zemního plynu v moři.⁶⁾ Podle této výjimky totiž země s námořními vodami, které právně neumožňují těžbu ve svých námořních vodách, mají povinnost dotčenou směrnici plně transponovat, až když se rozhodnou tuto těžbu povolovat. Do té doby tedy nemusí svůj právní řád zaplevelovat a hypertrofovat aplikačně mrtvou transpoziční úpravou těžby ropy a plynu v moři.

K zamezování regulatorně zbytečně zatěžující transpozice

Jak již bylo uvedeno v úvodu, regulatorně zbytečně zatěžující transpozicí neboli neodůvodněným *gold-platingem* směrnic EU v ČR se rozumí případy, kdy ČR neminimalisticky transponuje unijní směrnici, tedy jde při její transpozici dovozeně nad rámec jejích minimálních požadavků, a kdy tato skutečnost přináší větší než transpozičně nezbytně nutné regulatorní zatížení dotčených subjektů, které nelze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu.

Kromě toho, že zbytečně zatěžující transpozice regulatorně a v návaznosti na to i finančně či administrativně neodůvodněně zatěžuje dotčené subjekty více, než je nezbytně nutné z hlediska náležité transpozice směrnice, má takováto transpozice v sobě potencionálně ještě další nežádoucí aspekt. Jde o to, že když některý členský stát přistoupí k regulatorně zbytečně zatěžující transpozici a ostatní tak neučiní, tak dotčené subjekty ze státu, který k ní přistoupil, jsou nejen neodůvodněně zatěžovány regulatorními požadavky více, než je podle směrnice nezbytné, ale jsou i konkurenčně znevýhodňovány oproti subjektům z oněch ostatních členských států. Toto konkurenční znevýhodnění je pak ještě zesílené v těch případech, kdy je podle směrnice, zejména pomocí tzv. „*market access clause*“⁷⁾, omezena aplikovatelnost možné přísnější (regulatorně zbytečně zatěžující) transpoziční úpravy pouze na domácí služby, výrobky či subjekty. Potom totiž přistoupení k regulatorně zbytečně zatěžující transpozici s sebou vždy nese i obrácenou diskriminaci⁸⁾ domácích subjektů oproti subjektům z těch členských států, které k takovéto transpozici nepřistoupily. Zatímco dotčené domácí subjekty musí nutně splňovat přísnější transpoziční požadavky svého státu, aby se svými produkty či službami měly přístup na domácí trh, tak subjektům z oněch ostatních členských států stačí k přístupu na tento (pro ně ne-

⁶⁾ Srov. čl. 41 směrnice.

⁷⁾ Tj. klauzule o tom, že výrobky z jiných členských států splňující požadavky směrnice mají přístup na trhy i těch členských států, které využily možnosti přijmout přísnější požadavky na výrobky či služby, než stanoví směrnice. „Market access clause“ lze např. najít v čl. 13 odst. 1 směrnice č. 2001/37, o sblížování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků.

⁸⁾ Blíže k obrácené diskriminaci v kontextu práva EU srov. KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 131–47. ISBN: 978-80-7400-282-3.

domáci) trh to, že splňují méně přísné transpoziční požadavky svých vlastních států.

Jsou tudíž dány pádné důvody regulatorně zbytečně zatěžující transpozici směrnic EU co nejvíce zamezovat. V řadě členských států EU byla proto přijata specifická legislativní pravidla či metodiky k zamezování neodůvodněného *gold-platingu* unijních směrnic.⁹⁾ Nejpropracovanější se přitom tyto metodiky a pravidla jeví ve Velké Británii.¹⁰⁾ Pro předmětné metodiky a pravidla je přitom společné, že se snaží zakotvit a prosadit princip minimalistické transpozice.

Minimalistickou transpozicí směrnice je obecně možno rozumět takovou její transpozici, která nejde nad rámec jejích minimálních požadavků. O minimalistické transpozici směrnice lze tudíž konkrétněji hovořit za kumulativního splnění čtyř předpokladů. Za první za předpokladu, že členský stát při transpozici směrnice vůbec nevyužije možnosti odchýlit se od úpravy obsažené ve směrnici tam, kde je toto odchýlení možné v rozšiřujícím, resp. zpřísňujícím či více zatěžujícím směru¹¹⁾. Za druhé za předpokladu, že členský stát maximálně využije možnosti odchýlit se od úpravy obsažené ve směrnici tam, kde je toto odchýlení možné v zužujícím, resp. změkčujícím či méně zatěžujícím směru¹²⁾. Za třetí, že členský stát nepřistoupí k přesahující transpozici směrnice, tedy, že o své vůli nepodrobí úpravě obsažené ve směrnici i vztahy které nespádají do její působnosti.¹³⁾ Konečně za čtvrté, že členský stát při transpozici zvolí, v případě že má na výběr mezi různými variantami úpravy určité otázky¹⁴⁾, variantu nejméně přísnou resp. nejméně zatěžující.

Princip minimalistické transpozice pak obnáší to, že minimalistická transpozice by měla být pravidlem a neminimalistická transpozice tedy tzv. *gold plating* by měl být pouze výjimkou z pravidla. K neminimalistické transpozici by mělo být výjimečně přistupováno jen ve dvou typových případech. Za první tehdy, kdy takováto transpozice nepřináší zvýšené regulatorní zatížení, protože se např. jedná o transpozici směrnice s deregulačním dopadem.¹⁵⁾ Za druhé tehdy, kdy takováto transpozice sice přináší zvýšené regulatorní zatížení, ale které lze přesvědčivě odůvodnit národními důvody veřejného zájmu

⁹⁾ Blíže KRÁL, R., SCHEU H. a kol. *Zbytečně zatěžující transpozice – neodůvodněný gold-plating směrnic EU v České republice*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014. ISBN: 978-80-87975-18-3.

¹⁰⁾ Srov. HM Government. *Transposition Guidance: How to implement European Directives effectively*. Londýn, 2013.

¹¹⁾ Srov. např. čl. 8 odst. 2 směrnice č. 1999/44, o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží.

¹²⁾ Srov. např. čl. 1 odst. 3 a čl. 7 odst. 1 směrnice č. 1999/44, o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží.

¹³⁾ Srov. např. např. bod 13 odůvodnění směrnice č. 2011/83, o právech spotřebitelů.

¹⁴⁾ Srov. např. čl. 30 směrnice č. 2013/34, o ročních účetních závěrkách, konsolidovaných účetních závěrkách a souvisejících zprávách některých forem podniků. Tento článek totiž umožňuje alternativní způsob zveřejňování výročních zpráv.

¹⁵⁾ Příkladem takovéto směrnice je např. směrnice č. 2006/123, o službách na vnitřním trhu.

jako je např. ochrana spotřebitele, zdraví, životního prostředí, konzistence celé vnitrostátní úpravy, bezpečnosti či veřejného pořádku.

V ČR velmi dlouho specifická legislativní pravidla či metodiky k zamezování neodůvodněného *gold-platingu* unijních směrnic přijaty nebyla. Nezřídka se vyskytující případy regulatorně zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v ČR přitom ale naléhavě ukazovaly na potřebu jejich přijetí. Z těchto případů lze např. zmínit velmi medializované¹⁶⁾ regulatorně zbytečně zatěžující transpozice směrnic o energetické náročnosti budov¹⁷⁾ a o energetické účinnosti¹⁸⁾. Příslušné české transpoziční úpravy¹⁹⁾ totiž neodůvodněně zatěžovaly, a v případě transpozice druhé ze směrnic bohužel pořád zatěžují, dotčené subjekty povinností obstarat si vcelku nákladný průkaz energetické náročnosti budov a povinností instalovat individuální měřiče dálkově dodávané teplé užitkové vody i tehdy, kdy to předmětné směrnice nutně nevyžadují.

V souvislosti s přijímáním nové Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů se zdálo, že další silný impuls k přijetí *anti gold-platingových* pravidel v ČR přinese tato dohoda. Její návrh totiž obsahoval výzvu tří orgánů EU členským státům, „aby když přijímají opatření, kterými provádějí právní předpisy Unie do vnitrostátního práva nebo kterými plní rozpočet EU, jasně informovaly veřejnost o vnitrostátních opatřeních. Je-li to možné, členské státy by konkrétně měly v samotném textu daných opatření jasně rozlišit mezi prvky, jež jsou nevyhnutelným důsledkem provedení právních předpisů Unie nebo pravidel pro plnění rozpočtu EU, a jakýmkoli dalšími prvky (hmotnými nebo procesními), jež se na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni rozhodnou přidat. Před přijetím takových dodatečných hmotných či procesních pravidel by členské státy měly posoudit jejich dopad, zejména co se týče administrativní zátěže pro podniky, správní orgány a občany, a vypracovat odůvodnění zvláště zaměřené na tyto dodatečné prvky. V oznámeních o provedení by členské státy měly rozlišovat mezi pravidly a postupy, kterými se provádí směrnice, a pravidly a postupy, které byly přidány navíc.“²⁰⁾

Konečné znění dohody ale takovouto dosti konkrétní a jasnou *anti gold-platingovou* výzvu nepřineslo, místo ní přišlo s výzvou členským státům, „aby při přijímání opatření, kterými provádějí právní předpisy Unie ve vnitrostátním právu nebo kterými plní rozpočet EU, jasně informovaly veřejnost o těchto

¹⁶⁾ Viz např. *Měřáky tepla jsou k ničemu. Stojí víc, než ušetří, ukázala analýza.* http://ekonomika.idnes.cz/meraky-tepla-jsou-k-nicemu-stoji-vic-nez-lide-za-teplo-usetri-p50-/ekonomika.aspx?c=A170126_122344_ekonomika_lve [vydáno: 27. 1. 2017].

¹⁷⁾ Směrnice č. 2010/31, o energetické náročnosti budov.

¹⁸⁾ Směrnice č. 2012/27, o energetické účinnosti.

¹⁹⁾ Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 237/2014 Sb., kterou se mění vyhláška č. 194/2007 Sb., kterou se stanoví pravidla pro vytápění a dodávku teplé vody, měrné ukazatele spotřeby tepelné energie pro vytápění a pro přípravu teplé vody a požadavky na vybavení vnitřních tepelných zařízení a budov přístroji regulujícími dodávku tepelné energie konečným spotřebitelům.

²⁰⁾ Srov. čl. 31 Návrhu interinstitucionální dohody o lepší právní úpravě. COM (2015) 216 final.

opatření. Pokud se členské státy při provádění směrnic ve vnitrostátním právu rozhodnou přidat další proky, které s těmito právními předpisy Unie nijak nesouvisejí, mělo by být možné je rozpoznat, buď prostřednictvím prováděcího aktu nebo aktů nebo prostřednictvím souvisejících dokumentů.²¹⁾ Konečné znění dohody tedy členské státy spíše než k přijetí specifických *anti gold-platingových* opatření vyzývá k přijetí specifických tzv. *anti piggybackingových* opatření. Tedy opatření jež by měla zamezit tomu, aby návrhové předpisy účelově (v zájmu prosazení nějaké problematické nebo nepopulární úpravy) nevydával za transpoziční ta ustanovení, která vůbec transpoziční nejsou.²²⁾ Specifická a vcelku funkční legislativní či metodická opatření k zamezení *piggybackingu* ovšem již dávno byla v ČR přijata.²³⁾

I když tedy nová Interinstitucionální dohoda mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů nakonec nepřinesla další silný impuls pro ČR k přijetí specifických opatření k zamezení neodůvodněného *gold platingu*, výše uvedené důvody a skutečnosti k přijetí těchto opatření v ČR pořád velmi silně a naléhavě působily i bez tohoto dodatečného impulsu.

K přijetí prvního specifického opatření k zamezení neodůvodněného *gold platingu* v ČR tudíž konečně došlo v listopadu roku 2016, a to v podobě „Metodické pomůcky pro prevenci nadbytečné regulatorní zátěže při implementaci práva EU“ schválené Radou vlády pro veřejnou správu.²⁴⁾

Na této pomůcce, kromě toho, že se jedná o první vlašťovku, lze především kvitovat, že zakotvuje obecný princip minimalistické transpozice²⁵⁾ ve výše uvedeném smyslu a že na konkrétních příkladech objasňuje, kdy jde o minimalistickou respektive neminimalistickou transpozici²⁶⁾. Základní problém pomůcky, kromě možných pochyb o závaznosti jejího charakteru, pak spočívá v tom, že i když princip minimalistické transpozice zakotvuje, tak sama o sobě nestačí k jeho důslednému prosazování v české legislativní praxi.

I s ohledem na mé praktické zkušenosti z činnosti v Legislativní radě vlády (LRV) mám za to, že k zajištění důsledného prosazování principu minimalistické transpozice v legislativní praxi ČR je ještě třeba přijmout minimálně dvě opatření. Za prvé explicitně zakotvit tento princip i v Legislativních pravidlech vlády.²⁷⁾ Vhodné se mi např. jeví, aby byl do Legislativních pravidel vlády za-

²¹⁾ Srov. čl. 43 Interinstitucionální dohody mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o zdokonalení tvorby právních předpisů. Úř. věst. L 123, 12. 5. 2016, s. 1–14.

²²⁾ Blíže VOERMANS W., Gold-plating and double banking: an overrated problem?, ve sborníku SNIJDERS H., VOGENAUER S., (ED.), *Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law*, Sellier European Law Publisher; Mnichov 2009, s. 79 – 88.

²³⁾ Srov. přílohu č. 5 Legislativních pravidel vlády.

²⁴⁾ Srov. usnesení RVVS č. 6/18 z 16. 11. 2016. Metodická pomůcka byla zařazena mezi doprovodné metodiky RIA.

²⁵⁾ Srov. část II. Metodické pomůcky.

²⁶⁾ Srov. přílohy I a II Metodické pomůcky.

komponován v podobě doložky minimalistické transpozice, která by doplňovala již existující úpravu doložky slučitelnosti s právem EU.²⁸⁾ V této doložce by pak návrhatele transpozičního předpisu zhodnotil a potažmo stvrdil, že návrh předpisu nejde nad rámec minimálních požadavků směrnice, nebo by odůvodnil, proč nad rámec těchto požadavků výjimečně jde. Za druhé nastavit efektivní mechanismus supervize této doložky. Do supervize by pak měla být především zapojena pracovní komise LRV pro hodnocení dopadů regulace (RIA) a pracovní komise LRV pro evropské právo v součinnosti s odborem kompatibility Úřadu vlády ČR (OKOM). Zatímco pracovní komise LRV pro RIA by se měla zaměřit na supervizi odůvodněnosti případných výjimek z principu minimalistické transpozice, tak pracovní komise LRV pro evropské právo v součinnosti s odborem kompatibility (OKOM) by se měla zaměřit jen na supervizi toho, že návrh předpisu opravdu vůbec nejde nad rámec jednoznačných minimálních požadavků směrnice, případně toho, že návrh předpisu nejde nad rámec jednoznačných minimálních požadavků směrnice více, než je tvrzeno předkladatelem návrhu.

Závěrem

Závěrem je možno zdůraznit, že jak nežádoucím jevu regulatorně zcela bezpředmětné transpozice směrnic EU, tak nežádoucím jevu regulatorně zbytečně zatěžující transpozice lze v ČR do značné míry preventivně zamezovat. Zamezení prvního jevu ovšem předpokládá, aby české orgány zapojené do procesu vyjednávání a přijímání unijních směrnic již v tomto procesu vyvinuly maximální úsilí k prosazení příslušné výjimky z působnosti takových směrnic EU respektive jejich částí, které jsou pro ČR předmětově zcela irelevantní. Zamezení druhého jevu pak zejména předpokládá kromě explicitního zakotvení principu minimalistické transpozice do příslušných českých legislativních pravidel a metodik RIA i zavedení efektivního supervizního mechanismu k zajištění důsledného prosazování tohoto principu.

Shrnutí:

Článek se zabývá dvěma nežádoucími jevy, s kterými se lze občas setkat v české transpoziční praxi. Jde o regulatorně zcela bezpředmětnou a regulatorně zbytečně zatěžující transpozici směrnic EU v ČR. Článek oba tyto jevy vymezuje, poukazuje na jejich nežádoucí aspekty, uvádí jejich konkrétní příklady a navrhuje opatření k jejich efektivnímu zamezování.

²⁷⁾ Ještě silnější by mohlo být zakotvení principu minimalistické implementace práva EU do zákona č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a to do jeho části druhé. Osobně jsem tento podnět nadnesl při projednávání návrhu tohoto zákona v LRV. Ze strany předkladatele návrhu zákona ovšem zůstal tento podnět nevyslyšen.

²⁸⁾ Srov. čl. 4 odst. 5, 9 odst. 2 a 14 odst. 1b a 16 odst. 4 LPV.

On elimination of regulatory pointless and regulatory unnecessary burdening transposition of EU directives - summary:

The article deals with two problematic phenomenons in Czech transposition practice. Namely with regulatory pointless and regulatory unnecessary burdening transposition of EU directives in the Czech Republic. The article defines both phenomenons, emphasises their negative aspects, shows namely their examples and submits adequate measures for their effective elimination.

INFORMACE

Alžběta Vazačová

Notifikace technických předpisů v Evropě v číslech

Úvod

Členství v EU a Evropském hospodářském prostoru (EHP) s sebou nese povinnost zachovávat volný vnitřní trh bez překážek obchodu, čímž jsou do-
držovány čtyři svobody, tj. volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu. To je
zajišťováno vzájemným poskytováním informací o připravovaných technických
předpisech a pravidlech pro služby informační povinnosti, tzv. notifikací. Proces
notifikace technických předpisů byl zaveden v roce 1983 prostřednictvím právní
úpravy EU, směrnicí Rady 83/189/EHS¹⁾, která byla transponována do národ-
ních předpisů do 31. března 1984. Poprvé byl změněn směrnicí 98/34/ES
ze dne 22. června 1998 a poté pozměněn směrnicí 98/48/ES ze dne 20. července
1998, především s cílem rozšířit jeho platnost na služby informační společnosti.
V roce 2015 byl tento proces změněn naposledy (podruhé) přijetím směrnice
Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 o postupu při poskytování in-
formací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační spo-
lečnosti²⁾, která nahradila směrnicí č. 98/34/ES o postupu při poskytování infor-
mací v oblasti norem a technických předpisů a pravidel pro služby informační
společnosti.³⁾

Povinnost notifikovat se týká všech 28 členských států EU (člen EU od r. 1952:
Belgie, Nizozemsko, Lucembursko, Francie, Itálie, Německo; 1973: Dánsko,

¹⁾ Směrnice Rady 83/189/EHS z 28. března 1983 o postupu poskytování informací v oblasti
technických norem a předpisů (Úř. věst. L 109, 26. 4. 1983, s. 8).

²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu
při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační
společnosti (kodifikované znění). Úř. věst. L 241, 17. 9. 2015, s. 1.

³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při
poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů a předpisů pro služby in-
formační společnosti (Úř. věst. L 204, 21. 7. 1998, s. 37). Původní název směrnice zněl
„směrnice Evropského Parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při
poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů“. Byla pozměněna směrnicí
Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998, kterou se mění směrnice
98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů
(Úř. věst. L 217, 5. 8. 1998, s. 18).

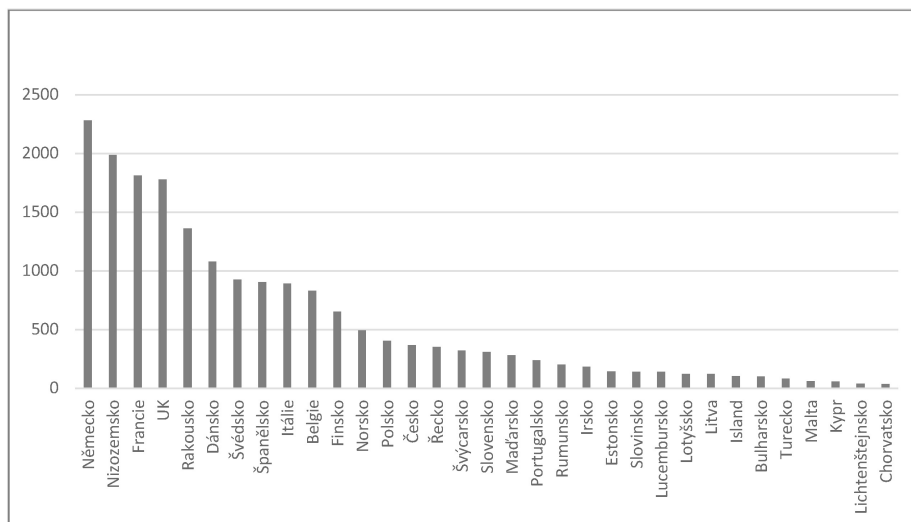
Irsko, Spojené království; 1981 Řecko; 1986: Portugalsko, Španělsko; 1995: Finsko, Švédsko, Rakousko; 2004: Česko, Slovensko, Polsko, Maďarsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Slovinsko, Malta, Kypr; 2007: Rumunsko, Bulharsko; 2013 Chorvatsko), dále členů Evropského sdružení volného obchodu (ESVO) Norska (od r. 1991), Islandu (od r. 1992) a Lichtenštejnska (od r. 2002), pak také Turecka, které má podepsané bilaterální dohody s EU od r. 2004 a Švýcarska, které není členem EHP, avšak také využívá bilaterálních dohod s EU od r. 1991.

Při srovnání počtu notifikací jednotlivých států jsou patrné velké rozdíly, z kterých lze vyvozovat různé souvislosti. Příspěvek pojednává o kvantitativních výsledcích aplikované směrnice (EU) 2015/1535 a jejích předchůdkyň v jednotlivých státech EHP a Švýcarsku od počátku vzniku povinnosti po současnost. Byla v něm použita data aktuální k 30. 5. 2017.

Evropské notifikace

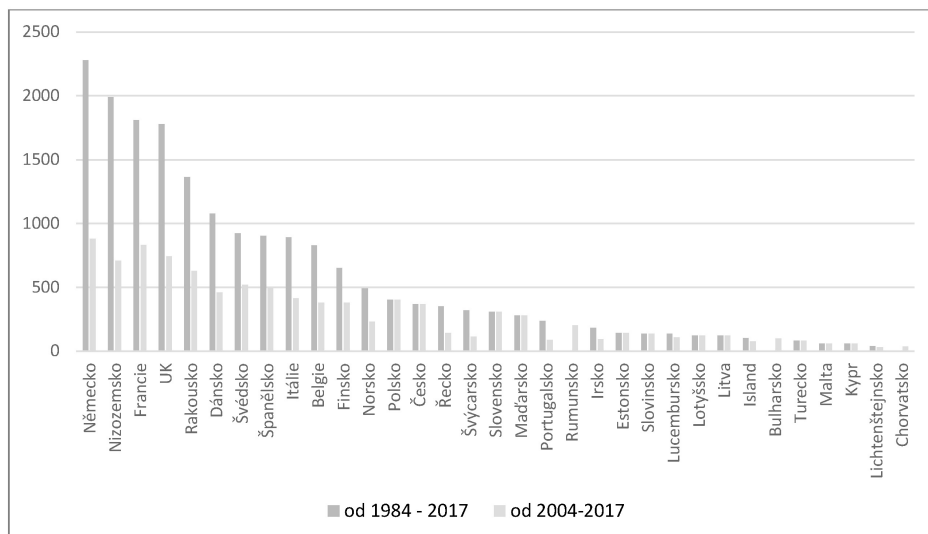
Prvním znázorněním je celkový počet notifikací všech států EHP a Švýcarska, notifikujících průběžně do roku 2017 od svého připojení k EHP (obr. 1). Druhý graf porovnává počty notifikací států od roku 1984 a států, které byly povinny notifikovat od roku 2004, kdy došlo k nejmohutnějšímu rozšíření EU a poskytuje tak možnost srovnání počtu notifikací většiny členů EHP, resp. všech členů EHP a Švýcarska kromě Bulharska, Rumunska a Chorvatska, které se připojily později.

Obr. 1: Absolutní počet notifikací států EHP a Švýcarska od roku 1984 do roku 2017



Zdroj: Data TRIS, autorka

Obr. 2: Srovnání počtu notifikací států EHP a Švýcarska od roku 1984 a 2004 do roku 2017

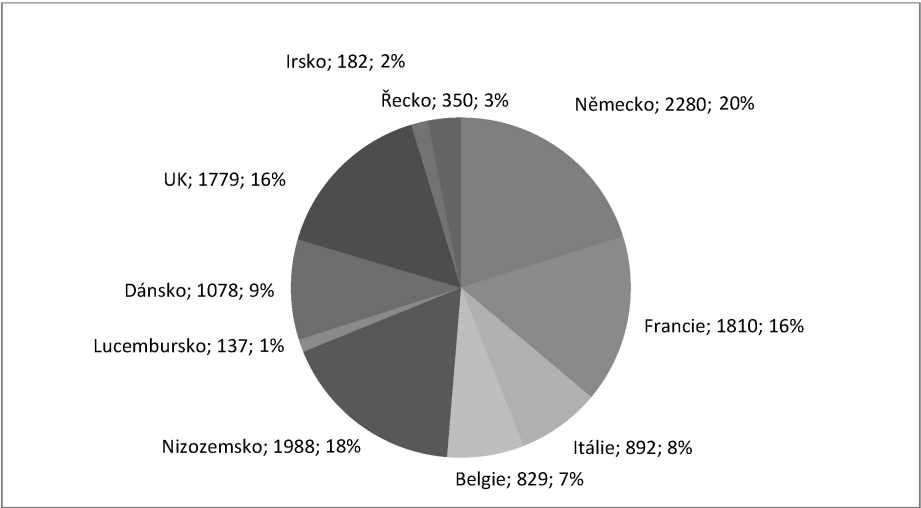


Zdroj: Data TRIS, autorka

Státy na prvních devíti místech jsou od obou sledovaných milníků totožné, jen se v několika případech mění pořadí zemí. Všechno jsou to buď zakládající členové, nebo „staré“ členské státy EU, kromě Španělska silné ekonomiky. Rozlohou malé státy jako Malta, Kypr, Lichtenštejsko včetně zakládajícího člena Lucemburska mají nejnižší počty notifikací. Země Visegrádské čtyřky leží ve vyšších průměrných hodnotách. Švédsko, Španělsko, Finsko, Irsko, Lucembursko, Island a Lichtenštejsko notifikovaly více od roku 2004 do roku 2017 než v období 1984 až 2004.

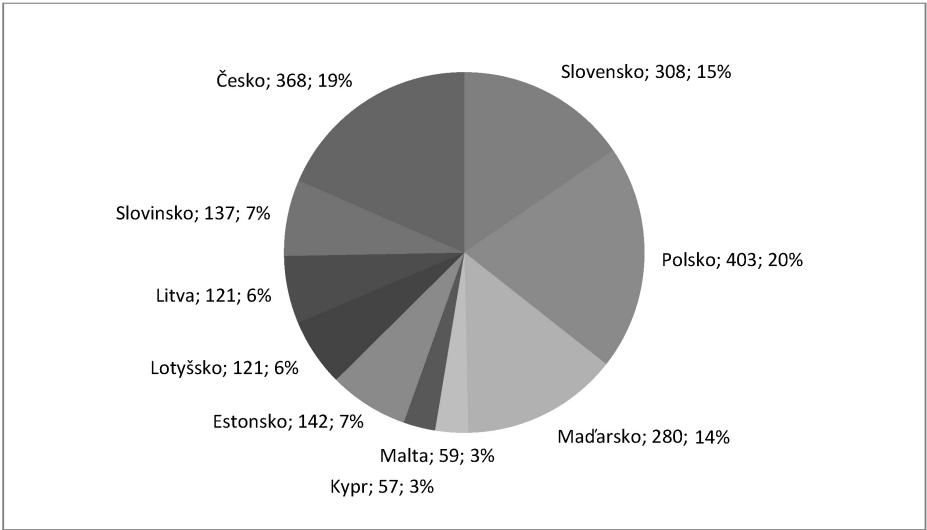
Graf č. 3 blíže vzájemně poměruje celkové počty notifikací deseti „starých“ členských států do roku 2017, které již byly členy EU v momentě počátku účinnosti notifikační směrnice 83/189/EHS v roce 1984, tedy za období 32 let notifikací technických předpisů v Evropě. Graf č. 4 naopak poměruje počty notifikací států největší vlny rozšíření EU v roce 2004. Země Visegrádské čtyřky z nich notifikují nejvíce. Pobaltské republiky mají podobný počet notifikací jako Slovinsko, malé státy notifikují nejméně. Polsko a Česko notifikovaly od roku 2004 více návrhů předpisů než Řecko, Irsko a Lucembursko od roku 1984.

Obr. 3: Počet notifikací „starých“ členských států EU od počátku účinnosti směrnice 83/189/EHS



Zdroj: Data TRIS, autorka

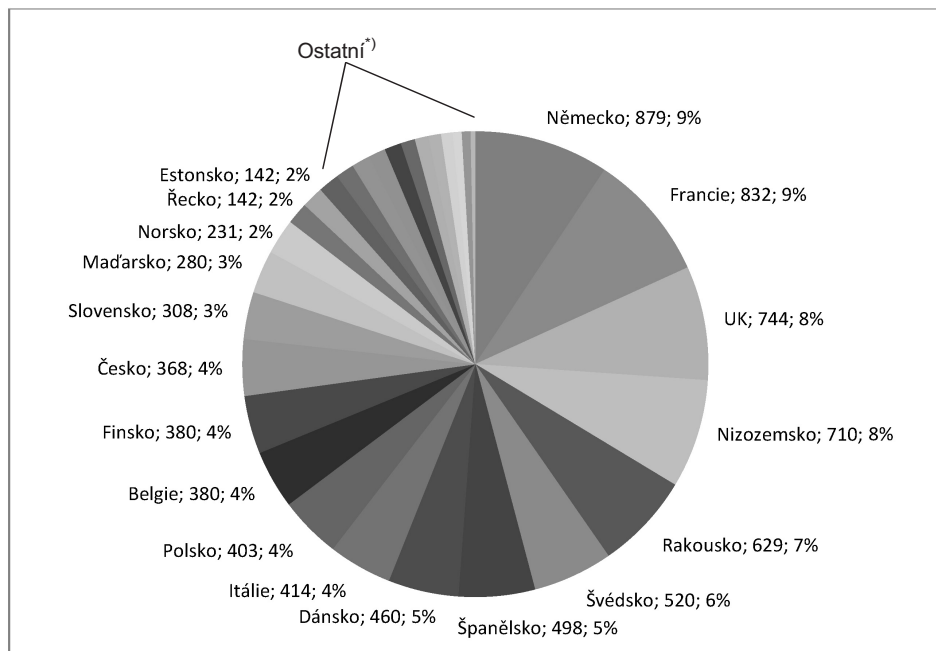
Obr. 4: Počet notifikací států, které vstoupily do EU v roce 2004



Zdroj: Data TRIS, autorka

Poslední graf znázorňuje vzájemné poměry a počty notifikací všech států EHP a Švýcarska v období 2004 až 2017 v pořadí podle počtu notifikovaných předpisů, čímž dokresluje graf č. 2 také znázorňující toto období.

Obr. 5: Srovnání počtu notifikací států EHP od roku 2004 do roku 2017



*) Slovinsko; 137, 1 %; Lotyšsko; 121, 1 %; Litva; 121, 1 %; Švýcarsko; 111, 1 %; Lucembursko; 109, 1 %; Irsko; 94, 1 %; Portugalsko; 88, 1 %; Turecko; 83, 1 %; Island; 75, 1 %; Malta; 59, 1 %; Kypr; 57, 1 %; Lichtenštejnsko; 30, 0 %.

Zdroj: Data TRIS, autorka

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

Blokování nelegálního hazardu na internetu

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16 (95/2017 Sb.).

30. Uvedené nic nemění na povinnosti dbát na ústavně konformní interpretaci a aplikaci zákona o hazardních hrách ve správním řízení o zápisu konkrétní internetové stránky na seznam nepovolených hazardních her a v případném přezkumném řízení před správními soudy. Podle zákona o hazardních hrách je blokování možné jen v nutném rozsahu a s vyloučením zásahů do ostatního (legálního) obsahu internetu. V této souvislosti se uplatní zásada subsidiarity rozhodovací činnosti Ústavního soudu, zdrženlivosti a minimalizace zásahů do činnosti ostatních orgánů veřejné moci – pokud lze napadená ustanovení interpretovat a aplikovat ústavně konformním způsobem, není namístě je rušit pro rozpor s ústavním pořádkem.

34. Zákodárce nevykročil z ústavního rámce své činnosti ani vymezením předpokladů a podmínek zproštění odpovědnosti (liberace), jak jsou upraveny v § 128 odst. 1 a 3 zákona o hazardních hrách. Svojí povahou se jedná o odpovědnost objektivní, nikoli však absolutní (za výsledek), přičemž základním liberačním důvodem je vynaložení veškerého úsilí, které lze po poskytovateli připojení (rozumně) požadovat. Pro aplikaci liberačního důvodu jsou rozhodné konkrétní kroky poskytovatele k zamezení přístupu k závadným stránkám, náročnost obcházení blokace i přiměřenost nákladů.

50. Namítané deficity přijaté úpravy a použité pojmy zjevně nedosahují ústavní relevance. Navíc je mylná představa, že kazuistická úprava vše vyřeší – opak je pravdou: Čím podrobnější úprava je, tím více je i prostoru k obstrukcím a obcházení zákona. V této souvislosti lze také zdůraznit, jak napadená ustanovení vykládá vláda (zpracovatel návrhu zákona) ve svém vyjádření. Pojem poskytovatele připojení k internetu vnímá jako dílčí skupinu (subkategorii) poskytovatelů služeb informační společnosti ve smyslu § 2 písm. a) a d) zákona o některých službách informační společnosti.

Ustanovení opatrovníka osobě neznámého pobytu z řad zaměstnanců správního úřadu

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. IV. ÚS 2486/16 (www.usoud.cz).

28. Z ustálené judikatury Ústavního soudu vyplývá, že zákonná úprava možnosti ustanovení opatrovníka nemůže být používána jen z důvodu urychleného vyřízení věci (např. nález sp. zn. IV. ÚS 200/97). Nepřítomnému účastníkovi řízení musí být zajištěna ochrana jeho zájmů i základních práv; funkce opatrovníka byla vytvořena proto, aby do důsledku hájila zájmy nepřítomného, což představuje mj. studium spisu, podávání vyjádření a vedení celého sporu za nepřítomného tak, jak by takovou povinnost byl nucen plnit smluvní zástupce (srov. nález sp. zn. I. ÚS 559/2000). Jedná se tu totiž o dosažení ústavněprávní maximy rovnosti účastníků řízení.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Ochrana hospodářské soutěže a veřejné zakázky

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2017,

č. j. 9 As 195/2015-68 (www.nssoud.cz).

[39] Rozšířený senát se ztotožňuje s názorem vysloveným v rozsudku ve věci MARSH, že zákonodárce částečným vynětím zakázek malého rozsahu z věcné působnosti zákona o veřejných zakázkách zamýšlel umožnit neformální zadávání těchto menších zakázek, aby předpisy o formalizovaném postupu zadavatelů při zadávání zcela neparalyzovaly činnost zadavatelů. Konkrétní způsob aplikace zásad transparentnosti, nediskriminace a rovného zacházení je samozřejmě vždy třeba posuzovat ve vztahu ke konkrétní zakázce. Jinak bude vypadat v případě drobné nahodilé zakázky typu zakoupení pohonných hmot do služebního automobilu během pracovní cesty, jinak v případě pořízení nových automobilů, byť jejich úhrnná hodnota v účetním období nepřesáhla hranici zakázek malého rozsahu.

Životní prostředí – ochrana přírody a krajiny

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2017, č. j. 7 As 311/2016 - 31, (www.nssoud.cz).

[30] Nejvyšší správní soud ovšem souhlasí s městským soudem, že z citovaného čl. 9 odst. 3 Aarhuské úmluvy neplyne, že by vnitrostátní právní úprava musela zajišťovat ekologickým spolkům přístup do všech řízení vedených podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Pokud k takovému závěru směřuje stěžovatelem zmiňovaná implementační příručka k Aarhuské úmluvě vydaná Evropskou hospodářskou komisí OSN, je třeba připomenout, že jde pouze o právně nezávazný pramen povahy soft-law. Naopak z vnitřní systematiky Aarhuské úmluvy plyne, že účast veřejnosti má být směřována zejména k řízením, v nichž

je povolována budoucí činnost, jak je zjevné z konstrukce jejího článku 6 odst. 1 a 2 ve vazbě na výčet navrhovaných činností uvedený v příloze I. Soudní dvůr EU sice tato ustanovení vykládá spíše extenzivně, jak ukazuje z poslední doby jeho rozhodnutí ze dne 8. 11. 2016 ve věci C-243/15, Lesoochrannárske zoskupenie VLK II, i v něm se však jednalo o účast veřejnosti v řízení o povolení realizace budoucího projektu, konkrétně oplocení za účelem rozšíření obory v chráněné lokalitě. Požadavek umožnit účast veřejnosti v sankčním řízení tedy ani z této judikatury dovodit nelze.

Vinohradnictví

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 266/2016 - 55, (www.nssoud.cz).

[53] Lze tedy shrnout, že s ohledem na smysl uvedené právní úpravy je v nyní řešeném případě třeba posuzovat víno vyrobené stěžovatelem za použití části hroznů neznámého původu (v daném konkrétním případě navíc části významné) jako produkt neznámého původu, jehož uvádění do oběhu představuje správní delikt původu dle § 27 odst. 4 písm. b) bod 3. zákona o vinohradnictví, ve znění účinném do dne 31. 8. 2011. Doplnění znění předmětného ustanovení o slova „nebo je vyrobený z produktu neznámého původu“ nezměnilo jeho význam a smysl, pouze se pokusilo zpřesnit formulaci.

[54] Nejvyšší správní soud ještě poznamenal, že stěžovatelem uváděný odkaz na „definici pod čarou 79)“ byl patrně ve skutečnosti odkazem na poznámku pod čarou č. 72 k § 27 odst. 4 písm. b) bod 3. zákona o vinohradnictví, ve znění účinném do dne 31. 8. 2011, která odkazuje na ustanovení zákona o potravinách definující potravinu neznámého původu. S ohledem na výše uvedené dal Nejvyšší správní soud i v tomto bodě za pravdu krajskému soudu, že stěžovatelova interpretace vedoucí k závěru, že předmětné víno jako produkt nebylo neznámého původu, neboť bylo známo, že jej vyrobil stěžovatel (byť za použití hroznů neznámého původu), je zcela absurdní a odporuje výše rozebranému smyslu právní úpravy označování původu produktu (hroznů, resp. vína).

Policie České republiky

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2017, č. j. 2 As 216/2016 - 92, (www.nssoud.cz).

[33] Nadto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že nelze přisvědčit názoru stěžovatelů, že nebylo možné ve smyslu čl. 1 a 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb. hl. m. Prahy postupovat a vynucovat zde obsaženou povinnost, když neexistoval právní předpis definující pyrotechnické předměty I. a II. třídy. V této souvislosti Nejvyšší správní soud nikterak nerozporuje skutečnost, že vyhlášku č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, rozsudkem ze dne 23. 3. 2010, č. j. 4 As 17/2009 – 62, shledal neaplikovatelnou, když se ode dne 31. 1. 2008 jednalo o neúčinný právní předpis. Právní úprava obsažená v čl. 1 a 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb. hl. m. Prahy však byla v daném případě

použitelná, a to i přes poznámku pod čarou, jež odkazovala na § 2 odst. 1 písm. a) a čl. 1 a 2 Přílohy č. 1 již neúčinné vyhlášky č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Zásadní je totiž v daném případě skutečnost, že podstatou této poznámky pod čarou byl odkaz na veřejně dostupnou klasifikaci pyrotechnických výrobků obsaženou v právním předpisu v rozhodné době již neplatném a neúčinném, nicméně existujícím a veřejně dostupným. Obecně platí, že „[p]oznámky pod čarou či vysvětlivky nejsou normativní, přesněji závaznou, součástí pravidla chování. Proto stejně jako jiné části právního předpisu, jejichž posláním je zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v právním řádu (nadpis právního předpisu, označení částí, hlav, dílů, oddílů, paragrafů), jsou pouhou legislativní pomůckou, která nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.“ (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 a ze dne 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 7 As 58/2008 – 79). Samotné pravidlo chování stanoví, co je zakázáno (užívat pyrotechnické předměty třídy I. a II.), však je obsaženo v čl. 1 a 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb. hl. m. Prahy, tj. v účinném právním předpisu. Proto bylo pro stěžovatele závazné, když o normativním obsahu uvedených článků nebylo možné pochybovat. Předmětná poznámka pod čarou, i přes to, že odkazovala na již neaplikovatelný právní předpis, pak byla v dané věci podstatná ve smyslu odkazu na jasnou, zcela konkrétní a veřejně dostupnou klasifikaci pyrotechnických výrobků, čímž bylo pro účely vyhlášky č. 42/1999 Sb. hl. m. Prahy v rozhodné době dostatečně zřejmé, co se rozumí pod pojmem pyrotechnické předměty třídy I. a II. Jinak řečeno, ustanovení čl. 1 a 2 vyhlášky č. 42/1999 Sb. hl. m. Prahy ve spojení s poznámkou pod čarou „znormativnila“ pro rozsah působnosti dané vyhlášky (a jen pro něj!) klasifikaci pyrotechnických předmětů třídy I. a II., která již sama o sobě svoji normativní povahu ztratila zrušením vyhlášky č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Podle této klasifikace tedy bylo možné určit, že charakteristickými pyrotechnickými předměty třídy I. jsou pyrotechnické hračky, zejména prskavky, pistolové kapsle, třaskavé bonbony a proužky, malé tyčinky s barevnými plameny, ohňopády, blikavky, malá ohnivá kola a fontány, létající motýli, bouchací kuličky a vystřelovací konfety. Charakteristickými pyrotechnickými předměty třídy II. jsou pak zejména římské svíce, fontány, gejízy, petardy, minivýbušky, vystřelovací pouzdra, rakety s náplní barevných světlic nebo výbuškové slože, barevné dýmy a bengálské ohně.

Mgr. Alena Hálková

Z AKTUÁLNÍ JUDIKATURY

EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Tato rubrika si klade za cíl seznámit čtenáře s aktuální judikaturou Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).¹⁾ Bylo by jistě nemístně ambiciózní snažit se zde podat vyčerpávající přehled rozhodovací praxe ESLP, která může mít význam z hlediska správního práva. Pozornost bude proto věnována toliko vybraným rozsudkům. Jejich výběr je přitom výsledkem subjektivního hodnocení autora stran jejich významnosti. Přednostně byly do přehledu zařazeny rozsudky, které představují odklon či posun ve stávající judikatuře ESLP, nebo se jeví být významné z hlediska české právní úpravy či rozhodovací praxe.

Shrnutí každého z citovaných rozsudků obsahuje stručné vyličení skutkového stavu, právní posouzení věci ze strany ESLP, a případně též stručný komentář autora,²⁾ jehož smyslem je zasazení daného rozsudku do širších souvislostí z hlediska dosavadní judikatury.

Záměrem autora je rozdělit přehled judikatury do několika tematických okruhů, které přibližně odpovídají jednotlivým pododvětvím správního práva. Dílčí přehledy se budou postupně objevovat i v dalších vydáních časopisu. Na úvod je pozornost věnována judikatuře z oblasti cizineckého práva a migrace. Na ni budou v dalších číslech navazovat přehledy recentní judikatury ESLP i z dalších oborů správního práva jako je právo na svobodný přístup k informacím, oblast školství a vzdělávání, ochrana životního prostředí, zdravotnictví, právo finanční a daňové, soudnictví ve věcech volebních nebo třeba právo shromažďovací.

A na co z oblasti cizineckého práva, že se tedy čtenář může v tomto čísle těšit? Mezi vytyčených zásadou *non-refoulement* v souvislosti s vyhošťováním cizinců se týkají dva níže zkoumané rozsudky. Ve věci *J. K. a ostatní proti Švédsku* se pozornost velkého senátu upnula na rozložení důkazního břemene k prokázání existence reálného nebezpečí špatného zacházení v cílové zemi mezi stěžovatele a vnitrostátní orgány, jakož i na význam dřívějších násilných aktů vůči stěžovateli při projednávání azylové žádosti. Pozornost si jistě zaslouží také nedávný rozsudek ve věci *Paposhvili proti Belgii*, v němž se velký senát ESLP přiklonil k liberálnějšímu výkladu pojmu „zcela výjimečných okolností“, které mohou bránit vyhoštění těžce nemocné osoby, jejíž zdravotní stav by se v cílové zemi velmi pravděpodobně dramaticky zhoršil v důsledku absence nezbytné lékařské péče.

¹⁾ Pro účely tohoto článku jsou za aktuální považovány rozsudky mladší jednoho roku, tedy vydané v květnu 2016 a později.

²⁾ Autor, Mgr. Vladimír Pysk, LL.M., působí jako právník v kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Tento článek obsahuje výlučně jeho subjektivní názory, které nejsou oficiálním stanoviskem Ministerstva spravedlnosti České republiky ani Ministerstva vnitra České republiky.

Aktuální je rovněž problematika zajišťování cizinců a četné právní otázky, které se zbavením osobní svobody migrujících osob souvisejí. Zajištěním za účelem vyhoštění a požadavky na soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody se ESLP zabýval ve věci *J. N. proti Spojenému království*. Právní aspekty hromadného vyhošťování ekonomických migrantů v souvislosti s jejich masovým přílivem do jihoevropských států po událostech tzv. Arabského jara byly téžiskem zkoumání velkého senátu ESLP ve věci *Khlaifia a ostatní proti Itálii*. Základním vývojem rovněž prošla judikatura týkající se podmínek, za nichž mohou vnitrostátní orgány přistoupit k zajištění rodin s dětmi za účelem jejich správného vyhoštění. Těmto otázkám se ESLP věnoval v sérii pěti stížností podaných proti Francii, z nichž podrobnější pozornost je níže věnována stížnosti *A. M. a ostatní proti Francii*.

V neposlední řadě nelze pominout významný rozsudek ve věci *Ramadan proti Maltě*, v němž ESLP posuzoval přípustnost odnětí státního občanství, které stěžovatel nabyl podvodným jednáním, když pojal za manželku maltézskou občanku, aniž by s ní hodlal opravdu žít ve svazku manželském.

VYBRANÉ ROZSUDKY ESLP Z OBLASTI CIZINECKÉHO PRÁVA

Důkazní břemeno při prokazování existence „reálného nebezpečí“ špatného zacházení v cílové zemi a význam dřívějších útoků na stěžovatele pro účely posouzení jeho azylové žádosti

J. K. a ostatní proti Švédsku, stížnost č. 59166/12, rozsudek velkého senátu ze dne 23. srpna 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-165442>).

V roce 2011 požádali stěžovatelé – manželé irácké státní příslušnosti a jejich nezletilý syn – o udělení azylu ve Švédsku. Ochrany v rámci azylového řízení se domáhali s ohledem na řadu útoků, které vůči rodině mezi lety 2004 až 2008 zosnovali členové teroristického hnutí Al-Kaída. Důvodem měla být skutečnost, že otec rodiny v minulosti obchodoval s americkými klienty, ba dokonce se za tímto účelem usídlil na americké vojenské základně. Při jednom z útoků byl první stěžovatel těžce zraněn a následně po tři měsíce hospitalizován. Při druhém pokusu vraždy byla u domova rodiny nalezena nastražená, ale dosud nevybuchlá, bomba. Tragicky dopadla další situace, kdy příslušníci hnutí Al-Kaída stříleli po vozidle prvního stěžovatele, přičemž usmrtili jeho dceru. Stěžovatel přesto nikdy nepožádal irácké policejní orgány o poskytnutí ochrany, neboť byl přesvědčen o jejich spolupráci s teroristickými živly. Dle tvrzení prvního stěžovatele rodina dalším výhružkám nečelila jen díky tomu, že se od roku 2008 až do opuštění země o dva roky později prakticky nepřetržitě skrývala. Stěžovatelé namítali, že jim v případě vyhoštění do Iráku hrozí další pronásledování ze strany Al-Kaídy.

Žádost stěžovatelů o azyl švédské orgány zamítly, přestože naznaly, že rodina v minulosti skutečně čelila řadě útoků. K těm však došlo už před několika lety. Naopak od té doby, co první stěžovatel přestal v roce 2008 obchodovat s americkými partnery, vyhrožování pominulo. Skutečnost, že stěžovatelé zůstali ještě

další dva roky v Bagdádu, aniž by se stali obětí dalšího vyhrožování, svědčila dle švédských úřadů o tom, že obava ze špatného zacházení nadále není opodstatněná.

Zatímco senát páté sekce ESLP většinou pěti hlasů oproti dvěma shledal, že vyhoštěním stěžovatelů by nedošlo k porušení článku 3 Úmluvy, a to zejména s ohledem na nedostatek důkazů o tom, že by jim i více než šest let po předmětných událostech hrozilo skutečné nebezpečí špatného zacházení,³⁾ velký senát dospěl k závěru opačnému.

Velký senát předně připomněl, že Úmluvou není dotčeno právo států rozhodovat o vstupu, pobytu a vyhoštění cizinců ze svého území.⁴⁾ I přes absenci výslovného zákazu *refoulement* v textu Úmluvy již raná judikatura ESLP dovodila, že rozhodnutí o vyhoštění může vyvolat mezinárodní odpovědnost státu na poli článku 3 Úmluvy (zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení či trestání), pokud existují závažné důvody se domnívat, že dotyčnému jednotlivci, bude-li vydán, hrozí reálné nebezpečí mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.⁵⁾ Původcem špatného zacházení přitom nemusí být nutně státní orgány, ale i soukromé osoby. V těchto případech však stěžovatelé musejí prokázat nejen to, že je riziko špatného zacházení skutečné, ale i neschopnost orgánů cílové země zajistit před ním odpovídající ochranu.⁶⁾ ESLP dále připomněl, že existenci skutečného nebezpečí je třeba zkoumat s účinky *ex nunc*, tj. ve světle relevantních okolností v době rozhodování o azylové žádosti.⁷⁾

Význam rozsudku lze nicméně spatřovat v upřesnění rozložení důkazního břemene mezi žadatele o azyl a vnitrostátní orgány, které rozhodují o jeho azylové žádosti. Dle velkého senátu je namísto odlišný přístup v případě zkoumání celkové situace panující v dané zemi a osobní situace stěžovatele.

Pokud jde o osobní situaci stěžovatele, je sdílenou povinností žadatele o azyl a imigračních orgánů usilovat o to, aby byly objasněny a zhodnoceny všechny relevantní skutkové okolnosti případu. Zde se uplatní obecné pravidlo, že je v zásadě na stěžovateli, aby na podporu svých tvrzení předložil důkazy svědčící ve prospěch existence závažných důvodů se domnívat, že v případě vyhoštění mu bude hrozit skutečné riziko zacházení, které je článkem 3 Úmluvy reprobo-

³⁾ Viz *J. K. a ostatní proti Švédsku*, stížnost č. 59166/12, rozsudek ze dne 4. června 2015.

⁴⁾ Viz zejména *Vilvarajah a ostatní proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 30. října 1991, § 102.

⁵⁾ Viz *Soering proti Spojenému království*, stížnost č. 14038/88, rozsudek pléna ze dne 7. července 1989, § 91.

⁶⁾ Viz např. *H. L. R. proti Francii*, stížnost č. 24573/94, rozsudek velkého senátu ze dne 29. dubna 1997, § 40, kde šlo o nebezpečí špatného zacházení ze strany kolumbijských drogových kartelů nebo *Collins a Akaziebie proti Švédsku*, stížnost č. 23944/05, rozhodnutí ze dne 8. března 2007, v němž se ESLP zabýval rizikem provedení ženské obřizky jako kulturní zvyklosti v nigerijských komunitách.

⁷⁾ *Srov. F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11, rozsudek velkého senátu ze dne 23. března 2016, § 115.

váno.⁸⁾ Orgány státu naopak musejí zohlednit obtíže, s nimiž se může žadatel o azyl při obstarávání důkazů v zahraničí ocitnout. Proto nedostatek důkazů předložených žadatelem nemůže bez dalšího vést k zamítnutí azylové žádosti.⁹⁾ Pokud nebyly ze strany vnitrostátních orgánů vyvráceny, případné pochybnosti o existenci hrozby špatného zacházení by měly svědčit ve prospěch žadatele.¹⁰⁾

Naopak obecná situace v cílovém státě, včetně schopnosti tamních orgánů veřejné moci poskytnout ohroženým osobám ochranu, musí být ze strany národních orgánů posuzována *proprio motu*.¹¹⁾ Vnitrostátní orgány si totiž mohou obstarat řadu relevantních informací od mezinárodních organizací (zprávy Rady Evropy, Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, závěry Výboru proti mučení, zprávy zvláštních zpravodajů OSN atd.), případně též od renomovaných nevládních organizací (Amnesty International, Human Rights Watch apod.).

Soud dále revidoval dosavadní judikaturu stran významu dřívějšího prokázaného špatného zacházení v cílové zemi.¹²⁾ S přihlédnutím ke standardům Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky a znění kvalifikační směrnice konstatoval, že byla-li osoba v minulosti prokazatelně podrobena zacházení, které je rozporné s článkem 3 Úmluvy, zakládá tato skutečnost „silnou domněnku“ budoucího nebezpečí špatného zacházení, pokud by byla do země navracena. Avšak tato domněnka platí jen za předpokladu, že stěžovatel předložil soudržný a věrohodný popis rozhodných událostí, které se shodují s informacemi o obecné situaci v cílové zemi pocházejících ze spolehlivých a objektivních zdrojů. Je-li tomu tak, přenáší se důkazní břemeno k vyvrácení pochybností o skutečném nebezpečí na orgány, které o azylové žádosti rozhodují.¹³⁾

Navzdory tomu, že z dostupných informací vyplývá, že se bezpečnostní situace v Iráku podstatně zhoršila, velký senát neměl za to, že by dosáhla takové míry, aby bylo vyhoštění do této země *a priori* neslučitelné s článkem 3 Úmluvy. Proto se velký senát dále zabýval osobní situací stěžovatelů. Těm se podařilo v rámci vnitrostátního řízení prokázat, že se stali v minulosti opakovaně terčem život ohrožujících útoků ze strany příslušníků Al-Kaídy. Jejich popis událostí dle ESLP skutečně odpovídá obsahu zpráv dostupných z nejrůznějších nezávislých a objektivních zdrojů, dle nichž jsou osoby, které v minulosti spolupracovaly s americkými „okupanty“ systematicky pronásledovány. Stěžovatelé nadto nepochybně přináleží k této ohrožené skupině osob. Vystává tudíž silná do-

⁸⁾ Viz § 96 rozsudku.

⁹⁾ Srov. *Bahaáddar proti Nizozemsku*, stížnost č. 25894/94, rozsudek ze dne 19. února 1998, § 45.

¹⁰⁾ Viz § 97 rozsudku.

¹¹⁾ Viz § 97 rozsudku; srov. *H. L. R. proti Francii*, cit. výše, § 37; *Hilal proti Spojenému království*, stížnost č. 45276/99, rozsudek ze dne 6. března 2001, § 60 a *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, stížnost č. 27765/09, rozsudek velkého senátu ze dne 23. února 2012, § 116.

¹²⁾ Srov. zejména *R. C. proti Švédsku*, stížnost č. 41827/07, rozsudek ze dne 9. března 2010; *R. J. proti Francii*, stížnost č. 10466/11, rozsudek ze dne 19. září 2013 či *D. N. W. proti Švédsku*, stížnost č. 29946/10, rozsudek ze dne 6. prosince 2012.

¹³⁾ Viz § 99–102 rozsudku.

mněnka, že jim i nadále v případě navrácení hrozí reálné nebezpečí špatného zacházení. Tuto domněnku se přitom vnitrostátním orgánům nepodařilo vyvrátit. Stejně tak neprokázaly schopnost iráckých orgánů stěžovatele před hrozbou násilí účinně uchránit. Ta byla navíc oslabena v souvislosti s rozmachem tzv. Islámského státu, v jehož důsledku irácká vláda ztratila kontrolu nad podstatnou částí svého území.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tedy ESLP uzavřel, že v případě navrácení stěžovatelů do Iráku by došlo k porušení článku 3 Úmluvy.

Ke „zcela výjimečným okolnostem“, které mohou bránit vyhoštění nemocné osoby

Paposhvili proti Belgii, stížnost č. 41738/10, rozsudek velkého senátu ze dne 13. prosince 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169662>).

Stěžovatel, gruzínský občan, byl mezi lety 1998 a 2007 opakovaně v Belgii odsouzen k trestu nepodmíněného odnětí svobody za krádeže, loupeže a dokonce i účast na organizované zločinecké skupině. V průběhu výkonu trestu odnětí svobody bylo zjištěno, že trpí několika závažnými onemocněními včetně chronické lymfatické leukémie, hepatitidy typu B a tuberkulózy. Stěžovateli byla poskytnuta nezbytná léčba. Stěžovatel podal několik žádostí, jimiž usiloval o legalizaci svého pobytu ze zdravotních důvodů. Ty však byly zamítnuty. V roce 2007 vydal ministr vnitra příkaz k jeho vyhoštění, neboť s ohledem na předchozí trestnou činnost představoval ohrožení belgického veřejného pořádku. K realizaci vyhoštění nedošlo z důvodu jeho pokračující léčby. V roce 2009 nicméně vydal cizinecký úřad další příkaz k vyhoštění a současně též k zadržení stěžovatele. Ten byl pro účely realizace vyhoštění umístěn do zařízení pro zajištění cizinců. Následnému vyhoštění stěžovatel zabránil podáním žádosti k ESLP o vydání předběžného opatření, již bylo vyhověno. Stěžovatel byl proto propuštěn na svobodu, kde byl opětovně přistižen při páchání majetkové trestné činnosti. V řízení před ESLP stěžovatel tvrdil, že bude-li vyhoštěn do Gruzie, kde není adekvátní lékařská péče dostupná, čeká jej nevyhnutelně nelidské utrpení spojené se zhoršením jeho zdravotního stavu.

Velký senát na úvod přehledně shrnul dosavadní judikaturu k dané problematice. Z té vyplývá, že článek 3 Úmluvy v zásadě neumožňuje dožadovat se práva setrvat na území státu s odvoláním na zdravotní stav a potřebu, aby se jednotlivci dostalo nezbytné lékařské péče, která je v cílové zemi méně kvalitní či nedostupná. Předmětné ustanovení tudíž může bránit vyhoštění, byť i u vážně nemocné osoby, jen za zcela výjimečných okolností. Ty ESLP spatřoval ve věci *D. proti Spojenému království*,¹⁴⁾ v níž stěžovateli v terminálním stádiu nemoci AIDS hrozilo vyhoštění na ostrovní stát Svatý Kryštof. Z důvodu absence potřebné lékařské péče, zázemí rodiny a pomoci pečovatelů ESLP shledal, že by stěžovatel v případě realizace vyhoštění čelil reálnému

¹⁴⁾ Stížnost č. 30240/96, rozsudek ze dne 2. května 1997.

nebezpečí umírání doprovázeného fyzickým a psychickým utrpením, které by spolu s přirozeným rozvojem nemoci a zhoršujícím se zdravotním stavem dosáhlo intenzity nelidského zacházení.

Toto restriktivní pojetí potvrdil i velký senát Soudu ve věci *N. proti Spojenému království*,¹⁵⁾ když neshledal existenci zvlášť výjimečných okolností v případě stěžovatelky, která byla rovněž nakažena nemocí AIDS, nikoliv však v terminálním stádiu, a proto konstatoval, že v případě jejího vyhoštění do Ugandy by nedošlo k porušení článku 3 Úmluvy. Zároveň odmítl spekulovat jak o rychlosti zhoršení jejího zdraví, byla-li by vyhoštěna, tak i o rozsahu dostupné lékařské pomoci, neboť léčba osob nakažených virem HIV se i v rozvojových zemích neustále zlepšuje.¹⁶⁾ Konečně nelze dle ESLP přehlížet ani skutečnost, že budoucí utrpení nemá původ v úmyslném jednání orgánů veřejné moci ani třetích osob, nýbrž toliko v přirozeném vývoji nemoci a nedostatku prostředků na její léčbu v cílové zemi.¹⁷⁾ Jiný přístup by tak na státy a jejich zdravotní systémy kladl ekonomicky nepřiměřené břemeno.¹⁸⁾

Na tomto stanovisku setrvala i pozdější judikatura, v níž Soud pravidelně podobné námitky stěžovatelů odmítal jako zjevně neopodstatněné. Činil tak buď s poukazem na vysoký práh utrpení, který musí být dosažen, aby byl článek 3 Úmluvy vůbec použitelný, nebo nutnost existence zcela výjimečných okolností.¹⁹⁾ V některých případech dokonce ESLP připustil vyhoštění těžce nemocných osob s tím, že se jejich zdravotní stav podařilo v důsledku poskytnuté lékařské péče stabilizovat a jsou tak způsobilé vycestování.²⁰⁾ Naopak o existenci zvláštních okolností bránících vydání byl ESLP přesvědčen jen v ojedinělé věci *Aswat proti Spojenému království*,²¹⁾ která se týkala extradice duševně nemocného stěžovatele trpícího paranoidní schizofrenií k trestnímu stíhání do Spojených států. Závěr o tom, že by vydáním stěžovatele došlo k porušení článku 3 Úmluvy, byl v této věci nicméně spojen spíše s podmínkami panujícími v zařízení se zvláštním režimem, v němž by byl pravděpodobně stěžovatel umístěn.²²⁾

¹⁵⁾ Stížnost č. 26565/05, rozsudek ze dne 27. května 2008.

¹⁶⁾ Tamtéž § 50.

¹⁷⁾ Tamtéž § 43.

¹⁸⁾ Tamtéž § 44.

¹⁹⁾ Viz např. *E. O. proti Itálii*, stížnost č. 34724/10, rozhodnutí ze dne 10. května 2012, kde šlo rovněž o osobu nakaženou virem HIV, *V. S. a ostatní proti Francii*, stížnost č. 35226/11, rozhodnutí ze dne 25. listopadu 2014 nebo *Kochieva a ostatní proti Švédsku*, stížnost č. 75203/12, rozsudek ze dne 30. dubna 2013 či *Khacharyan proti Belgii*, stížnost č. 72597/10, rozhodnutí ze dne 7. dubna 2015, v nichž šlo o osoby stížené vážnou duševní poruchou.

²⁰⁾ Srov. *Yoh-Ekale Mwanje proti Belgii*, stížnost č. 10486/10, rozsudek ze dne 20. prosince 2011, *S. H. H. proti Spojenému království*, stížnost č. 60367/10, rozsudek ze dne 29. ledna 2013, *Tatar proti Švýcarsku*, stížnost č. 65692/12, rozsudek ze dne 14. dubna 2015 či *A. S. proti Švýcarsku*, stížnost č. 39350/13, rozsudek ze dne 30. června 2015.

²¹⁾ Viz stížnost č. 17299/12, rozsudek ze dne 16. dubna 2013.

²²⁾ Pro úplnost lze doplnit, že poté, co britská vláda obdržela záruky od Spojených států, že stěžovatel nebude v případě vydání vystaven špatnému zacházení, ESLP již jeho vydání nebránil (viz *Aswat proti Spojenému království*, stížnost č. 62176/14, rozsudek ze dne 6. ledna 2015).

Ponecháme-li tedy stranou zvláštní okolnosti posledně zmíněného případu, lze rozsudek velkého senátu ve věci *Paposhvili proti Belgii* považovat historicky teprve za druhý případ, kdy ESLP naznal, že v případě realizace vyhoštění těžce nemocné osoby, by k porušení článku 3 Úmluvy došlo. Skutečně významným jej však činí opuštění restriktivního přístupu, jakým byl v dosavadní judikatuře vykládán pojem „zcela výjimečných okolností“, za nichž může článek 3 Úmluvy bránit vyhoštění osoby trpící závažným onemocněním.

Dle mínění velkého senátu je třeba „zcela výjimečnými okolnostmi“ rozumět situace týkající se vyhoštění těžce nemocné osoby, kdy existují závažné důvody se domnívat, že tato – byť není v bezprostředním ohrožení života – by byla z důvodu absence nezbytné léčby v cílové zemi vystavena reálnému nebezpečí vážného, prudkého a nevratného zhoršení zdravotního stavu, jehož následkem by bylo intenzivní utrpení nebo podstatné zkrácení délky života. Tyto situace odpovídají vysokému prahu, který je vyžadován, aby v případech vyhoštění vážně nemocných cizinců byl článek 3 Úmluvy vůbec použitelný.²³⁾

Předložit důkazy svědčící o tom, že v případě vyhoštění hrozí reálné riziko, že nastanou výše popsané následky, je především úkolem stěžovatele. Naopak jsou-li dány důvody domnívat se, že takové nebezpečí reálně hrozí, je na vnitrostátních orgánech, aby případné pochybnosti rozptýlily.

Možné dopady vyhoštění na zdravotní stav stěžovatele je třeba zkoumat porovnáním jeho současného stavu a jeho zhoršení, které lze očekávat v případě realizace vyhoštění. V tomto ohledu musí příslušné orgány zkoumat, zda je lékařská péče v cílové zemi vzhledem k povaze a druhu onemocnění dostatečná, vhodná a způsobila zabránit takovému zhoršení zdravotního stavu, které by stěžovatele vystavilo utrpení o minimální úrovni závažnosti vytyčené článkem 3 Úmluvy. Zároveň je třeba se ubezpečit, že taková péče by byla stěžovateli bez nepřiměřených obtíží opravdu dostupná. V tomto ohledu je třeba přihlídnout zejména k povinnosti uhradit náklady na poskytnutí péče v cílové zemi, existenci sociálního a rodinného zázemí a vzdálenosti, kterou by musel stěžovatel urazit do zařízení, kde by se mu dostalo potřebné léčby.²⁴⁾

Pakliže přetrvávají pochybnosti o možných důsledcích vyhoštění na zdravotní stav stěžovatele, jsou vnitrostátní orgány povinny, chtějí-li přesto přistoupit k jeho realizaci, vyžádat si dostatečné a individualizované záruky, že se stěžovateli dostane v cílové zemi nezbytné lékařské péče.²⁵⁾

V projednávané věci měl ESLP za prokázané, že stěžovatel trpěl závažným onemocněním. Dle předloženého lékařského posudku ošetřujícího lékaře byl jeho zdravotní stav stabilizován za pomoci zvláštní léčby, které se mu v Belgii dostávalo. Pokud by tato léčba byla ukončena, jeho délka dožití by se dle kva-

²³⁾ Viz § 183 rozsudku.

²⁴⁾ Viz § 188–190 rozsudku.

²⁵⁾ Srov. *Tarakhel proti Švýcarsku*, stížnost č. 29217/12, rozsudek velkého senátu ze dne 4. listopadu 2014, § 120.

lifikovaného odhadu zkrátila o přibližně šest měsíců. Velký senát ESLP nakonec shledal, že vyhoštění stěžovatele do Gruzie by bylo v rozporu s článkem 3 Úmluvy, neboť belgické úřady neposoudily rizika, které by pro něj vyhoštění znamenalo s ohledem na jeho zdravotní stav, a dostupnost vhodné zdravotní péče v Gruzii.

Vnitrostátní právní úprava zajištění cizinců pro účely vyhoštění nemusí nutně obsahovat maximální přípustnou délku zajištění ani automatický soudní přezkum zákonnosti zajištění

J. N. proti Spojenému království, stížnost č. 37289/12, rozsudek ze dne 19. května 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162855>).

Stěžovatel íránského původu přicestoval do Spojeného království, kde požádal o azyl. Poté, co se dopustil sexuálního obtěžování nezletilých, byl odsouzen k trestu odnětí svobody v délce trvání dvanácti měsíců. Po propuštění na svobodu byl zadržen a zajištěn pro účely vyhoštění. Íránská ambasáda zpočátku odmítala vydat stěžovateli náhradní cestovní doklady, jelikož nebyl schopen doložit svou totožnost. Nakonec souhlasila pod podmínkou, že stěžovatel podepíše prohlášení, v němž se zaváže k návratu do vlasti. Jelikož stěžovatel vyjádřil přání navrátit se zpět, byl podmíněčně propuštěn ze zajištění, aby si mohl obstarat dokumenty potřebné k vycestování. Zároveň byl povinen dodržovat přísné podmínky propuštění zahrnující požadavek zdržovat se výlučně v určené lokalitě, pravidelně se hlásit na tamní policejní služebně a především činit aktivní kroky směřující k získání náhradních cestovních dokladů. Jelikož podmínky propuštění nerespektoval a odmítal podepsat prohlášení, které by jej zavazovalo k návratu, byl znovu zadržen a zajištěn. V době zbavení osobní svobody podal opakovaně žádost o propuštění výměnou za peněžitou záruku. Tu odmítly vnitrostátní orgány přijmout s tím, že stěžovatel může zajištění ukončit sám svým jednáním, pakliže se písemně zaváže opustit Spojené království. Stěžovatel byl nakonec propuštěn až na základě rozhodnutí správního soudu, který konstatoval, že jeho zajištění, které trvalo celkem 55 měsíců, bylo nepřiměřeně dlouhé a že vnitrostátní orgány nepostupovaly s náležitou péčí, aby zajistily neprodlenou realizaci vyhoštění.

V rámci řízení stěžovatel v podstatě vybídl ESLP k tomu, aby přezkoumal *in abstracto* britskou právní úpravu zajišťování cizinců pro účely vyhoštění. V této souvislosti zejména tvrdil, že tato nesplňuje kvalitativní požadavky na zákonnost plynoucí z čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy, když nestanoví mezní přípustnou délku zajištění ani automatický přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody. Stěžovatel konečně též tvrdil, že délka jeho zajištění byla zjevně nepřiměřená.

V souladu s ustálenou judikaturou na poli čl. 5 odst. 1 Úmluvy je zbavení osobní svobody přípustné pouze tehdy, pokud bylo provedeno v souladu se zákonem. Musí tudíž dostát hmotným i procesním pravidlům vnitrostátního práva. Vnitrostátní zákon, který umožňuje zbavení osobní svobody, musí splňovat řadu požadavků co do kvality, tj. být dostupný, dostatečně přesný a do té

míry předvídatelný, aby bylo vyloučeno jakékoliv nebezpečí svévole.²⁶⁾ Při posuzování slučitelnosti právní úpravy s Úmluvou je v tomto ohledu klíčová existence dostatečných záruk proti svévolným zásahům do osobní svobody jednotlivců. K těmto zárukám náleží existence právních norem, které stanoví jasná pravidla stran rozhodování o zajištění, jeho prodlužování a mezní přípustné délky jeho trvání.²⁷⁾ Další takovou zárukou představuje existence účinného prostředku nápravy, jehož prostřednictvím se mohou dotčené osoby domáhat přezkumu zákonnosti a přiměřenosti délky zajištění.²⁸⁾ Svévolné zbavení osobní svobody je v každém případě neslučitelné s čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Ve věci *Chahal proti Spojenému království*,²⁹⁾ nadto velký senát ESLP shledal, že zajištění za účelem vyhoštění ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy je ospravedlnitelné jen v nezbytně nutném rozsahu, tj. po dobu, kdy orgány činí aktivní kroky směřující k realizaci vyhoštění. Pokud nepostupují s náležitou péčí, čímž se zajištění prodlužuje nad nezbytně nutnou míru, není takové zbavení osobní svobody na základě čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy přípustné.

ESLP se s postojem stěžovatele neztotožnil a připomněl, že z článku 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy nevyplývá povinnost zakotvit do vnitrostátního právního řádu hranici maximální přípustné délky zajištění pro účely vyhoštění. Existence takové právní úpravy je však jednou z významných záruk, které ESLP nemůže přehlížet. Avšak ani její zakotvení bez dalšího nepostačuje k závěru, že právní úprava jako celek skýtala dostatečné záruky k vyloučení svévole.³⁰⁾ Obdobně i absence nepřekročitelných lhůt je skutečností, kterou ESLP musí zohlednit při zkoumání, zda ve vnitrostátním právu existovaly dostatečné záruky proti svévolnému zbavení osobní svobody. Vzhledem k tomu, že se však jedná jen o jednu z více myslitelných záruk, neznamená to, že by bylo uzákonění nejzazší přípustné doby zajištění ve vnitrostátním právním řádu nutnou podmínkou zákonnosti zbavení osobní svobody na poli čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy. Kromě tzv. návratové směrnice,³¹⁾ dle níž nelze zajistit cizince pro účely vyhoštění na dobu překračující osmnáct měsíců, nelze nalézt oporu pro opačný závěr ani v mezinárodním právu. Ostatně ani četné dokumenty přijaté v rámci Rady Evropy k této problematice nestanoví požadavek na uzákonění maximální přípustné délky zajištění.

Podobnými úvahami byl ESLP veden co do námitky stěžovatele, že britský právní řád neobsahuje automatický přezkum zákonnosti zajištění. Dle ESLP

²⁶⁾ Viz např. *Nasrulloev proti Rusku*, stížnost č. 656/06, rozsudek ze dne 11. října 2007, § 71.

²⁷⁾ Viz např. *Garayev proti Ázerbájdžánu*, stížnost č. 53688/08, rozsudek ze dne 10. června 2010, § 99.

²⁸⁾ Srov. *Louled Massoud proti Maltě*, stížnost č. 24340/08, rozsudek ze dne 27. července 2010, § 71.

²⁹⁾ Viz stížnost č. 22414/93, rozsudek velkého senátu ze dne 15. listopadu 1996, § 112 a 113.

³⁰⁾ Srov. *Gallardo Sanchez proti Itálii*, stížnost č. 11620/07, rozsudek ze dne 24. března 2015, § 39 nebo *Auad proti Bulharsku*, stížnost č. 46390/10, rozsudek ze dne 11. října 2011, § 131.

³¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

je existence účinného prostředku nápravy, jehož prostřednictvím se dotčené osoby mohou domáhat přezkumu zákonnosti a přiměřenosti délky zajištění, nepochybně jednou z podstatných záruk k vyloučení svévolných zásahů do osobní svobody jednotlivců. Na druhou stranu to nutně neznamená – a v dosavadní judikatuře tvrzení stěžovatele nemá oporu – že by požadavek zákonnosti vtělený do čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy vyžadoval automatický soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody za účelem vyhoštění. Toto pojetí ostatně odpovídá znění čl. 5 odst. 4 Úmluvy, který zakotvuje „oprávnění“ dotčených osob zahájit soudní přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody a nikoliv povinnost státních orgánů tento přezkum provést z úřední povinnosti. Takový požadavek nadto rovněž nelze dovodit ani z jiných mezinárodních dokumentů. Ve světle shora uvedených skutečností Soud konstatoval, že britský systém zajišťování pro účely vyhoštění není *a priori* nesouladný s požadavky, jež plynou z čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy.

V neposlední řadě se Soud zabýval přiměřeností doby zajištění ve věci stěžovatele. Pokud jde o jeho zajištění v období od 31. března 2005 do 17. prosince 2007, Soud prohlásil tuto námitku za nepřijatelnou z důvodu nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy. Dále se proto zabýval toliko obdobím zajištění mezi 14. lednem 2008 a 14. září 2009. Při zkoumání přiměřenosti délky zajištění však nutně přihlédl k faktu, že stěžovatel byl již dříve zajištěn po dobu dvou let a osmi měsíců. Z tohoto důvodu byly ve druhém období zajištění vnitrostátní orgány povinny postupovat se zvláštním urychlením. Dle názoru Soudu však nelze říci, že by postupovaly s náležitou péčí a vynaložily potřebné úsilí k bezodkladnému vyhoštění stěžovatele. Je sice pravdou, že stěžovatel odmítal spolupracovat a dobrovolně vycestovat, ani takové jednání však nemůže ospravedlnit libovolnou délku zajištění. Příslušné orgány nemohou zaujmout vyčkávací taktiku a toliko naléhat na stěžovatele, že chce-li se dostat na svobodu, musí podepsat prohlášení o vycestování. Konečně i správní soud dospěl k závěru, že příslušné orgány byly v dané věci od poloviny roku 2008 až tristně pasivní. Ve světle těchto okolností Soud uzavřel, že v období od poloviny roku 2008 do 14. září 2009 nebylo zajištění stěžovatele slučitelné s ustanovením článku 5 odst. 1 Úmluvy. K porušení tohoto ustanovení proto došlo.

K zákazu hromadného vyhoštění cizinců v době imigrační a humanitární krize

Khlaifia a ostatní proti Itálii, stížnost č. 16483/12, rozsudek velkého senátu ze dne 15. prosince 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054>).

Stížnost byla podána třemi ekonomickými migranty původem z Tuniska, kteří se v roce 2011 pokoušeli na provizorních plavidlech dosáhnout italských břehů. Ještě na moři však byli zadrženi italskou pobřežní stráží a převezeni do příjímacího střediska na ostrově Lampedusa, kde byli zajištěni za účelem zjištění totožnosti. Stěžovatelé namítali, že zde byli po dobu tří, potažmo čtyř dnů, drženi v naprosto nevyhovujících podmínkách. Zařízení bylo přeplněné, vlivem nedostatku vybavení byli nuceni spát na zemi a zařízení bylo pod nepřetržitým dohledem bezpečnostních složek. Ve středisku dokonce vypukla ná-

silná vzpoura, která vyústila v požár a obavy o jejich zdraví a životy. Poté, co se stěžovatelům podařilo na čas uniknout, byli znovu zadrženi a dopraveni do Palerma. Zde byli drženi na lodích, jejichž prostory byly znovu vzhledem k počtu držených osob nevyhovující. Stěžovatelé měli omezený přístup na toalety a čerstvý vzduch. Přítomní strážníci s nimi nadto měli špatně zacházet a hrubě je urážet. Po celou dobu zadržení se jim nedostalo žádných informací. Na základě bilaterální dohody sjednané mezi Itálií a Tuniskem byli nakonec převezeni zpět do země původu. Stěžovatelé se v souvislosti se svým zajištěním, podmínkami v místech zbavení osobní svobody a následným vyhoštěním dovolávali vyslovení porušení řady ustanovení Úmluvy nebo jejich protokolů.

Velký senát se ztotožnil se závěry senátu druhé sekce v tom ohledu, že v souvislosti se zajištěním stěžovatelů došlo k porušení jejich práv zaručených v čl. 5 odst. 1, 2 a 4 Úmluvy (zákonnost zbavení osobní svobody, právo být seznámen s důvody zbavení osobní svobody a právo na přezkum zákonitosti zbavení osobní svobody), jakož i práva na účinný prostředek nápravy dle článku 13 Úmluvy ve vztahu k hájitelnému tvrzení umístění do zařízení, v nichž panovaly podmínky neslučitelné s článkem 3 Úmluvy. Samotné porušení tohoto ustanovení naopak neshledal. Rozsudek je nicméně významný především z hlediska zákazu kolektivního vyhoštění cizinců ve smyslu článku 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě, jemuž byla prozatím v judikatuře EŠLP věnována omezená pozornost.

Z dosavadní judikatury k tomuto ustanovení vyplývá, že „hromadným vyhoštěním“ je třeba rozumět jakékoli opatření donucující cizince, jako skupinu, opustit zemi, s výjimkou případů, kdy takové opatření bylo přijato na základě přiměřeného a objektivního přezkoumání konkrétní věci každého z jednotlivých cizinců v dané skupině.³²⁾ Při posuzování, zda došlo k dostatečně individuálnímu přezkumu, je třeba zvážit okolnosti případu a ověřit, zda rozhodnutí o vyhoštění vzalo v potaz zvláštní situaci každého jednotlivého cizince.³³⁾ Přihlédnout je třeba dále ke konkrétním okolnostem, za nichž bylo vyhoštění realizováno, jakož i k obecným souvislostem v rozhodné době.³⁴⁾ Skutečnost, že více žadatelů obdrželo podobná rozhodnutí o vyhoštění, nestačí bez dalšího k závěru, že došlo k hromadnému vyhoštění, pakliže každá dotčená osoba měla individuálně možnost předložit příslušným úřadům argumenty bránící jejímu vyhoštění.³⁵⁾

Doposud EŠLP shledal porušení tohoto ustanovení toliko ve čtyřech případech. Ve věci *Čonka proti Belgii*³⁶⁾ posuzoval okolnosti vyhoštění čtyř slovenských

³²⁾ Viz např. *Čonka proti Belgii*, stížnost č. 51564/99, rozsudek ze dne 5. února 2002, § 59; *Davydov proti Estonsku*, stížnost č. 16387/03, rozhodnutí ze dne 31. května 2005 či *Ghulami proti Francii*, stížnost č. 45302/05, rozhodnutí ze dne 7. dubna 2009.

³³⁾ Viz *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 183.

³⁴⁾ Viz *Gruzie proti Rusku* (č. 1), stížnost č. 13255/07, rozsudek velkého senátu ze dne 3. července 2014, § 171.

³⁵⁾ Srov. *M. A. proti Kypru*, stížnost č. 41872/10, rozsudek ze dne 23. července 2013, § 246 a 254; *Sultani proti Francii*, stížnost č. 45223/05, rozsudek ze dne 20. září 2007, § 81.

žadatelů o azyl romského původu. Aniž by bylo azylové řízení ukončeno, stěžovatelé byli pozváni na policejní stanici, kde jim byly předány příkazy k vycestování. Stěžovatelé přitom neměli reálnou šanci získat právní pomoc. Následně byli zadrženi a ze země deportováni. ESLP sice uznal, že stěžovatelé obdrželi veskrze individualizovaná rozhodnutí o vyhoštění. Na druhou stranu přihlédl k širším skutkovým souvislostem, zejména veřejným prohlášením politické reprezentace, která hromadné vyhoštění slovenských občanů s předstihem proklamovala. V rozsudku *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*³⁷⁾ italské orgány zcela rezignovaly na individualizovaný přezkum. Aniž by např. zjišťovaly totožnost cizinců, které zadržely na moři, tyto pouze umístily na vojenské lodě a převezly je zpět k libyjskému pobřeží. Ve věci *Gruzie proti Rusku* (č. 1)³⁸⁾ ESLP shledal existenci opakující se správní praxe spočívající v systematickém zadržování a vyhošťování osob gruzínské státní příslušnosti ze strany ruských orgánů pod falešnou záminkou kontroly dokladů. Tyto osoby byly následně bez přístupu k jakékoli právní pomoci a bez ohledu na individuální okolnosti vyhoštěny. Konečně ve věci *Sharifi a ostatní proti Itálii a Řecku*³⁹⁾ ESLP seznal, že migrující osoby byly z italských přístavů automaticky nuceně navraceny do Řecka, čímž byly zbaveny účinné možnosti požádat zde o azyl.

V projednávané věci velký senát na straně jedné vyzdvihl, že problémy se zvládáním migračních vln nemohou ospravedlnit praxi zacházení s migranty, která by byla neslučitelná s Úmluvou a jejími protokoly. Na druhou stranu však nemohl být lhostejný k důsledkům migrační krize a „novým výzvam“, kterým čelí některé evropské státy v souvislosti s událostmi tzv. Arabského jara, které vyústily v masový příliv osob z oblasti severní Afriky a Blízkého východu.

Oproti shora citované judikatuře ESLP zdůraznil, že článek 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě nelze vykládat tak, že by zaručoval právo na individualizovaný přezkum za všech okolností. Požadavky tohoto ustanovení mohou být splněny i tehdy, pokud každá dotčená osoba měla skutečnou a účinnou možnost předložit příslušným úřadům argumenty bránící jejímu vyhoštění a tyto byly příslušnými vnitrostátními orgány řádným způsobem přezkoumány.⁴⁰⁾ Stěžovatelé, kteří strávili na území Itálie devět až dvanáct dnů, dostali dle ESLP dostatečnou příležitost, aby upozornili na důvody, které brání jejich vyhoštění. Stěžovatelé však netvrdili, že by jim v případě navrácení hrozilo nebezpečí špatného zacházení, byť tak mohli učinit při nejmenším při dvou příležitostech, kdy byla kontrolována jejich totožnost za přítomnosti sociálních pracovníků, psychologů a tlumočnicků, jakož i kdykoli jindy v době svého zajištění. Vláda nadto doložila, že řada osob v podobném postavení této příležitosti skutečně využila. Ti, kteří upozornili, že hodlají požádat o azyl vzhledem k riziku špatného zacházení v cílové zemi, byli následně přemístěni do jiného zařízení.

³⁶⁾ Viz stížnost č. 51564/99, rozsudek ze dne 5. února 2002, § 60–63.

³⁷⁾ Cit. výše, § 185.

³⁸⁾ Cit. výše, § 170–178.

³⁹⁾ Viz stížnost č. 16643/09, rozsudek ze dne 21. října 2014, § 214–225.

⁴⁰⁾ Viz § 248 rozsudku.

ESLP proto uzavřel, že stěžovatelé měli opravdovou a účinnou možnost předložit argumenty bránící jejich vyhoštění, které nicméně nevyužili. K porušení článku 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě proto nedošlo.

Pozornost si v neposlední řadě zaslouží i způsob, jakým se ESLP vypořádal s námitkou porušení článku 13 Úmluvy ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě z důvodu absence účinného vnitrostátního prostředku nápravy, jímž by bylo možné brojit proti hromadnému vyhoštění. V projednávané věci nebylo sporu o tom, že stěžovatelé měli k dispozici vnitrostátní prostředek nápravy v podobě správní žaloby, jíž mohli napadnout příkazy k vycestování. Stěžovatelé ji nicméně nepovažovali za účinný prostředek nápravy vzhledem k tomu, že podání žaloby nebyl přiznán automatický odkladný účinek.

ESLP potvrdil závěry formulované již v rozsudku ve věci *De Souza Ribeiro proti Francii*,⁴¹⁾ dle nichž platí, že namítá-li osoba, že bude v případě vyhoštění vystavena riziku zacházení v rozporu s články 2 a 3 Úmluvy, potom právo na účinný prostředek nápravy ve smyslu článku 13 Úmluvy nutně vyžaduje, aby byl oprávněmu prostředku přiznán automatický odkladný účinek. Tentýž požadavek se přitom uplatní i ve vztahu k námitkám na poli článku 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě.⁴²⁾ Velký senát upřesnil, že Úmluva státům neukládá absolutní závazek zaručit automatický odkladný účinek prostředku nápravy, jímž mohou cizinci brojit proti svému vyhoštění. Požadavek na automatický odkladný účinek se vztahuje výlučně jen na situace, kdy mohou být dotčené osoby navracením do cílové země vystaveny riziku nevratné újmy způsobené zacházením v rozporu s články 2 a 3 Úmluvy. Brání-li se osoby vyhoštěním z jiných důvodů, typicky s poukazem na porušení práva na respektování rodinného a soukromého života dle článku 8 Úmluvy, není účinnost prostředku nápravy podmíněna automatickým odkladným účinkem. Takový opravný prostředek, má-li být uznán za účinný, musí nicméně zajišťovat dostatečně pečlivý přezkum námitek ze strany nezávislého a nestranného orgánu. Podobné úvahy se uplatní i v případech kolektivního vyhoštění cizinců. Jestliže tedy stěžovatelé v projednávané věci nenamítali, že by jim navracením do Tuniska hrozilo reálné nebezpečí zacházení v rozporu s články 2 nebo 3 Úmluvy, článek 13 Úmluvy nevyžadoval, aby byl správní žalobě přiznán automatický odkladný účinek. K porušení tohoto ustanovení ve spojení s článkem 4 Protokolu č. 4 k Úmluvě tudíž nedošlo.

⁴¹⁾ Viz stížnost č. 22689/07, rozsudek velkého senátu ze dne 13. prosince 2012, § 82–83.

⁴²⁾ Viz rovněž *Hirsi Jamaa a ostatní proti Itálii*, cit. výše, § 206; *Čonka proti Belgii*, cit. výše, § 81–83.

K podmínkám, za nichž je přípustné zajištění rodin s dětmi za účelem vyhoštění

A. M. a ostatní proti Francii, stížnost č. 24587/12, rozsudek ze dne 12. července 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164680>).⁴³⁾

Stížnost byla podána matkou čečenského původu a jejími dětmi. Stěžovatelé společně opustili území Ruské federace poté, co jejich otec a manžel, příslušník čečenského ozbrojeného hnutí, zmizel a jim samotným bylo vyhrožováno. Jejich cesta vedla zprvu do Polska. Když se od souseda dozvěděly, že je hledali dva rusky hovořící muži, v obavách o své životy a zdraví raději utekly do Francie, aniž by vyčkaly výsledku probíhajícího řízení o udělení mezinárodní ochrany. Ve Francii znovu zažádaly o udělení mezinárodní ochrany. Stěžovatelka dostala přechodné povolení k pobytu a ubytování. Zde rovněž porodila svou druhou dceru, kterou počala během svého pobytu v Polsku. Jelikož stěžovatelé dříve požádali o udělení mezinárodní ochrany na území jiného členského státu, francouzské úřady postupovaly v souladu s dublinským nařízením⁴⁴⁾ a rozhodly o jejich navrácení do Polska. Za tímto účelem se měla stěžovatelka dostavit na cizineckou policii. Jelikož tak neučinila, byla zadržena a umístěna do zařízení pro zajištění cizinců. Z hlediska francouzského práva byla zajištěna toliko matka, zatímco obě děti ji toliko „doprovázely“, aniž by bylo formálně rozhodnuto o jejich zajištění. Podle rozhodnutí o zajištění měla stěžovatelka s dětmi odletět do Polska nejpozději do pěti dní.

Do letadla však odmítla nastoupit, a proto byla znovu umístěna do téhož zařízení. Stěžovatelka se domáhala soudní cestou propuštění a vyslovení nezákonnosti zajištění, a to právě s poukazem na nevhodnost podmínek v předmetném zařízení pro její nezletilé dcery. Správní soud žalobu zamítl s tím, že zařízení je pobytu dětí uzpůsobeno. Rozhodnutí o zajištění bylo nadto omezeno na nezbytně nutnou dobu, přičemž jeho prodloužení je důsledkem jednání stěžovatelky, která s dětmi odmítla do letadla nastoupit. Soud nařídil prodloužení zajištění až o dvacet dní. V mezidobí však ESLP vydal k žádosti stěžovatelky předběžné opatření, jímž vyzval francouzské orgány, aby zjednaly neprodleně nápravu a našly alternativu k zajištění rodiny. Den poté bylo přijato rozhodnutí o propuštění rodiny na svobodu a zároveň byla stěžovatelce stanovena povinnost zdržovat se v místě bydliště.

V rámci řízení před ESLP stěžovatelka předně namítala, že umístění jejich

⁴³⁾ V tentýž den ESLP vydal i rozsudky ve věcech R. K. a ostatní proti Francii (stížnost č. 68264/14), A. B. a ostatní proti Francii (stížnost č. 11593/12), R. M. a ostatní proti Francii (stížnost č. 33201/11) a R. C. a V. C. proti Francii (stížnost č. 76491/14), v nichž byly nastoleny obdobné otázky. Pro komentář k rozsudku ve věci R. K. a ostatní proti Francii doprovázený rozбором českých reálií při zajišťování rodin s dětmi viz KONŮPKA, P. Věc R. K. a další proti Francii: Zajištění rodin s dětmi za účelem vyhoštění. In *Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva*, 2016, roč. XX., č. 1/2017, s. 42–54, ISSN 1212-2211.

⁴⁴⁾ Viz 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 („Dublin II“).

dcer do zařízení pro zajištění cizinců bylo v rozporu se zákazem špatného zacházení dle článku 3 Úmluvy.

ESLP předně připomněl, že se již v minulosti případy zajištění rodin s dětmi za účelem správního vyhoštění zabýval. V dosavadní judikatuře, kterou reprezentují zejména rozsudky ve věcech *Popov proti Francii*,⁴⁵⁾ *Muskhadzhieva a ostatní proti Belgii*⁴⁶⁾ a *Kanagaratnam a ostatní proti Belgii*,⁴⁷⁾ shledal porušení článku 3 Úmluvy ve vztahu k dětem s přihlédnutím ke třem kumulativním okolnostem: délce zajištění, nízkému věku dětí a materiálním podmínkám v daném zařízení, které nebyly pobytu dětí uzpůsobeny. V projednávané věci byla situace odlišná vzhledem k tomu, že předmětné zařízení bylo přizpůsobeno zranitelnému postavení dětí a jejich potřebám. Část zařízení určená pro pobyt rodin s dětmi byla oddělena od ostatních částí, kde pobývali povětšinou muži. Jeho součástí bylo venkovní dětské hřiště, hračky a vybavení potřebné pro péči o nezletilé děti. Na druhou stranu ESLP zohlednil, že venkovní prostor dětského hřiště byl od zbytku zařízení oddělen pouze plotem. Děti tudíž nutně sledovaly dění ve zbývající části zařízení. Kromě toho byly vystaveny hlasitému vysílání rozhlasu, jímž byly v rámci zařízení šířeny informace.

Dle mínění ESLP nelze opomíjet ani skutečnost, že je na děti přenášen i stres a strádání pocíťované jejich rodiči.

Tyto podmínky by však samy o sobě nevedly ke konstatování porušení článku 3 Úmluvy. ESLP však zdůraznil, že v projednávané věci šlo o děti ve věku čtyř měsíců a dvou a půl roku, které byly coby doprovod matky v zařízení pro pobyt cizinců umístěny po dobu sedmi dnů. ESLP vyzdvihl právě rozhodující význam času, neboť jsou-li děti vystaveny těmto podmínkám déle než jen krátkou dobu, působí jim značné psychické strádání. Sedmidenní zajištění již dle ESLP nelze považovat za krátkou dobu, a proto uzavřel, že k porušení článku 3 Úmluvy došlo.

Z pohledu rozhodovací praxe českých soudů⁴⁸⁾ je významná i námitka stěžovatelky, že zajištěním rodiny došlo též k porušení práva dětí na osobní svobodu dle čl. 5 odst. 1 Úmluvy. Francouzská vláda argumentovala, že zajištěna byla výlučně matka, zatímco děti ji v zařízení pro zajištění cizinců jen doprovázely. Podle názoru ESLP je situace nezletilých dětí nutně spojena s osudy jejich rodičů, neboť je v jejich nejlepším zájmu, aby nebyly odloučeny. Proto jsou-li rodiče umístěni do zařízení pro zajištění cizinců a děti je doprovázejí, dochází tím *de facto* i ke zbavení jejich osobní svobody. Z hlediska čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy přitom lze považovat zajištění dětí za ospravedlnitelné pouze tehdy,

⁴⁵⁾ Viz stížnost č. 39472/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2012.

⁴⁶⁾ Viz stížnost č. 41442/07, rozsudek ze dne 19. ledna 2010.

⁴⁷⁾ Viz stížnost č. 15297/09, rozsudek ze dne 13. prosince 2011.

⁴⁸⁾ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 20 A 11/2016 ze dne 4. května 2016 či rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 22 A 50/2016 ze dne 16. srpna 2016, v nichž správní soudy dospěly k opačnému závěru, že děti doprovázející rodiče v zařízení pro zajištění cizinců nejsou zbaveny osobní svobody.

pakliže vnitrostátní orgány doložily, že za daných okolností nebylo možné přistoupit k alternativnímu opatření, které by bylo ve vztahu k dětem méně invazivní povahy. Tak tomu bylo právě v projednávané věci, kdy orgány pečlivě odůvodnily, proč nebylo možné sledovaného cíle dosáhnout jinými prostředky. K porušení čl. 5 odst. 1 Úmluvy tedy nedošlo.

Ke stejnému závěru ESLP dospěl i ohledně namítaného porušení práva na přezkum zákonnosti zbavení osobní svobody dle čl. 5 odst. 4 Úmluvy. Zatímco ve výše citovaném rozsudku ve věci *Popov proti Francii* vyslovil porušení tohoto ustanovení s ohledem na to, že děti nebyly oprávněny takové řízení zahájit, neboť ani nebyly formálně vzato zbaveny osobní svobody, v projednávané věci dospěl k závěru opačnému. I když vnitrostátní orgány vycházely ze stejného pojetí, při projednávání žaloby podané matkou zohlednily i to, že se v zařízení společně s ní nacházejí dvě nezletilé děti. Z tohoto důvodu rovněž zkoumaly, zda nebyla k dispozici jiná alternativní opatření. Děti tedy měly k dispozici – byť prostřednictvím své matky – řízení, v němž byla zkoumána zákonnost zbavení jejich osobní svobody.

K odnětí státního občanství z důvodu uzavření účelového sňatku bez vážné vůle žít ve svazku manželském s cílem legalizace pobytu

Ramadan proti Maltě, stížnost č. 76136/12, rozsudek ze dne 21. června 2016 (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163820>).

Stěžovatel, egyptský státní příslušník, získal tříměsíční vízum k pobytu na Maltě. Po uplynutí této lhůty ilegálně na daném území setrval. Zanedlouho poté stěžovatel potkal M. P., maltézskou občanku, s níž uzavřel civilní sňatek a zahájil řízení, aby z titulu manžela tamní státní příslušnice obdržel rovněž maltské občanství. Jeho žádosti bylo vyhověno. I když maltézské i egyptské zákony dvojí občanství připouštěly, stěžovatel se svého egyptského občanství posléze vzdal. Mezi manželi následně začalo docházet k častým neshodám. Stěžovatel svou těhotnou manželku fyzicky napadl a způsobil jí trvalou invaliditu, za což byl pravomocně odsouzen k podmíněnému trestu odnětí svobody. M. P. porodila a v mezidobí zahájila řízení o prohlášení manželství za neplatné.⁴⁹⁾ Soud jí dal za pravdu, když uznal, že stěžovatel uzavřel sňatek toliko za účelem legalizace svého pobytu a nabytí maltského občanství. Nikdy tudíž nepojal vážnou vůli žít ve svazku manželském. Stěžovatel se následně oženil s jinou ženou ruského původu, s níž počal dvě děti, které nabyly maltské státní občanství z důvodu narození na území Malty (*ius soli*).

Po několika letech byl stěžovatel vyrozuměn o zahájení řízení o pozbytí jeho maltského občanství, neboť vzniklo důvodné podezření, že jej nabyt podvodným jednáním. Navzdory tvrzení stěžovatele, že je otcem tří maltských dětí, byl nakonec státního občanství zbaven. Stěžovatel se proto obrátil na Ústavní soud, před nímž namítal zejména porušení práva na respektování soukromého a ro-

⁴⁹⁾ V terminologii českého občanského práva by se jednalo spíše o manželství zdánlivé.

dinného života dle článku 8 Úmluvy, k němuž by došlo, pokud by byl vyhoštěn a odloučen od zbytku své rodiny. Ústavní soud tuto námitku odmítl s tím, že odnětí státního občanství bez dalšího neznamená, že bude stěžovatel vyhoštěn.

V řízení před ESLP stěžovatel argumentoval, že byl zbaven občanství v řízení, které postrádalo dostatečné procesní záruky a které nebylo vedeno v souladu se zákonem. Dále poukazoval na skutečnost, že byl ponechán bez státní příslušnosti a v nejistotě, kdy dojde k realizaci vyhoštění a přerušení styků s jeho rodinou.

Ve vztahu k údajnému riziku vyhoštění byl ESLP neoblomný. Žádné takové rozhodnutí doposud nebylo přijato, a i kdyby bylo, stěžovatel by se proti němu mohl bránit s využitím dostupným opravných prostředků. Maltézké úřady nadto v mezidobí nepodnikly žádné kroky, které by nasvědčovaly, že mají v úmyslu stěžovatele vyhostit. I kdyby však takový záměr pojaly, velmi pravděpodobně by narazil na neochotu jiných států, Egypt nevyjímaje, neboť stěžovatel nemá jejich státní příslušnost. Za stávajícího stavu událostí tudíž nelze tvrdit, že by stěžovateli hrozilo vyhoštění skutečně bezprostředně, a proto jej ani nelze považovat za oběť namítaného porušení Úmluvy.⁵⁰⁾

Přezkum ESLP se dále omezil na zkoumání, zda nemohlo dojít k porušení práva na soukromý život stěžovatele zaručený v článku 8 Úmluvy už samotným rozhodnutím o zbavení státního občanství.

Stížnosti, v nichž byla podobná námitka nastolena, byly tradičně odmítány jako neslučitelné *ratione materiae* s Úmluvou a jejími protokoly. Žádné jejich ustanovení totiž nezaručuje právo na státní občanství.⁵¹⁾ V novější judikatuře lze nicméně spatřovat jistý posun v tom směru, že článek 8 Úmluvy může být použitelný na případy svévolného odepření občanství, jestliže má nevyhnutelné dopady na soukromý život dotčeného jednotlivce.⁵²⁾ Projednávaná věc je však vůbec první svého druhu, kdy se ESLP zabýval případem odnětí státního občanství namísto odmítnutí jej žadateli udělit. Nikoliv překvapivě ESLP shledal, že odnětí občanství je způsobilé mít závažnější dopady do soukromého a rodinného života dotčeného jednotlivce než rozhodnutí odmítající jej přiznat. Co se týče použitelných zásad, není však namístě mezi odnětím a neudělením občanství rozlišovat. Úlohou ESLP bylo tedy posoudit, zda maltské orgány nepostupovaly ve věci stěžovatele svévolně, jakož i určit jaké mělo rozhodnutí o odnětí občanství důsledky na jeho osobní situaci.

ESLP předně uznal, že k odnětí stěžovatelova občanství došlo v souladu

⁵⁰⁾ Srov. *Sisojeva a ostatní proti Lotyšsku*, stížnost č. 60654/00, rozsudek velkého senátu ze dne 15. ledna 2007, § 93 nebo *Atsae v. Česká republika*, stížnost č. 14021/10, rozhodnutí ze dne 7. července 2015.

⁵¹⁾ Srov. zejména *X. proti Rakousku*, stížnost č. 5212/71, rozhodnutí Komise ze dne 5. října 1972.

⁵²⁾ Viz *Slivenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 48321/99, rozhodnutí velkého senátu ze dne 23. ledna 2002, § 77; *Savoia a Bounegru proti Itálii*, stížnost č. 8407/05, rozhodnutí ze dne 11. července 2006 nebo *Genovese proti Maltě*, stížnost č. 53124/09, rozsudek ze dne 11. října 2011, § 30.

se zákonem, neboť ten zakládal oprávnění ministra spravedlnosti zbavit občanství jakéhokoli maltského občana, jestliže vyšlo najevo, že jej nabyl podvodem, uvedením příslušných orgánů v omyl nebo zatajením podstatných skutečností. Před vydáním takového rozhodnutí byl stěžovatel podle zákona oprávněn ke kontradiktornímu prošetření jeho záležitosti. Tohoto práva využil a osobně se za přítomnosti právního zástupce zúčastnil několika ústních jednání, kde bylo provedeno zevrubné dokazování, včetně výslechu jeho bývalé manželky. Proti rozhodnutí ministra mohl stěžovatel uplatnit žalobu k Ústavnímu soudu. Dle názoru ESLP tedy řízení, jež vyústilo v odnětí stěžovatelova občanství, bylo doprovázeno dostatečnými procesními zárukami. Rozhodnutí o odnětí státního občanství tudíž nebylo svévolné.

ESLP dále zdůraznil, že situace, na niž si stěžovatel stěžuje, je výsledek jeho vlastního podvodného jednání.⁵³⁾ Pokud jde o možné důsledky zbavení občanství, ESLP znovu podtrhl, že stěžovateli bezprostředně nehrozí vyhoštění. Od předmětných událostí již uplynulo devět let, v jejichž průběhu maltské orgány nevynaložily žádné úsilí směřující k jeho vyhoštění. Pravidelně mu bylo nadto prodáváno povolení k provozování živnosti. Nadto je otcem dětí, které jsou i nadále maltskými státními příslušníky.⁵⁴⁾

Soud konečně připomněl, že žádné ustanovení Úmluvy nelze vykládat tak, že by zaručovalo právo jednotlivce na určitý druh povolení k pobytu.⁵⁵⁾ Není proto úlohou Soudu, aby hodnotil, jaký pobytový status by měl být jednotlivci přiznán. Tato volba náleží toliko vnitrostátním orgánům.⁵⁶⁾ Stěžovatel má přitom k dispozici řadu možností, jak svůj pobyt na Maltě legalizovat. Může požádat o pracovní povolení a následně i o povolení k pobytu, které ho po určitém čase učiní znovu způsobilým zažádat o udělení občanství.

S ohledem na tyto okolnosti ESLP uzavřel, že článek 8 Úmluvy nebyl porušen.

K rozsudku je připojeno významné separátní stanovisko portugalského soudce Pinta de Albuquerque, které obsahuje podrobný rozbor relevantních norem mezinárodního práva (článek 15 Všeobecné deklarace lidských práv, který zakotvuje právo na státní příslušnost a zákaz jejího svévolného zbavení, jakož i Úmluva o postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954, Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 a Evropská úmluva o státním občanství z roku 1997). Dle jeho úsudku, již zásady promítnuté do znění těchto úmluv nabyly formy mezinárodního obyčeje, a proto neobstojí tradiční pojetí, dle něhož jsou otázky nabývání a pozbývání státního občanství bytostně spjaty se suverenitou jednotlivých členů mezinárodního společenství. Státní příslušnost

⁵³⁾ Srov. *Shevanova proti Lotyšsku*, stížnost č. 58822/00, rozsudek ze dne 7. prosince 2007, § 49.

⁵⁴⁾ K právu pobytu odvozenému od dítěte, které je unijním občanem viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm)*.

⁵⁵⁾ Viz *Kaftailova proti Lotyšsku*, stížnost č. 59643/00, rozsudek velkého senátu ze dne 7. prosince 2007, § 51.

⁵⁶⁾ Viz např. *Gribenko proti Lotyšsku*, stížnost č. 76878/01, rozhodnutí ze dne 15. května 2003.

je naopak třeba vnímat jako součást osobní identity jedince, která spadá pod pojem soukromého života ve smyslu článku 8 Úmluvy. Jmenovaný soudce by se proto přikláněl k dynamickému výkladu Úmluvy, dle něhož je chráněno právo na občanství minimálně ve dvou specifických případech. Předně navrhl z daného ustanovení Úmluvy dovodit negativní závazek státu zdržet se svévolného odnímání státního občanství. A zadruhé pozitivní závazek spočívající v povinnosti udělit státní občanství osobě bez státní příslušnosti, která byla na území státu narozena nebo nalezena.

Mgr. Vladimír Pysk, LL.M.

LEGISLATIVNÍ BIBLIOGRAFIE

Redakce časopisu Správní právo – přílohy Legislativa připravuje v nové rubrice výběr z článků zaměřených do oblasti tvorby práva. Upozornění na převážně teoretické texty má za cíl kultivovat legislativní prostředí v české tvorbě práva a působit tak na růst kvality legislativních materiálů.

Přehled periodik

- 1) *Justičná revue*, Časopis pre právnú prax, (JR), vydává Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky
- 2) *Ленинградский юридический журнал* (ЛЮЖ), Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Юридический факультет
- 3) *Právník*, (P), Ústav státu a práva Akademie věd České republiky
- 4) *Právní obzor*, (PO), Ústav státu a práva SAV
- 5) *Stavební právo – Bulletin*, (SP), Česká společnost pro stavební právo
- 6) *Państwo i Prawo* (PiP), Komitet Nauk Prawnych PAN
- 7) *Przegląd Sejmowy* (PS), Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
- 8) *Труды Института государства и права РАН*, Институт государства и права Российской академии наук (РАН)

Bibliografie

BALOG Boris, *Regulácia prejavu v parlamente*, *Justičná revue*, 2017, č. 3, s. 342-358.

ČERNÝ Petr, *Divergence a konvergenca slovenského a českého shromažďovacího práva*, *Justičná revue*, 2017, č. 3, s. 409-415.

ЧЕСТНОВ, И. Л., *Конституция: диалектика универсального и контекстуального*. [Ústava: dialektika univerzálního a kontextového] *Труды Института государства и права РАН*. № 1/2017, с. 9-21.

DRGONEC Ján, *Ústavné a úniové právo v ochrane základných práv a slobôd* (Výslnie a tieň Charty základných práv Európskej únie), *Justičná revue*, 2017, č. 1, s. 1-27.

ДРОБЫШЕВСКИЙ, С.А. - ТИХОНРАВОВ, Е.Ю., *Ограничительное толкование правовых норм и создание умышленно «мертвых» юридических правил как способы неприменения действующего права* [Restriktivní výklad právních norem a vytváření úmyslně „mrtvých“ právních pravidel jako prostředku nevyužívání stávajících právních předpisů] *Труды Института государства и права РАН*. № 6/2016, с. 24-34.

FIBIGER Jan, *Na rozhraní: Stavební legislativa a Stavebnictví 4.0*, *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 1, s. 58-63.

CHRÓSCIELEWSKI Wojciech, *Związanie organu administracji publicznej własną decyzją a możliwość dokonania jej autoweryfikacji* [Vázanost orgánu veřejné správy

vlastním uvážením a jeho schopnost provádět svou sebekontrolu] Państwo i Prawo, 2017, č. 5, s. 54-68.

JAKUBÍK Anton – BEDNÁROVÁ, Adela, *Výber hlavného kontrolóra obce, jako ďalej?*, Justičná revue, 2017, č. 4, s. 536-539.

KLESNIAKOVÁ Jana, *Teória a aplikačná prax vybraných aspektov anti-stalkingovej legislatívy v slovensko-českom porovnaní*, Justičná revue, 2017, č. 1, s. 28-46.

KRÁL Rastislav, *Vybrané problémy prijímania uznesení obecného zastupiteľstva a ich dosah na výkon dobrej verejnej správy*, Justičná revue, 2017, č. 4, s. 455-470.

KMIECIAK Zbigniew, *Węgierska ustawa o ogólnych zasadach postępowania w sprawach administracyjnych - koegzystencja dwóch wizji porządku prawnego? [Maďarský zákon o obecných principech řízení ve správních věcech – koexistence dvou vizí zákona?]* Państwo i Prawo, 2017, č. 4, s. 18-33.

KŘEPELKA Filip, *Nahrazování směrnic nařízeními (důvody skutečnost, možnosti)*, Právník, 2017, č. 3, s. 213-234.

KUŹMICKA-SULIKOWSKA Joanna, *Pojęcie funkcjonariusza publicznego w ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa [Pojem veřejného činitele v zákoně o finanční odpovědnosti veřejných funkcionářů za hrubé porušení zákona]* Państwo i Prawo, 2017, č. 2, s. 70-81.

ĽALÍK Tomáš, *Ludská dôstojnosť v právnom poriadku SR*, Justičná revue, 2017, č. 3, s. 327-341.

ЛУКЬЯНОВА, Е. Г., *Правовая система России: современные тенденции развития [Právní systém v Rusku: aktuální tendence rozvoje]* Труды Института государства и права РАН. № 6/2016, с. 6-23.

MAŁAJNY Ryszard M., *Rozwiązanie legislatury w systemie parlamentarnym [Rozpuštění parlamentu v parlamentních systémech]*, Przegląd Sejmowy, 2017, 1, s. 103-136.

MŁYNARSKA-SOBACZEWSKA Anna, *Rytualne ofiary a moralność publiczna. Analiza argumentacji Trybunału Konstytucyjnego (K 52/13) i Sądu Najwyższego USA (508 U.S. 520.1993) [Rituální oběť a veřejná morálka. Analýza argumentů Ústavního soudu (F 52/13) a Nejvyššího soudu USA (508 U.S. 520.1993)]* Państwo i Prawo, 2017, č. 4, s. 34-47.

PIĄTEK Wojciech, *Nowe kompetencje do merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne [Nové pravomoci věcné příslušnosti správních soudů]* Państwo i Prawo, 2017, č. 1, s. 19-33.

Плиев, Р. С., *Административная ответственность медицинских учреждений и должностных лиц за нарушение права граждан на охрану здоровья [Správní odpovědnost zdravotnických zařízení a úředníků pro porušení práva občanů na ochranu zdraví]* Ленинградский юридический журнал, 2017, č. 1, s. 209-2015.

PŁOWIEC Witold, *Przepis prawny i norma prawna jako przedmiot kontroli Try-*

bunału Konstytucyjnego [Právní předpis a právní norma jako předmět kontroly Ústavního soudu] *Państwo i Prawo*, 2017, č. 2, s. 36-53.

RADAJEWSKI Mateusz, *Uchylenie aktu normatywnego ministra przez Radę Ministrów* [Zrušení ministerského normativního aktu radou ministrů] *Państwo i Prawo*, 2017, č. 1, s. 78-89.

САЛИЕВА, Р. Н., *Роль принципов энергетического права в создании условий для развития конкуренции в сфере энергетики* [Úloha principů energetického práva na vytváření podmínek pro rozvoj hospodářské soutěže v odvětví energetiky] *Труды Института государства и права РАН*. № 6/2016, с. 98-111.

SEGEČ Milan, *Urychli nový Správny súdny poriadok rozhodovanie správnych súdov?*, *Justičná revue*, 2017, č. 1, s. 87-94.

SLEZÁKOVÁ Andrea, *Vývoj právnej úpravy vedúci k integrácii regulácie finančného sprostredkovania a finančného poradenstva*, *Právny obzor*, 2017, č. 2, s. 99-114.

SZYMANEK Jaroslaw, *Legislatywa i egzekutywa w prezydenckich i półprezydenckich systemach rządów* [Legislatura a exekutiva v prezidentských poloprezidentských vládních systémech] *Przegląd Sejmowy*, 2017, 1, s. 103-136.

ŠEJVL, Michal, *Retroaktivita jako diskurzní pojem*, *Právník*, 2017, č. 1, s. 37-62.

ŠTEFANKO Jozef, *K fenoménu kodifikácie súkromného práva*, *Právny obzor*, 2017, č. 1, s. 16-37.

ŠTEVČEK Marek – KOTRECOVÁ Alexandra, *Jako poznať dobrú právnu úpravu od zabezpečovacích opatrení k analytickej právnej epistemológii*, *Právny obzor*, 2017, č. 2, s. 115-130.

VEDRAL Josef, *Nový zákon o přestupcích*, *Stavební právo – Bulletin*, 2017, č. 1, s. 7-16.

VICHEREK Roman, *Trestní odpovědnost zastupitelů měst a obcí*, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, č. 1, s. 121-134

VOJÁČEK Ladislav, *„Zahozené ústavy“ a jejich záhadní autoři*, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2017, č. 1, s. 5-22

ВОЙНИКОВ, В.В., *Реформирование законодательства Европейского союза о границах в свете миграционного кризиса в Европе* [Reformování legislativy Evropské unie o hranicích s ohledem na migrační krizi v Evropě] *Труды Института государства и права РАН*. № 1/2017, с. 125-140.

WOJTUŃ Maciej, *Kodyfikacja postępowania administracyjnego niespornego we Francji* [Kodifikace nesporného správního řízení ve Francii] *Państwo i Prawo*, 2017, č. 3, s. 64-76.

ŻUKOWSKI Lech J., *Spółeczna skuteczność prawa administracyjnego (zarys koncepcji)* [Sociální účinnost správního práva (obrys koncepce)] *Państwo i Prawo*, 2017, č. 5, s. 95-108.

Mgr. Peter Mišúr