

Milan Šimandl¹⁾

Náhradní výsadba a odvody – slabé stránky právní úpravy ochrany dřevin

Úvod

Stromy a keře jsou od pradávna nedílnou součástí života lidí. Mají mnoho funkcí, od užitné po ekologickou, estetickou nebo kulturní. Kácení stromů a keřů patří k jejich existenci a je nezbytné, aby bylo právně regulované. Tato regulace je roztržena do různých právních předpisů, které spolu navzájem souvisí. Nelze tedy mít za to, že by se jednalo o jednoduchou oblast práva.

Předmětem následujícího příspěvku je zhodnocení současné právní úpravy náhradní výsadby a odvodů za pokácené dřeviny rostoucí mimo les (dále jen „dřeviny“) a upozornění na případné problémy, s nimiž se aplikační praxe setkává.

Co se vlastně rozumí náhradní výsadbou? Jak již tento pojem napovídá, jedná se o výsadbu provedenou na základě rozhodnutí orgánu ochrany přírody za pokácené dřeviny. Odvodem jsou pak finanční platby, uložené orgánem ochrany přírody za pokácení dřevin v případech, kdy orgán neuloží náhradní výsadbu.

Ochrana dřevin a jejich kácení

Dřevinou se slovy zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZOPK“) rozumí strom či keř rostoucí jednotlivě nebo ve skupinách ve volné krajině i v sídelních útvarech na pozemcích mimo lesní půdní fond (§ 3 odst. 1, písm. i) ZOPK). Ochrana takových dřevin je postavena na třech základních principech – principu ochrany, péče a povolovacího principu.²⁾

Princip ochrany zakotvený v § 7 odst. 1 ZOPK dává všem dřevinám zákonnou ochranu před poškozováním a ničením. Nedovolené zásahy do dřevin, které jsou v rozporu se zájmem na jejich ochranu, definuje § 2 prováděcí vyhlášky Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) č. 189/2013 Sb., o ochraně dřevin a povolování jejich kácení. Jedná se o takové

¹⁾ Advokátní koncipient a externí doktorand Katedry právních dějin Právnické fakulty UK, email: milan.simandl@gmail.com.

²⁾ DAMOHORSKÝ, M.: Platná právní úprava ochrany dřevin a nakládání s nimi v České republice. In: *Strom pro život – život pro strom V*, Praha: Společnost pro zahradní a krajinářskou tvorbu, 2005, s. 22. ISBN 80-902910-8-2.

zásahy, vyvolávající poškozování nebo ničení dřevin, které způsobí podstatné nebo trvalé snížení jejich ekologických nebo společenských funkcí nebo bezprostředně či následně způsobí jejich odumření.

Princip péče obnáší ošetřování a udržování dřevin, které je dle § 7 odst. 2 ZOPK povinností jejich vlastníka. Otázka vlastnictví dřevin je primárně upravena v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku, podle jehož § 507 je rostlinstvo součástí pozemku. Tato tzv. superficiální zásada je známa od starověku.

Poslední princip – povolovací – se vztahuje na kácení dřevin. V zásadě je ke každému kácení dřeviny potřeba povolení orgánu ochrany přírody,³⁾ pokud zákon nebo prováděcí předpis nestanoví jinak (viz § 8 odst. 1 ZOPK). Povolení lze vydat pouze ze závažných důvodů po vyhodnocení funkčního a estetického významu dřevin.⁴⁾ Výjimkami z povolovacího principu je kácení dřevin ve volném a oznamovacím režimu.

Ve volném režimu, kdy není třeba ke kácení povolení ani oznámení orgánu ochrany přírody, je možné podle § 8 odst. 3 ZOPK kácet dřeviny se stanovenou velikostí, případně jinou charakteristikou. Podrobnosti upravuje již zmíněná vyhláška č. 189/2013 Sb., v jejímž § 3 jsou uvedeny čtyři případy, kdy je možné kácet dřeviny bez povolení. Pokud nejsou dřeviny součástí významného krajinného prvku nebo stromořadí, je možné ve volném režimu kácet dřeviny o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí; zapojené porosty dřevin, pokud celková plocha kácených zapojených porostů dřevin nepřesahuje 40 m²; dřeviny pěstované na pozemcích vedených v katastru nemovitostí ve způsobu využití jako plantáž dřevin a ovocné dřeviny rostoucí na pozemcích v zastavěném území evidovaných v katastru nemovitostí jako druh pozemku zahrada, zastavěná plocha a nádvoří nebo ostatní plocha se způsobem využití pozemku zeleň.

Mezistupněm mezi oběma krajnostmi, tedy volným a povolovacím režimem kácení, je režim oznamovací. Rozlišujeme tzv. předběžný oznamovací režim, kdy kácení dřevin musí být oznámeno orgánu ochrany přírody před provedením a tzv. následný oznamovací režim, kdy se kácení oznamuje orgánu ochrany přírody až po provedení.

V předběžném oznamovacím režimu se podle § 8 odst. 2 ZOPK kácí dřeviny z důvodů pěstebních, to je za účelem obnovy porostů nebo při provádění výchovné probírky porostů, při údržbě břehových porostů prováděné při správě vodních toků, dále dřeviny v ochranném pásmu zařízení

³⁾ Příslušným orgánem ochrany přírody ve věcech kácení dřevin je zpravidla obecní úřad obce, na jejímž území předmětná dřevina roste (§ 76 odst. 1 písm. a) ZOPK).

⁴⁾ Estetický a funkční význam dřevin nesmí být posuzován samostatně, musí jej správný orgány zkoumat ve vztahu k důvodům pro kácení dřevin a jejich závažnosti. Estetický a funkční význam dřevin nemůže být snižován na pouhé kritérium pro určení rozsahu náhradní výsadby. (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2013, č. j. 11 A 105/2012-64.)

elektrizační a plynárenské soustavy při provozování těchto soustav, dřeviny v ochranném pásmu zařízení pro rozvod tepelné energie při provozování těchto zařízení, dřeviny za účelem zajištění provozuschopnosti železniční dráhy nebo zajištění plynulé a bezpečné drážní dopravy na této dráze a dřeviny z důvodů zdravotních.⁵⁾ Kácení musí být oznámeno orgánu ochrany přírody písemnou formou a to nejméně 15 dnů předem. Orgán ochrany přírody může kácení pozastavit, omezit či zakázat, shledá-li v něm rozpor s požadavkem na ochranu dřevin. Předběžný oznamovací režim bývá častěji předmětem odborných i neodborných diskuzí, zda některé okruhy dřevin by měly podléhat právě tomuto režimu nebo přísnějšímu režimu povolovacímu. Např. kácení dřevin u železničních drah bylo do 31. března 2017 v povolovacím režimu, a naopak kácení alejí u silnic, které je nyní v režimu povolovacím, bylo v minulosti v předběžném oznamovacím režimu.

Do následného oznamovacího režimu spadá tzv. havarijní kácení. V tomto režimu mohou být dle § 8 odst. 4 ZOPK káceny dřeviny, je-li jejich stavem zřejmě a bezprostředně ohrožen život či zdraví nebo hrozí-li škoda značného rozsahu. Jedná se tedy především o případy, kdy je strom silně poškozen například vichřicí a existuje reálné nebezpečí, že se zřítí a způsobí škodu na životě, zdraví nebo majetku. Pokácení takové dřeviny je urgentní a může být provedeno bezodkladně, přičemž ten, kdo kácení provede, má povinnost oznámit tuto skutečnost do 15 dnů orgánu ochrany přírody.⁶⁾ Z dikce zákona nevyplývá, na rozdíl od předběžného oznamovacího režimu, že by mělo mít oznámení o havarijním kácení písemnou formu. Je tedy možné splnit následnou oznamovací povinnost pouze ústně, např. telefonicky.

Velkou novelou stavebního práva provedenou zákonem č. 225/2017 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2018 do § 8 ZOPK vložen odst. 6, dle něhož ke kácení dřevin pro účely stavebního záměru povolaného v územním řízení, v územním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí, ve společném územním a stavebním řízení nebo společném územním a stavebním řízení s posouzením vlivů na životní prostředí je nezbytné závazné stanovisko orgánu ochrany přírody. Toto závazné stanovisko vydává orgán ochrany přírody příslušný k povolení kácení dřevin. Zákonné podmínky pro vydání takového závazného stanoviska jsou totožné jako pro vydání povolení ke kácení. V uvedených typech řízení vydává povolení kácení dřevin (včetně uložení přiměřené náhradní výsadby, je-li v závazném stanovisku orgánu

⁵⁾ Co se rozumí pěstebními důvody, obnovou porostů, výchovnou probírkou porostů a zdravotními důvody je blíže specifikováno v čl. 2.6 – 2.9 *Metodické instrukce odboru obecné ochrany přírody a krajiny a odboru legislativního MŽP k aplikaci § 8 a § 9 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů upravujících povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les a náhradní výsadbu a odvozy* (dále jen „Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK“). In: *Věstník MŽP, ročník XXVII, částka 11, prosinec 2017*, s. 32 – 33.

⁶⁾ Podrobnosti ke způsobu oznamování kácení dřevin jsou uvedeny v čl. VI. *Metodického doporučení MŽP, odboru obecné ochrany přírody a krajiny k aplikaci některých ustanovení vyhlášky MŽP č. 189/2013 Sb.* In: *Věstník MŽP, ročník XV, částka 1, leden 2015*, s. 6 – 7.

ochrany přírody stanovena) stavební úřad a je součástí výrokové části rozhodnutí. V ostatních případech (např. u staveb, kde postačuje vydání územního souhlasu dle § 96 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) bude orgánem ochrany přírody i nadále vedeno samostatné řízení o povolení kácení dřevin.⁷⁾ Dle důvodové zprávy vedla k této legislativní změně snaha zjednodušit a zrychlit projednávání stavebních záměrů povolovaných ve výše uvedených typech řízení.⁸⁾

Poškození nebo pokácení dřevin bez povolení je přestupkem, za který lze uložit fyzické osobě pokutu do výše 20.000,- Kč, v případě poškození nebo zničení skupiny dřevin až do výše 100.000,- Kč. Podnikající fyzické osobě a osobě právnické lze za takové jednání uložit pokutu až do výše 1.000.000,- Kč.

Náhradní výsadba a odvody

Pokácením dřeviny v zásadě vzniká jistá ekologická újma – v listech a jehličích dřevin probíhá fotosyntéza, jejich kořenový systém působí proti erozi půd, dřeviny skýtají úkryt mnohým živočichům apod. Aby byla tato ekologická újma⁹⁾ vzniklá pokácením dřeviny minimalizována, je v § 9 ZOPK zakotven institut náhradní výsadby. Tu může podle § 9 odst. 1 ZOPK uložit žadateli orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřeviny. Zároveň může orgán ochrany přírody uložit žadateli následnou péči o dřeviny zasazené v rámci náhradní výsadby po nezbytně nutnou dobu, nejvýše však na dobu 5 let. Z uvedeného vyplývá, že náhradní výsadbu lze uložit pouze u dřevin kácených v povolovacím režimu.

Zda orgán ochrany přírody uloží žadateli povinnost provést náhradní výsadbu nebo nikoli, je předmětem správního uvažování.¹⁰⁾ Existuje však i opačný názor, prezentovaný např. Jitkou Jelínkovou a Milošem Tuháčkem.¹¹⁾ Dle uvedených autorů nezakládá § 9 odst. 1 ZOPK „jakousi libovůli“ orgánu ochrany přírody, zda náhradní výsadbu uloží nebo ne. Podle § 58 odst. 1 ZOPK je ochrana přírody veřejným zájmem a orgán ochrany přírody, který má veřejný zájem chránit, by měl ukládat náhradní výsadbu vždy, s výjimkou případů,

⁷⁾ Podrobněji viz JELÍNKOVÁ, J.: Závazná stanoviska ke kácení dřevin pro účely stavebních záměrů. In: *Ochrana přírody*, č. 1/2018, s. 14 – 17. ISSN 1210-258X.

⁸⁾ Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR: *Sněmovní tisk č. 927/0*, s. 155 [online]. Datum publikace neuvedeno [cit. 2018-10-05]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=927&CT1=0>

⁹⁾ Pojem ekologická újma definuje § 10 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, jako ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

¹⁰⁾ Viz též rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 A 59/2014-27; rozsudek Krajského soudu v Ústí n. L. ze dne 22. 5. 2013, č. j. 15 A 36/2011-100; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014 apod.

¹¹⁾ JELÍNKOVÁ, J. a TUHÁČEK, M.: *Právní vztahy k dřevinám: praktický průvodce*. Praha: Grada, 2016, s. 45 – 46. ISBN 978-80-271-0112-2.

kdy nevznikne pokácením dřeviny ekologická újma. Tento názor přejímá i Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK v čl. 9.4, dle něhož má orgán ochrany přírody navíc přihlídnout k návrhu na kompenzaci újmy, pokud ji žadatel sám navrhuje. Vědom si logické konstrukce druhého prezentovaného přístupu, přikláním se i přesto k názoru prvnímu, tedy že uložení náhradní výsadby záleží pouze na správním uvážení orgánu ochrany přírody. Domnívám se, že mohou nastat situace, kdy jiný veřejný, nebo i soukromý, zájem může převýšit zájem na kompenzaci ekologické újmy náhradní výsadbou a možnost užití správního uvážení je zde namístě. Správní uvážení má svá pevná pravidla, především musí být logicky odůvodněno. Při uložení povinnosti provést náhradní výsadbu bere orgán ochrany přírody v úvahu ekologickou funkci nově vysazených dřevin, není tedy rozhodující, zda náklady na provedení náhradní výsadby odpovídají svou výší hodnotě pokácených dřevin.¹²⁾

Zákonné ustanovení o ukládání náhradní výsadby je kusé a pro aplikační praxi zcela nedostatečné. Například neobsahuje elementární náležitosti výroku rozhodnutí o uložení náhradní výsadby. Ty jsou upraveny v čl. 9.6 Metodické instrukce k aplikaci § 8 a § 9 ZOPK – orgán ochrany přírody určuje místo náhradní výsadby, lhůtu k provedení náhradní výsadby, taxon, počet a velikost jedinců a délku povýsadbové (následné) péče.¹³⁾

Orgán ochrany přírody může uložit žadateli náhradní výsadbu i na pozemcích jiného vlastníka, lze však tak učinit pouze s předchozím souhlasem tohoto vlastníka. Orgány ochrany přírody mnohdy ukládají náhradní výsadbu na svých vlastních pozemcích.

Druhou možností kompenzace ekologické újmy, byť nepřímou, jsou odvody zakotvené v § 9 odst. 3 ZOPK. Týkají se však pouze případů, kdy se dřeviny kácí z důvodu výstavby. Pokud orgán ochrany přírody neuloží náhradní výsadbu, je ten, kdo dřeviny kácí, povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která je povinna jej použít na zlepšení životního prostředí. Kdo pokácí dřeviny protiprávně, je povinen odvod zaplatit do Státního fondu životního prostředí České republiky. Výši odvodů, podmínky jejich ukládání i případné prominutí stanoví podle § 9 odst. 3 ZOPK zvláštní zákon, který však dosud nebyl přijat.

Zajištěním náhradní výsadby nebo zaplacením odvodu je zároveň splněna povinnost náhradního opatření dle § 86 odst. 2 ZOPK¹⁴⁾ i náhrada ekologické újmy dle § 27 odst. 1 zákona o životním prostředí.¹⁵⁾

¹²⁾ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 A 59/2014-27.

¹³⁾ Nezbytnost specifikace náhradní výsadby co do druhu, charakteru a množství náhradní výsadby vyjádřil mj. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 9 A 170/2010-52. Absence takové specifikace v rozhodnutí, činí takové rozhodnutí v tomto směru nepřezkoumatelným.

¹⁴⁾ Ustanovení § 86 odst. 2 ZOPK: „Jestliže uvedení do původního stavu není možné a účelné, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě. Jejich účelem je kompenzovat, byť jen z části, následky nedovoleného jednání.“

¹⁵⁾ Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí: „Každý, kdo poškozováním

Neprovedení uložené náhradní výsadby je přestupkem dle § 87 odst. 1 písm. g) ZOPK popř. podle § 88 odst. 1 písm. h) ZOPK. Za tyto přestupky lze uložit fyzické osobě pokutu až do výše 10.000,- Kč a fyzické osobě podnikající nebo právnické osobě pokutu až do výše 1.000.000,- Kč.

Nedostatky současné právní úpravy náhradní výsadby

Jak již jsem uvedl výše, je nedostatečnost právní úpravy náhradní výsadby její největší slabinou, která nedělá z tohoto institutu příliš účinný nástroj k zajištění obnovy dřevin. Znění § 9 ZOPK je v praxi příčinou několika problémů, které se na tomto místě pokusím rozebrat podrobněji.

1) První z nedostatků náhradní výsadby, který jsem již okrajově nastínil výše, je fakultativnost uložení náhradní výsadby orgánem ochrany přírody. Ačkoli mají podle čl. 9.4 Metodické instrukce k aplikaci § 8 a § 9 orgány ochrany přírody ukládat náhradní výsadbu vždy, když dojde kácením k ekologické újmě, v praxi tak v mnoha případech nečiní. Orgány ochrany přírody v rámci svého správního uvážení nezřídka náhradní výsadbu neukládají. Mohou k tomu být motivovány různými okolnostmi – absencí vhodných pozemků pro náhradní výsadbu, zvýšením administrativní zátěže, ale také prostou snahou vyhovět co nejvíce žadateli, aby neměl důvod se proti rozhodnutí odvolávat a věc byla rychle skončena. To vše jsou faktory, které ze správního uvážení skutečně mohou při aplikaci práva založit nežádoucí libovůli správního orgánu.

Existují názory, že uložení náhradní výsadby by mělo být v zásadě obligatorní. S tímto názorem lze souhlasit, ovšem s drobnými výhradami. Pouhá změna současné právní úpravy z fakultativního na obligatorní ukládání náhradní výsadby při zachování zbývajících útržkovitých právních úprav by věci rozhodně neprospěla. Aby byla náhradní výsadba obligatorní a dobře aplikovatelná v praxi, muselo by dojít ke komplexnímu předělání celé právní úpravy tohoto institutu. Odstranění správního uvážení by muselo znamenat zavedení propracovaného systému zákonných výjimek, kdy by nebylo třeba náhradní výsadbu ukládat (např. při likvidaci invazních druhů dřevin, z důvodů zvláštního zřetele hodných na straně žadatele apod.).

2) Velký problém institutu náhradní výsadby je možnost uložení následné péče po nezbytně nutnou dobu. Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 doporučuje v čl. 9.7, aby orgány ochrany přírody v zájmu řádného vývoje náhradní výsadby ukládaly provádění následné péče na dobu nejvýše možnou, tedy na dobu pěti let. Co se rozumí nezbytně nutnou dobou následné péče ZOPK ani Metodická instrukce k aplikaci § 8 a § 9 neříkají.

životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti stanoví zvláštní předpis.“

Mám za to, že nezbytně nutnou dobou je taková doba, než čerstvě vysazená dřevina zapustí kořeny, zahradnickou terminologií řečeno „než se ujme.“ Tato doba bude zcela jistě kratší než pět let.

Nedostatkem stávající právní úpravy je skutečnost, že dřeviny vysazené jako náhradní výsadba nepožívají žádné speciální ochrany. Takto vysazenou dřevinu je možno po uplynutí stanovené doby následné péče pokácet ve volném režimu, bez jakékoli sankce. Je sotva představitelné, že by dřevina nejpozději pět let po vysazení dosáhla ve výšce 130 cm nad zemí obvodu kmene 80 cm, aby pro její pokácení bylo nezbytné povolení orgánu ochrany přírody. Náhradní výsadba tak nemusí vůbec plnit svůj účel. Za předpokladu, že je uložena provést na stejném místě, kde došlo ke kácení, může její uložení a doba následné péče znamenat toliko oddálení definitivní likvidace dřevin na tomto místě, což zcela jistě není cílem právní úpravy. Dovedeno *ad absurdum*, pokud by nebyla v zákoně stanovena hranice pět let následné péče, dala by se chápat doba nezbytně nutné následné péče jako doba, než vysazená dřevina dosáhne obvodu kmene 80 cm, aby se dostala do povolovacího režimu kácení, což by určitě více naplňovalo zákonodárcem zamýšlený cíl právní úpravy.

3) Třetí problém náhradní výsadby se týká vlastnických práv. Ačkoli podle § 9 odst. 2 ZOPK lze uložit provedení náhradní výsadby na pozemek ve vlastnictví jiného subjektu než žadatele, pouze s předchozím souhlasem vlastníka pozemku, zákon neřeší, zda může vlastník tento souhlas odvolat, kdy a za jakých podmínek. Navíc v takových případech vzniká zvláštní vztah – orgán ochrany přírody uloží žadateli provést náhradní výsadbu na pozemek jiného vlastníka a určí dobu následné péče. Žadatel náhradní výsadbu provede, ale takto vysazené dřeviny se stanou součástí pozemku a tak i majetkem vlastníka pozemku, který má povinnost se o své vlastnictví řádně starat. Zároveň zde však existuje souběžná povinnost žadatele provádět následnou péči o náhradní výsadbu. Obě dvě povinnosti stojí vedle sebe, mohou se vzájemně doplňovat, ale i vylučovat. Mohou vznikat absurdní spory o údržbu dané dřeviny. Vznikne konflikt řádného výkonu vlastnického práva s veřejnoprávní povinností žadatele starat se o náhradní výsadbu. Ze strany žadatele se bude jednat o péči o cizí věc bez možnosti mít nad touto věcí moc. Vlastník pozemku, na němž byla žadatelem provedena náhradní výsadba, však není v ničím omezován, aby s takto vysazenými dřevinami na svém pozemku nenakládal dle svého uvážení, například je neodstranil. Taková možnost není vyloučena a zákonné ustanovení na ni zjevně nepamatuje.

V praxi obce, pokud jako orgány ochrany přírody ukládají náhradní výsadbu na pozemek jiného vlastníka než žadatele, určí zpravidla pozemek, který samy vlastní, a již při rozhodování o náhradní výsadbě vychází ze svých plánů výsadby veřejné zeleně. Tím je minimalizováno riziko pro nově vysazované dřeviny. Nedostatek zákonné úpravy je tak nahrazován aplikační praxí. Na druhou stranu může aplikační praxe přinášet i poněkud rozporuplné případy, zejména když orgán ochrany přírody uloží provést náhradní výsadbu za pokácenou dřevinu na vzdáleném místě od místa kácení. Tím však postrádá

náhradní výsadba svůj smysl, neboť nekompenzuje ekologickou újmu v místě kácení.

4) Poslední okruh problémů s náhradní výsadbou je na straně orgánů ochrany přírody, které často náhradní výsadbu neukládají, aniž by k tomu měly relevantní důvod, případně ukládají náhradní výsadbu v menším rozsahu než vzniklá ekologická újma (často tzv. „kus za kus“ - za pokácení jednoho vzrostlého stromu výsadbu jednoho mladého stromku).¹⁶⁾ Tato neochota orgánů ochrany přírody ukládat náhradní výsadbu je zcela jistě zapříčiněna nedostatkem právní úpravy a vytížeností orgánů. Pokud není v rozhodnutí o povolení kácení uvedeno odůvodnění, proč není náhradní výsadba uložena, je možné to považovat za překročení mezí správního uvážení, případně jeho zneužití. Orgány ochrany přírody ukládají často náhradní výsadbu velmi nekonkrétní, což činí jejich rozhodnutí v praxi nevykonatelná. Pamatuji případ, kdy úředník orgánu ochrany přírody se spokojil při ohledání na místě (místním šetření) s ústním příslibem, že žadatel „potom nějaké stromy vysadí.“

Nefunkční je rovněž kontrola, zda byla náhradní výsadba řádně provedena. Ačkoli je neprovedení náhradní výsadby přestupkem, orgány ochrany přírody často na kontrolu provedení náhradní výsadby rezignují, což lze připisovat nedostatku lidských sil i široké působnosti správních orgánů, z níž je ochrana dřevin vnímána pouze jako okrajová záležitost.

Co se týče odvodů, je hlavním nedostatkem absence speciálního zákona, který tento institut pro praktické užívání paralyzuje. Odhlédneme-li od tohoto zásadního problému a zaměříme se pouze na znění § 9 odst. 3 ZOPK, odhalíme další nedostatek. Tím je účel odvodu. Za dřeviny pokácené z důvodu výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody se platí odvody do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Finanční prostředky takto získané tedy může obec použít nejen k výsadbě dřeviny, ale k jakémukoli jinému účelu, který lze podřadit pod neurčitý pojem „zlepšení životního prostředí.“ To sice umožňuje obci operativně vložit finanční prostředky do aktuálního ekologického problému v dané lokalitě, na druhou stranu to může v konečném důsledku vést k opomenutí zájmu na ochranu dřeviny. Je zcela legitimním požadavkem, aby odvody za pokácené dřeviny byly výlučně použity na údržbu a obnovu dřevin v obci. Ze stejného důvodu považuji za zcela nevhodnou i povinnost platit odvody za protiprávně pokácené dřeviny do Státního fondu životního prostředí. I tyto odvody by měly směřovat výlučně do obecních rozpočtů a být účelově vázány k údržbě a obnově dřevin v obci.

¹⁶⁾ Postup, kdy je žadateli uloženo vysadit jako náhradní výsadbu více stromů, než bylo pokáceno, obhájil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 5. 2015, č. j. 7 As 280/2014-72: „nově vysazené mladé stromky nemohou rychle nahradit plnění všech funkcí pokácené vzrostlé stromy, a proto je náhradní výsadba obvykle ukládána ve vyšším počtu, než je počet pokácených dřevin. Navíc nelze ani vyloučit, že některé z nově vysazených stromů i přes veškerou péči neuhynou.“

Úvahy de lege ferenda

Jak jsem již zmínil výše, právní úprava náhradní výsadby a odvodů za kácení dřevin a její aplikační praxe není v České republice ideální. Nedostatky uvedené v předchozí kapitole je možné do značné míry odstranit vhodnými legislativními změnami. Odborníci po takových změnách volají již několik let. Například účastníci „Mezinárodní konference Aleje 2015 – Finanční zdroje pro aleje,“ která se uskutečnila 27. – 28. listopadu 2015 v Lednici, vyzvali Ministerstvo životního prostředí, aby urychlilo změnu § 9 ZOPK a vytvoření navazujících metodické normy. Ustanovení o odvodech by podle nich mělo splňovat tyto tři podmínky: 1. odvody budou cíleně využitelné pro výsadbu a údržbu dřevin; 2. povinnost zaplatit odvody bude stanovena i pro jiné případy než jen kácení z důvodu výstavby; 3. bude ustanovena adekvátní kontrolní mechanismus a dohledový orgán.¹⁷⁾

Inspiraci k novele zákona je možné hledat na Slovensku. Tamní právní úprava ochrany dřevin zakotvená v zákoně č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny. Základním rozdílem mezi stávající českou a slovenskou právní úpravou je skutečnost, že na Slovensku je náhradní výsadba obligatorní. Odpadá tak prostor pro správní uvážení, které je typické pro českou právní úpravu. Na Slovensku se tedy neřeší největší nedostatek naší právní úpravy, totiž možnost zjednodušení si činnosti orgánu ochrany přírody systematickým neukládáním povinnosti provést náhradní výsadbu.

Zákon č. 543/2002 Z. z.¹⁸⁾ deklaruje zásadu, aby při náhradní výsadbě byly upřednostňovány původní a tradiční druhy dřevin. Stejně jako v české právní

¹⁷⁾ KLEMENSOVÁ, M.: Mezinárodní konference Aleje 2015 - Finanční zdroje pro aleje, Lednice 27. – 28. 11. In: arnika.org [online]. 27. 11. 2015. [cit. 29. 9. 2018]. Dostupné z: <http://arnika.org/mezinarodni-konference-aleje-2015-financi-zdroje-pro-aleje>.

¹⁸⁾ Ustanovení § 48 zákona č. 543/2002 Z. z. které zní: „(1) Orgán ochrany prírody uloží žiadateľovi v súhlase na výrub dreviny povinnosť, aby uskutočnil primeranú náhradnú výsadbu drevín na vopred určenom mieste, a to na náklady žiadateľa; uprednostňuje pritom geograficky pôvodné a tradičné druhy. Ak žiadateľ nie je vlastníkom pozemku, na ktorom sa náhradná drevina vysadila, môže mu orgán ochrany prírody uložiť i starostlivosť o ňu, najviac však na dobu troch rokov. Ak nemožno uložiť náhradnú výsadbu, orgán ochrany prírody uloží finančnú náhradu do výšky spoločenskej hodnoty dreviny (§ 95). Orgán ochrany prírody uloží povinnosť zaplatiť finančnú náhradu aj tomu, kto vyrúbал dreviny bez súhlasu, a to do výšky spoločenskej hodnoty dreviny. Finančná náhrada je príjmom obce, na území ktorej sa výrub uskutočňuje; obec je povinná tieto príjmy použiť výlučne na úhradu nákladov spojených s

- vypracovaním dokumentu starostlivosti o dreviny,
- vypracovaním dokumentu miestneho územného systému ekologickej stability,
- výsadbou najmä geograficky pôvodných a tradičných druhov drevín a starostlivosťou o dreviny rastúce na jej území,
- realizáciou opatrení súvisiacich s vytváraním prokov miestneho územného systému ekologickej stability [§ 2 ods. 2 písm. a) druhá veta] podľa schváleného dokumentu miestneho územného systému ekologickej stability,
- budovaním prokov zelenej infraštruktúry, ako sú zelené parky, zelené strechy alebo ekodukty.

(2) Náhradnú výsadbu a starostlivosť o náhradnú drevinu podľa odseku 1 na pozemku, ktorý nie je vo vlastníctve žiadateľa o výrub dreviny, možno uložiť len s predchádzajúcim súhlasom vlastníka dotknutého pozemku.

(3) Obce sú povinné viesť evidenciu pozemkov vhodných na náhradnú výsadbu vo svojom územnom obvode. Zараdzenie pozemkov do evidencie prerokujú obce s ich vlastníckmi.“

úpravě je možné nařídit náhradní výsadbu i na pozemku, který není ve vlastnictví žadatele, samozřejmě s předchozím souhlasem vlastníka. V takových případech může orgán ochrany přírody nařít žadateli povinnost péče o vysazenou dřevinu nejvýše na dobu 3 let. Pro případy výsadby na vlastním pozemku žadatele zákon žádnou lhůtu nestanoví, neboť je vlastníkovou povinností pečovat o svou dřevinu stanovena obecně dle § 47 odst. 2 zákona. Pokud nelze uložit náhradní výsadbu, uloží orgán ochrany přírody žadateli finanční náhradu ve výši společenské hodnoty dřeviny. Tato finanční náhrada je příjmem obce, na jejímž území kácení probíhá a může být použita výlučně na náklady spojené s ochranou dřevin vyjmenované v § 48 odst. 1 písm. a) až e) zákona.

Společenskou hodnotu dřevin definuje § 95, odst. 1 zákona¹⁹⁾ a podrobnou úpravu společenské hodnoty dřevin přináší § 36 vyhlášky č. 24/2003 Z. z. a přílohy této vyhlášky. Způsob výpočtu společenské hodnoty dřevin vychází z tabulek v přílohách 33 až 36 této vyhlášky. Na jejich základě lze poměrně jednoduchým způsobem zjistit společenskou hodnotu konkrétní dřeviny.

Slovenský model náhradní výsadby je propracovanější a ucelenější než český, přesto i v něm lze spatřit nedostatek v možnosti uložit žadateli náhradní výsadbu na pozemku jiného vlastníka, z níž mohou pramenit komplikace naznačené v bodu ad 3) předchozí kapitoly.

V České republice se do budoucna jeví jako velmi potřebné zajistit dřevinám vysazeným v rámci náhradní výsadby vyšší ochranu, kterou jim současná právní úprava neposkytuje. Jak jsem již uvedl výše, po uplynutí maximálně pětileté doby následné péče nepožívají dřeviny již žádné zvláštní ochrany a mohou být pokáceny ve volném režimu. Rizikem této úvahy *de lege ferenda* však může být ztížená možnost kontrolovat náhradní výsadbu a rozlišit konkrétní dřeviny vysazené jako náhradní výsadba od dřevin ostatních.

Jako jedna z možností budoucí revize stávající právní úpravy může být také přenesení povinnosti provést náhradní výsadbu z žadatele o kácení dřevin na obec. Žadatel by měl ze zákona povinnost zaplatit odvod vypočtený podle hodnoty kácené dřeviny.²⁰⁾ Tento odvod by směřoval do obecního rozpočtu dané obce, která by měla povinnost za něj provést náhradní výsadbu na svém pozemku. Vzhledem ke skutečnosti, že ve většině případů by odvod

¹⁹⁾ Ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. zní: „Společenská hodnota chránených rastlín, chránených živočíchov, drevín, biotopov európskeho významu a biotopov národného významu vyjadruje najmä ich biologickú, ekologickú a kultúrnu hodnotu, ktorá sa určuje s prihliadnutím na ich vzácnosť, ohrozenosť a plnenie mimoprodukčných funkcií. Spoločenská hodnota drevín sa používa aj na vyčíslenie spoločenskej hodnoty lesných porastov rastúcich v územiach so štvrtým alebo piatym stupňom ochrany a chránených stromov.“

²⁰⁾ To by bylo možné samozřejmě za předpokladu, že by existoval zvláštní právní předpis, který by určoval způsob výpočtu odvodu, aby si každý žadatel mohl předběžně vypočítat výši odvodu. V současné době existuje pouze metodika upravující oceňování dřevin (KOLARÍK, J. a kol.: *Oceňování dřevin rostoucích mimo les včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky, 2017, 118 s. ISBN 978-80-88076-72-8).

představoval větší částku než náklady na provedení náhradní výsadby, vznikaly by v obecním rozpočtu přebytky, které by měly být použity na údržbu další obecní zeleně, případně na zlepšení jiné složky životního prostředí v obci. Žadatel, který by pokácel dřeviny na svém pozemku, by nebyl nijak omezen rozhodnout se, zda za pokácené dřeviny na svém pozemku zasadí nové, kolik jich bude a jakého budou druhu. Výše odvodu by byla významným ekonomickým nástrojem regulace kácení, motivující žadatele nekácet stromy z malicherných příčin. V konečném důsledku by mohlo dojít i ke zlepšení stavu zeleně v obci.

Závěr

Jak jsem se pokusil nastínit ve svém příspěvku, je platná právní úprava náhradní výsadby a odvodů ke své škodě málo fungujícím institutem, a proto jsou legislativní změny nevyhnutelné. Bohužel se jedná o dlouhodobý stav, neboť ochrana dřevin bývá mnohdy opomíjena. Přesto je z dlouhodobého hlediska důležitým tématem, protože dřeviny jsou významnou součástí nejen našeho přírodního bohatství, ale i kulturního dědictví. A náhradní výsadba by mohla být klíčovým nástrojem pro zachování dřevin v obcích i volné krajině pro budoucí generace.

Shrnutí:

Náhradní výsadba a odvody jsou instituty, kterými zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zabezpečuje nápravu ekologické újmy vzniklé při kácení dřevin v České republice. Příspěvek v krátkosti přibližuje jednotlivé právní režimy kácení dřevin a následně popisuje stávající právní úpravu náhradní výsadby a odvodů, včetně jejich aplikace v praxi. Zaměřuje se především na nedostatky tohoto institutu, spočívající v kusé a nevyhovující právní úpravě. Článek představuje několik základních problémů, činících stávající právní úpravu téměř nefunkční. V závěru příspěvku jsou obsaženy některé návrhy *de lege ferenda*, včetně srovnání s pokročilejší právní úpravou náhradní výsadby ve Slovenské republice.

The remedy of the environmental damage caused by the felling of trees in the Czech republic - summary:

Compensatory planting and compensatory fee based on Act No. 114/1992 Coll. allows the remedy of the environmental damage caused by the felling of trees in Czech republic. This article briefly illustrates the different legal regimes of tree felling and subsequently describes the existing legislation on compensatory planting and compensatory fee, including their application in practice. The article focuses primarily on the weaknesses of this institute, consisting of inappropriate legal regulation, and presents several fundamental problems, which make the existing legislation almost inoperative. At the end of the article there are some suggestions for improving the legal regulation, including comparison with the more advanced legislation on compensatory planting in Slovakia.

Zneužití práva na informace

I. Úvod

Jednou z esenciálních podmínek každé demokratické společnosti i právního státu je nezbytnost kontroly výkonu státní moci veřejností. K naplnění tohoto požadavku v českém právním prostředí slouží mimo jiné právo občanů ke svobodnému přístupu k informacím o činnosti veřejné správy zhmotněné v řadě právních předpisů, přičemž tím nejzákladnějším je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Právo na informace patří k ústavně garantovaným politickým právům. Smyslem tohoto práva je umožnit občanům orientovat se ve veřejném dění, aniž by bylo třeba prokazovat odůvodněnost požadavku. Případné omezení může být dáno pouze zákonem, při respektování nezbytnosti ochrany práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví a mravnosti.¹⁾

Význam a účel práva na informace spočívá v participaci občanské společnosti na věcech veřejných, kdy se informování veřejnosti týká fungování veřejné moci jako takové. Pomocí získaných informací může veřejnost veřejnou moc kontrolovat. Je-li informace součástí veřejné sféry, právo na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod na ní dopadá. Součástí veřejné sféry je to, co může být předmětem legitimního veřejného zájmu, což je v zásadě vše, co souvisí s fungováním moci ve státě.²⁾

V Listině základních práv a svobod je právo na informace systematicky zařazeno mezi práva politická, jako prostředek účasti na politickém životě státu. Je zaručeno státem. Jedná se o právo na informaci v politickém slova smyslu, chápáné velmi široce. Nelze jej však chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Právo na informace je účinným nástrojem, který člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.³⁾

¹⁾ MATES, P., SKULOVÁ, S.: K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace, *Bulletin advokacie* č. 7-8/2013, s. 40 a Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02).

²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10.

³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02.

Zákonodárce zvolil extenzivní pojetí přístupu k informacím, aby zaručil možnost široké kontroly veřejné správy.⁴⁾ Přestože je právo na informace právem politickým, umožňuje zákon o svobodném přístupu k informacím žádat poskytnutí informací i z jiných důvodů než je vykonávání politických práv. Žadatelé tak nezřídka kdy požadují informace např. jako podklad pro diplomové či disertační práce, k výkonu svého podnikání příp. jako případnou alternativu institutu nahlížení do spisu apod. Je tedy jen logické, že takovéto vymezení práva sebou nezbytně nese konflikty s jinými, ústavně zaručenými právy, především pak s právem na ochranu soukromí.

O kolizi těchto dvou práv toho bylo, a bezesporu, i bude napsáno, jak v odborné literatuře, tak i v judikatuře našich soudů, mnoho.⁵⁾ O důležitosti významu práva na informace pro naši společnost však svědčí i skutečnost, že se judikatura dlouhodobě kloní ke stanovisku, že právo na informace u veřejně činných osob převládá nad právem na ochranu jejich soukromí.⁶⁾ Na výše uvedeném nic nezměnil ani veřejnosti známý tzv. „*platový náález*“ Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (následovaný nálezem sp. zn. IV. ÚS 1200/16), který stanovil podmínky, za kterých výkon práva na informace nemusí být uspokojen, neboť v daném konkrétním případě převládl zájem na ochranu soukromí.

I nadále však platí postulát, který vyslovil Nejvyšší správní soud, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se zásadně poskytují,⁷⁾ avšak je třeba vždy, v každém konkrétním případě zkoumat, zda nejsou naplněny Ústavním soudem formulované podmínky pro odepření informace.

Nicméně primárním cílem mého článku není rozebírat kolizi výše uvedených práv, ale zaměřit se na jiný aspekt poskytování informací, byť s ochranou soukromí související, a to na problematiku zneužití práva na informace respektive šikanózního výkonu tohoto práva.

Snad je lidské povaze vlastní, že i ta sebelepší myšlenka či nejctihodnější záměr může být zneužit k páchání zla ať už z důvodu obohacení jednotlivce nebo pro pouhé potěšení škodit druhým. Stejně tak jako je od samého úsvitu civilizace dána lidstvu touha upravit své vztahy pomocí pravidel, v nichž se odráží představa spravedlivého uspořádání věcí, je stejně stará i snaha jednat proti těmto pravidlům (*contra legem*), ale i snaha jednat zdánlivě v souladu s těmito pravidly, a přesto v rozporu s jejich smyslem a účelem (*in fraudem legis*).⁸⁾

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21.

⁵⁾ Mezi nejvýznamnější judikáty, které se touto kolizí zabývají, lze rozhodně uvést rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 a náález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16, náález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16.

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015 č. j. 57 A 109/2013-132.

⁷⁾ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5As 64/2008-155.

⁸⁾ GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 154, ISBN 978-80-7380-652-1.

Zneužití práva (*abusus iuris*) je chování zdánlivě dovolené, jímž má být dosaženo výsledku nedovoleného, přičemž zvláštním druhem zneužití práva je šikanózní výkon práva, spočívající ve výkonu práva se záměrem způsobit jinému nepřiměřenou újmu.⁹⁾

II. Vývoj zákazu zneužití práva a jeho zakotvení v českém právu

Problematika zneužití práva není ničím novým. Různé koncepce zákazu zneužití práva znalo již klasické římské právo a v moderních právních dějinách se začíná posazovat jako princip soukromého práva v průběhu 19. a 20. století¹⁰⁾ např. v Pruském zemském právu nebo ve francouzském Code civil.¹¹⁾ Švýcarský Code suisse stanoví od roku 1912 ve svém čl. 2 odst. 2, že „zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany“.¹²⁾

Myšlenku zákazu zneužití práva poté převzala celá řada dalších národních kodifikací soukromého práva, např. portugalský občanský zákoník z roku 1966, španělský Código civil ve svém čl. 7 či ustanovení § 4 odst. 1 maďarského občanského zákoníku z roku 1959.¹³⁾

V českém právu se tento institut objevil v čl. VIII zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „starý občanský zákoník“), který stanovil, že „nikdo nesmí zneužívat svých práv proti zájmům společnosti nebo spoluobčanů“.¹⁴⁾ Po novele provedené zákonem č. 509/1991 Sb., účinné od 1. 1. 1992, již starý občanský zákoník výslovný zákaz zneužití práva neobsahoval, avšak byl dovozován z ustanovení § 3 odst. 1, kde spolu s dobrými mravy představoval zákaz výkonu takových práv a povinností z občanskoprávních vztahů, které bez právního důvodu zasahují do práv a oprávněných zájmů jiných.¹⁵⁾

Dle ustálené judikatury bylo smyslem ustanovení § 3 odst. 1 starého občanského zákoníku zamezit výkonu práva, který sice odpovídá zákonu, avšak odporuje dobrým mravům, jež lze definovat jako souhrn společenských, kulturních a mravních norem, které v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující

⁹⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 184, ISBN 80-7179-028-1.

¹⁰⁾ FIALA, J., HURDÍK, J., KORECKÁ, V., TELEČ, I.: *Lexikon Občanské právo*, Sagit, Ostrava, 2001, s. 451, ISBN 80-7208-237-X.

¹¹⁾ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, s. 83 – 93, ISBN 80-210-2001-6.

¹²⁾ BIN, F.: *Recepce teorie zneužití práva ve Francouzském právu* in. TICHÝ, L. a kol.: *Zneužití práva*, Univerzita Karlova v Praze, 2016, s. 14, ISBN 978-80-87975-43-5.

¹³⁾ TICHÝ, L.: *Zneužití práva – základní kategorie* in. TICHÝ, L. a kol.: *Zneužití práva*, Univerzita Karlova v Praze, 2016, s. 25, ISBN 978-80-87975-43-5.

¹⁴⁾ KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1995, s. 185, ISBN 80-7179-028-1.

¹⁵⁾ HURDÍK, J.: *Zásady soukromého práva*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, s. 102, ISBN 80-210-2001-6.

částí společnosti a mají povahu norem základních.¹⁶⁾ Z toho bylo dovozeno, že i takový výkon práva, který odpovídá zákonu, může být shledán v rozporu s dobrými mravy, a že mu proto bude soudem odeprána právní ochrana.¹⁷⁾

Současný civilní kodex, tj. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“), již ve svém ustanovení § 8 obsahuje explicitní zákaz zneužití práva, když uvádí, že „zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany“, čímž přiznává inspiraci výše zmíněným švýcarským občanským zákoníkem.¹⁸⁾

Ustanovení § 8 občanského zákoníku nezakazuje výkon práva, které je zneužíváno, avšak nepřiznává mu ochranu, neboť se jedná o zákonem nedovolené (reprobované) jednání. Vychází tak z pravidel „*Neminem laedit qui iure suo utitur*“¹⁹⁾ a „*Mal enim iure nostra uti non debemus*.“²⁰⁾ Zneužití se tak nepovažuje za samotný výkon práva, ale je výkonem práva pouze zdánlivým. Občanský zákoník klade důraz na zjevné zneužití, kdy o naplnění skutkové podstaty není pochybnost, neboť i zákaz zneužití může být zneužit. Musí se tedy jednat o takové zneužití, které lze prokázat. Jsou-li pochybnosti, musí být chráněn ten, kdo subjektivní právo má a dovolává se jej. Sankcí za zneužití práva je odmítnutí právní ochrany zdánlivého výkonu práva.²¹⁾

Přestože institut zneužití práva je již tradičně spjat se soukromým právem, je dnes již zakořeněn i v právu veřejném jako obecný princip práva. Skutečnost, že zákaz zneužití práva není v určitých oblastech práva explicitně vyjádřen, nelze chápat jako neaplikovatelnost této zásady. Ústavní soud dovodil, že přestože konkrétní norma s pojmem zneužití práva nepracuje, neznamená to, že „by v této oblasti ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo, resp. že by chování, jež vykazuje znaky zneužití práva, nemohlo být za takové označeno, a vyvozováno odtud i adekvátní právní důsledky.“²²⁾

Protože zákon nemůže pamatovat na všechny možné myslitelné situace, může dojít k tomu, že určité chování zdánlivě odpovídá právní normě (resp. znění právního předpisu), avšak je současně pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, když v rozporu s určitými základními hodnotami a rozumným uspořádáním společenských vztahů působí újmu jinému. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití. Z výše uvedeného důvodu představuje institut

¹⁶⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. 3 Cdon 69/96, publikovaný v časopise *Soudní judikatura* 8/1997 pod č. 62.

¹⁷⁾ Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 23. 8. 2017, č. j. 22 Cdo 4741/2015.

¹⁸⁾ Viz důvodová zpráva k občanskému zákoníku.

¹⁹⁾ Kdo vykonává svoje právo, nikomu neškodí.

²⁰⁾ Nemáme však zneužívat své právo.

²¹⁾ PELIKÁNOVÁ, I., PELIKÁN, R.: Zákaz zneužití práva in. ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J., a kol.: *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* (§ 1 – 645, obecná část), Wolters Kluwer, Praha, 2014, ISBN 978-80-7478-370-8.

²²⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06.

zákazu zneužití subjektivních práv materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko spravedlnosti.²³⁾

Zákaz zneužití práva je tak pravidlem českého práva, a to i práva veřejného. Tento princip vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vúdčích hodnotách, k nimž patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem.²⁴⁾

I bez výslovné právní úpravy tak judikatura dovodila komplexní použitelnost principu zákazu zneužití práva v celém českém právním řádu. Čímž se dostávám k jeho aplikaci v souvislosti se zákonem o svobodném přístupu k informacím.

III. Zákaz zneužití práva na informace

Nejprve je vhodné si vyjasnit, že o zneužití práva na informace můžeme hovořit pouze v souvislosti s žadatelem a nikoliv povinným subjektem. Není tomu tak proto, že by v případě povinných subjektů nedocházelo ke zneužití práva, avšak v jejich případě hovoříme spíše o zneužití správního uvážení, zneužití pravomoci²⁵⁾ či nesplnění povinnosti.²⁶⁾ Povinný subjekt nemůže právo na informace, ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, zneužít, neboť mu žádné veřejné subjektivní právo na poskytnutí informací nesvědčí.

To samozřejmě neznamená, že by např. obce, které jinak mají postavení povinného subjektu,²⁷⁾ nemohly podávat žádosti o poskytnutí informace, avšak v takovém případě mají postavení žadatele²⁸⁾ a nikoliv povinného subjektu.

²³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48.

²⁴⁾ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74.

²⁵⁾ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha, C. H. Beck, 2016, s. 56, ISBN 978-80-7400-624-1.

²⁶⁾ V rozsudku ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, publ. pod č. 1469/2008 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud vyslovil, že „[e]xistence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. (...) Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.“ K tomu srov. také např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010 - 240, publ. Pod č. 2351/2011 Sb. NSS.

²⁷⁾ Ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

²⁸⁾ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Řada zahraničních právních úprav umožňuje odmítnout žádost, pokud z formy či kontextu vyplývá, že se jedná o žádost obstrukční, nesmyslnou, urážlivou či útočnou.²⁹⁾ Podobně i v české právní úpravě zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí stanoví ve svém ustanovení § 8 odst. 3 písm. b) a c), že je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, nebo v případě, že má žadatel již požadovanou informaci prokazatelně k dispozici.

Oproti tomu zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje zneužití práva jako specifický důvod pro odmítnutí žádosti.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je obecným právním přepisem, který zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici povinné subjekty. Výjimkou z povinnosti poskytnout informace jsou ty informace, jejichž poskytnutí zákon výslovně vylučuje.³⁰⁾ Nicméně judikatura správních soudů postupně podmínky explicitního zákonného zmocnění prolomila a vedle zákonem výslovně uvedených důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace stanovila i důvody faktické,³¹⁾ jako např. neexistenci informace.³²⁾

A protože zneužití práva nemá povahu výkonu práva a na žadatele, který se formálně dovolává práva na informace, lze pohlížet jako na osobu, které dané právo v konkrétním případě nesvědčí,³³⁾ stalo se zneužití práva dalším z faktických důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace.³⁴⁾

Zákaz zneužití práva má být uplatňován podpůrně, kdy ke stejnému cíli nevedou jiné prostředky.³⁵⁾ Je přitom obtížné *a priori* obecně stanovit, kdy se zákazu zneužití použije a kdy nikoliv, neboť vždy záleží na okolnostech konkrétního případu. Aby institut zákazu zneužití práva mohl reagovat na nepřehledné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat, musí se vyznačovat jistou obsahovou pružností. Stanovením konkrétních pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv.³⁶⁾

²⁹⁾ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, Praha, 2017, s. 8, ISBN 978-80-7552-859-9.

³⁰⁾ PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*, 5. doplněné a opravené vydání, Brno, MU Brno, 2003, s. 186, ISBN 80-210-2763-0.

³¹⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 769, ISBN 978-80-7400-273-1.

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 – 41 nebo rozsudek ze dne 2. 4. 2008 č. j. 2 As 71/2007-56 „Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace přitom bude právě situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá.“

³³⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 773, ISBN 978-80-7400-273-1.

³⁴⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21 nebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62.

³⁵⁾ MELZER, F., TÉGL, P. a kol.: *Občanský zákoník – velký komentář*. Svazek I. § 1 – 117. Praha: Leges, 2013, s. 149 – 150, ISBN 978-80-87576-73-1.

³⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005 č. j. 1 Afs 107/2004-48.

Institut zákazu zneužití práva má být užit zcela výjimečně, v případech, kdy povinný subjekt při posuzování žádosti o poskytnutí informace zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá.³⁷⁾ Nepodaří-li se však nade vší pochybnost dovodit, že žadatel o informaci svého práva zjevně zneužívá, je na místě postupovat ve prospěch žadatele a informaci poskytnout.³⁸⁾

Nicméně vymezit jednání, které lze označit za zneužití výkonu práva nemusí být nikterak jednoduché, neboť zneužití práva je skryto především v motivech jednání,³⁹⁾ které zpravidla zůstávají povinnému subjektu utajeny. Proto mnohdy nezbyvá nic jiného, než atributy zneužití výkonu práva odvozovat od znaků tohoto jednání.

Zneužití práva můžeme vymezit za pomoci subjektivních a objektivních kritérií, kdy objektivní prvek spočívá v hodnocení smyslu a účelu právní normy, které podanou žádostí hrozí zneužití, zatímco subjektivní kritérium zneužití směřuje k hodnocení již zmíněné motivace žadatele, přičemž obě složky musí být naplněny současně.⁴⁰⁾

Nevyhovět žádosti o poskytnutí informace z důvodu zneužití práva tak lze především takovým žádostem, které jsou kverulační, šikanózní nebo které cíleně paralyzují pracovní kapacitu orgánů veřejné moci.⁴¹⁾

Za žádosti cíleně paralyzující pracovní kapacitu povinných subjektů lze podle okolností považovat podávání velkého množství žádostí o poskytnutí informací, které spolu obsahově nesouvisejí, motivované snahou ztížit vyřizování běžné agendy povinnými subjekty. V případech kdy množství nebo charakter žádostí podávaných jedním žadatelem zabraňuje povinnému subjektu plnění ostatních zákonných povinností, přičemž z okolností je zřejmé, že právě toto paralyzování činnosti povinného subjektu je úmyslem žadatele, lze hovořit o zneužívání práva na informace.⁴²⁾

Pouhá skutečnost, že žadatel podává velké množství žádostí o poskytnutí informací, přirozeně sama o sobě neznamená, že by jeho žádostem nemělo být vyhověno.⁴³⁾ Rozhodující pro kvalifikaci podání jako zjevně obstrukčního, a tedy zneužívajícího právo, je početnost, sériovost a stereotypnost podaných žádostí spojená s opakováním obdobných či zcela identických argumentů.⁴⁴⁾

³⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21.

³⁸⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 773, ISBN 978-80-7400-273-1.

³⁹⁾ ŠALOMOUN, M.: *Právo na informace jako prostředek šikany*, COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8. Dostupné na www.law.muni.cz/sborniky/cofola2009/.

⁴⁰⁾ Srov. např. anal. rozsudek Soudního dvora Evropské Unie C-110/99 ve věci *Emsland-Stärke*.

⁴¹⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66.

⁴²⁾ <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/consulting/consultingDetail.aspx?faqID=22764>.

⁴³⁾ Obdobně srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014 č. j. 8 As 78/2014 – 12.

⁴⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014 č. j. 10 As 226/2014 – 16.

Ostatně sériovost a stereotypnost podání zakládá zneužití práva podat návrh soudu např. dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁴⁵⁾

Podávání neopodstatněných žádostí tak, aby bylo možno žadatele označit za kverulanta, se vztahuje na případy, kdy z okolností a povahy žádosti vyplývá, že žadatel postupuje způsobem, který nasvědčuje tomu, že mu ve skutečnosti nejde o rychlé a efektivní meritorní vyřešení věci (poskytnutí informace), ale právě a jen o samotné vedení předmětného řízení (zatížení, resp. šikanu povinného subjektu), případně jsou žádosti povahou bizarní až patologické, lze i v takových případech dovodit, že došlo ke zneužití práva na informace.⁴⁶⁾

Také opakované žádosti o poskytnutí informací, které již byly poskytnuty (byť nepatrně formulačně pozměněné), lze zamítnout. Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace byla již žadateli poskytnuta informace anebo bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, nic sice nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou, nicméně má-li povinný subjekt za to, že dotyčná informace již byla poskytnuta, je oprávněn tuto žádost z tohoto důvodu zamítnout.⁴⁷⁾ To platí samozřejmě za předpokladu, že žadateli již byly požadované informace poskytnuty v písemné formě nebo v jiné formě, která umožňuje jejich trvalé zaznamenání; takovým případem tedy není pouhé ústní sdělení těchto informací.⁴⁸⁾

O šikaně pak hovoříme v případech, kdy žadatel cíleně útočí na konkrétní osoby či úřad jako celek⁴⁹⁾ s úmyslem jej poškodit či znevýhodnit, případně kdy je zřejmé, že výkon práva vede k nepřijatelným důsledkům.⁵⁰⁾

V obecné rovině lze shrnout, že jistým indikátorem zneužití práva na informace může být důvod podání žádostí, resp. v něm implicitně obsažený úmysl žadatele získat informace k cíli, který je v rozporu se zákonem. Praktickým a dosud neřešeným problémem povinných subjektů však zůstává, jak tento úmysl prokázat,⁵¹⁾ neboť zákon o svobodném přístupu k informacím neposkytuje povinnému subjektu žádnou zákonnou oporu, která by mu umožňovala zjistit důvod dotazu žadatele.⁵²⁾ Možným způsobem tak je

⁴⁵⁾ Srov. rozhodnutí *Anibal Vieira & Filhos LDA a Maria Rosa Ferreira da Costa LDA proti Portugalsku*, č. 980/12 and 18385/12, 13. 11. 2012; respektive shodně již rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva *M. proti Spojenému království*, č. 13284/87, 15. 10. 1987, a *Philis proti Řecku*.

⁴⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 13. 2. 2015 č. j. 52 A 76/2014 – 97.

⁴⁷⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004 č. j. 5 A 65/2002-33.

⁴⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008 č. j. 3 As 13/2007-75.

⁴⁹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018 č. j. 5 A 40/2015-68.

⁵⁰⁾ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 7. 2014 sp. zn. 33 Cdo 1967/2014 nebo usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 7. 2016 sp. zn. 25 Cdo 306/2016.

⁵¹⁾ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 772, ISBN 978-80-7400-273-1.

⁵²⁾ ŠKODOVÁ, P., PLACHÝ, J.: *Judikatura NSS: Poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy*, *Soudní rozhledy*, 2015, č. 7 -8, s. 249.

dovozovat tento úmysl z předchozího jednání žadatele, kde se již prokazatelně zneužívání práva dopouštěl popřípadě jej složitě dovodit z kontextu žádosti.

IV. Vztah žadatele o poskytnutí informace a dotčené osoby

Protože případy, kdy žadatel požaduje informace týkající se osob, ke kterým má osobní, pracovní či jiný blízký vztah, nejsou neobvyklé a v intencích zneužití práva představují určitou specifickou problematiku, budu se tomuto jevu nyní speciálně věnovat. Byť případy, kdy se žadatel dotazuje na osoby, které osobně zná, mohou v sobě implicitně indikovat hrozbu výše zmíněného šikanózního jednání, není situace tak jednoduchá, jak by se na první pohled mohla zdát.

Ve známém a vlnu emocí zvednuvším rozsudku konstatoval Nejvyšší správní soud „pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace ..., jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva“.⁵³⁾

Jak však bylo uvedeno výše, dovodit z žádosti o poskytnutí informace takovýto cíl není nikterak jednoduché. Skutečnost, že např. fyzická osoba, která byla uznána vinou ze spáchání přestupku, žádá informace o platech osob, které přestupkové řízení vedly, nevypovídá sama o sobě úmyslu zneužít právo a šikanovat dotčené osoby. Obdobně to platí v případě, kdy by osoba u které je prováděna daňová kontrola, požadovala informace o vzdělání kontrolujících osob. Jak dovodil Nejvyšší správní soud,⁵⁴⁾ „samotná skutečnost, že žadatel o informace nesouhlasí s výsledky činnosti úřední osoby v jiné věci, nezakládá důvod pro závěr o zneužití práva v případě, kdy žadatel žádá informace ... takové úřední osoby...“.

Ve správní praxi se lze rovněž setkat s případy, kdy nespokojení zaměstnanci státní správy žádali poskytnutí informací o platech svých nadřízených či kolegů. Například Ministerstvo financí se s touto problematikou vypořádalo konstatováním, že zneužití práva je sice legitimním důvodem pro odepření poskytnutí informace, nicméně pouze ze skutečnosti, že je odvolatel podřízenou osobou dotčených osob, nelze dovodovat šikanózní výkon práva.⁵⁵⁾

Krajský soud v Plzni, nutno dodat, že ve zrušeném rozsudku, rovněž vyslovil názor, že „není prostor pro odepření poskytnutí požadované informace jen proto, že povinný subjekt je s žalobcem (žadatelem o informaci) ve sporu majetkového charakteru, anebo proto, že mezi subjekty údajů jsou žalobcovi blízcí příbuzní. ... Argumentem pro neposkytnutí požadované informace není ani torzení povinného subjektu ohledně následků poskytnutí požadovaných informací, které údajně mají být

⁵³⁾ Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018 č. j. 6 As 189/2017-32.

⁵⁵⁾ Např. rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 5. 11. 2018 č. j. MF-20895/2018/3902-10.

pro subjekty údajů fatální, nezhojitelné, a to právě s ohledem na příbuzenské vztahy mezi žadatelem a některými subjekty údajů.“⁵⁶⁾

Z výše popsanych případů nejde zpravidla automaticky dovodit zneužití práva, neboť jak z povahy tohoto institutu vyplývá, zneužití musí být zjevné a nikoliv pouze tušené. Obdobné žádosti lze však poměrně nezřídka (s ohledem na konkrétní okolnosti každé žádosti) zamítnout na základě Ústavním soudem nastíněného testu proporcionality.⁵⁷⁾

Podobné typy žádostí zpravidla směřují k informacím o platech, vzdělání či jiné osobní sféry dotčených osob. Údaj o platu ve spojení s konkrétním zaměstnancem, který je identifikován, anebo je alespoň identifikovatelný ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů, je také osobním údajem a je vesměs vnímán jako informace, kterou dotčené osoby pociťují velmi silně jako citlivou.⁵⁸⁾

Protože se v daném případě dostává právo žadatele na informace konkretizované zákonem o svobodném přístupu k informacím do kolize s právem na ochranu soukromí a právem na ochranu osobního života, zaručených podle čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod, musí povinný subjekt provést test proporcionality na základě teorie vážení zájmů, jak vyplývá z již zmíněného nálezu Ústavního soudu.

Ústavní soud stanovil podmínky, které musí být kumulativně naplněny v rámci testu proporcionality, který podle svého vlastního vyjádření dovodil z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.⁵⁹⁾ Teprve na základě tohoto testu může být zjištěno, zda jsou naplněny předpoklady, které umožňují poskytnutí informace.

U žádosti o poskytnutí informace mají být zkoumána tato kritéria:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

V případech osobní zainteresovanosti žadatele o poskytnutí informací, kdy tento má vztah k dotčeným osobám, o kterých informace požaduje, bývá často zásadní již první kritérium, tj. zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.

⁵⁶⁾ Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 109/2013 – 47 (zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu 23. 4. 2015 č. j. 5 As 63/2015 – 25).

⁵⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 č. j. IV. ÚS 1378/16.

⁵⁸⁾ MELOTÍKOVÁ, P.: *Ochrana osobních údajů v rámci veřejné správy*. Praha: Leges, 2018, s. 66, ISBN 978-80-7502-275-2.

⁵⁹⁾ Srov. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11 zdroj ASPI.

Toto kritérium, tj. veřejný zájem jakožto účel vyžádání informace, musí být odlišováno od druhého kritéria, tj. zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Je tomu tak proto, že zatímco informace samotná se veřejného zájmu sama dotýkat může (např. výše odměn nadřízených – vedoucích zaměstnanců), účel jejího získání může být oproti tomu veden z čistě osobních (soukromých) důvodů, které bývají zpravidla poodhalený v následném vyjádření dotčených subjektů.

Veřejný zájem je pojmem, který současná právní úprava zpravidla výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který se zejména ve správním právu poměrně často používá. Odborná literatura na prvním místě uvádí, že veřejný zájem je pak opakem zájmu soukromého.⁶⁰⁾ Veřejný zájem nelze zaměňovat za zájem soukromý,⁶¹⁾ musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě od zájmu soukromého odlišen.⁶²⁾

A právě osobní zainteresovanost žadatele je nezřídka prubířským kamenem, jímž posuzovaná žádost neprojde, neboť indikuje, že účelem podání žádosti je ryze soukromý zájem. Tato osobní zainteresovanost sice nedosahuje takové míry a intenzity, aby mohlo být dovozováno zneužití práva, příp. šikana, avšak je mnohdy dostatečná pro zjištění, že žádost nesplňuje první kritérium uvedené v písmenu a) testu proporcionality, což vede k zamítnutí té části žádosti, která směřuje např. do poskytnutí osobních údajů dotčených osob.

Druhé kritérium uvedené v písmenu b) spočívá v posuzování, zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Jak bylo uvedeno výše, toto kritérium je třeba vnímat odlišně od prvního kritéria, kterým je zkoumání účelu a pohnutek žadatele. Evropský soud pro lidská práva v této souvislosti upozorňuje, že zásah do práva na ochranu osobních údajů vyžaduje konkrétní a oprávněný důvod.⁶³⁾ Tímto důvodem může být právě veřejný zájem na transparentním hospodaření s veřejnými prostředky. Například vedoucí pracovníci ve státní správě vykonávající rozhodovací pravomoc, příp. oprávnění nakládat s veřejnými prostředky, musí počítat se zvýšenou kontrolou ze strany veřejnosti, a proto lze předpokládat převahu veřejného zájmu na poskytnutí informace nad zájmem na ochraně soukromí u žádostí směřujících k poskytnutí údajů o výši jejich platu.⁶⁴⁾

⁶⁰⁾ Srov. např. PRŮCHA, P., POMAHÁČ, R.: *Lexikon – Správní právo*, Ostrava, Sagit, 2002, s. 585, ISBN 80-7208-314-7 nebo KNAPP, V.: *Teorie práva*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 31, ISBN 80-7179-028-1.

⁶¹⁾ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 56, ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶²⁾ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č. j. 6 As 65/2012 – 161.

⁶³⁾ Srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 29. 6. 2010, *Evropská komise vs. The Bavaria Lager Co. Ltd.*, C-28/08 P., nebo MELOTÍKOVÁ, P.: *Ochrana osobních údajů v rámci veřejné správy*. Praha: Leges, 2018, s. 58, ISBN 978-80-7502-275-2.

⁶⁴⁾ Závěrečné stanovisko Veřejného ochránce práv ze dne 22. 2. 2013, sp. zn. 5362/2011/VOP/KČ dostupné na https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/STANOVISKA/pravo_na_informace/Osobni_udaje_a_obchodni/5362-11-KC-ZSO.pdf.

Třetí podmínkou testu je povaha žadatele jakožto společenského hlídacího psa tj. osoby plnící úkoly či poslání dozoru nad výkonem veřejné moci.

Ústavní soud stanovil toto kritérium, aniž by rozvedl konkrétnější vodítka, jak určit, který z žadatelů podmínku splňuje a který již nikoliv.

Literatura termín „společenský hlídací pes“ zpravidla spojuje se sdělovacími prostředky (televize, tisk, rozhlas apod.). Nicméně právo na informace je dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod politickým právem svědčícím každému, tudíž by byl takovýto restriktivní výklad ústavně nekonformní. Termín společenského hlídacího psa tedy nelze vztáhnout pouze na pracovníky médií, ale musí zahrnovat podstatně širší skupinu žadatelů.

Zastávám názor, že společenským hlídacím psem není každý žadatel o informace, který sám sebe za hlídacího psa prohlásí. Pokud by se totiž přistoupilo na tuto tezi, stala by se podmínka zkoumat postavení žadatele jakožto osoby plnící úkoly či poslání dozoru veřejnosti irelevantní, neboť jaký smysl a účel by mělo stanovit toto rozlišovací kritérium, pokud by mělo být aplikováno na každého, kdo se jím prohlásí. Jak bylo uvedeno výše, právo na informace je právem politickým, a proto by v případech, kdy se střetává s jiným ústavně zaručeným právem, mělo svědčit pouze tomu, kdo jej aktivně vykonává a nemělo by sloužit k uspokojení žadatelovi zvědavosti.

Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře přiznal povahu společenského hlídacího psa např. tisku,⁶⁵⁾ nicméně, jak jsem již zmínil výše, nelze toto postavení omezit pouze na profesionální novináře či média obecně.⁶⁶⁾ Evropský soud pro lidská práva například přiznal roli „veřejného hlídacího psa“ nevládní organizaci, za předpokladu, že zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu. V tomto případě Evropský soud pro lidská práva uvedl, že jde o výkon role podobného významu, jakou má tisk, a může být charakterizována jako „sociální hlídací pes“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jako je přiznávána tisku.⁶⁷⁾

Evropský soud pro lidská práva vycházel z klasického pojetí médií jako „hlídacího psa demokracie“ a nevládní organizace k této roli postupně připodobnil. V současnosti je však nezbytné rozšířit uvedené skupiny o další moderní aktéry, kteří fungují jako společenský hlídací pes. Velký senát Evropského soudu pro lidská práva výslovně zmiňuje například různé blogery.⁶⁸⁾ Otazník vyvstává nad uživateli sociálních médií, neboť ne každý

⁶⁵⁾ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. 12. 2004 ve věci *Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku* č. 49017/99, zdroj ASPI.

⁶⁶⁾ Srov. např. rozsudek senátu (2. Sekce) ESLP ze dne 14. 4. 2009 ve věci *Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku* č. 37374/05, zdroj ASPI.

⁶⁷⁾ Srov. např. rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, zdroj ASPI.

⁶⁸⁾ Srov. např. komentář JUDr. Josefa Nejedlého, Ph.D., LL.M.: Master en Droit k rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, zdroj ASPI.

jejich uživatel je používá k prosazování svých politických práv, ale spíše k osobním účelům. Naproti tomu je možné z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyvodit i závěr, že pokud o informace požádá „běžný“ občan, který se chce pouze informovat, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se v takovém případě neaplikuje.⁶⁹⁾ Takový závěr by však byl patrně v rozporu s českou právní úpravou, jako nepřípustné omezení práva na informace.

Ani v české judikatuře nad tímto tématem zatím nepanuje shoda. Zatímco v jednom případě soud odmítl přiznat žadateli postavení společenského hlídačského psa s odůvodněním, že „netordil ani nedoložil, že se předmětnou problematikou blíže zabývá, že provádí analýzy získaných informací a činí z nich závěry o tom, nakolik získané informace svědčí o respektování veřejného zájmu na např. určité výši odměny a podobě. Aby totiž určitý subjekt mohl „hlídat“, nemůže se spokojit s pasivním obstaráváním informací, ale musí s nimi aktivně pracovat, aby „hlídal“ právě onu správnost použití veřejných prostředků. Nic takového žadatel nedoložil,“⁷⁰⁾ v jiném případě soud uvedl, že „nelze vyloučit povinnost poskytnout informaci i v případech, kdy konkrétní vztah mezi požadovanou informací a žadatelem jako společenským hlídačským psem nebude zřejmý“.⁷¹⁾

S posledním bodem testu, tj. dostupností informace v praxi zpravidla nebývají obtíže.

V. Závěr

Právo na informace je významným politickým právem chráněným Ústavou České republiky, avšak stejně jako každá ústavně chráněná hodnota, není bezbřehé. Právo každého požadovat od subjektů veřejné moci poskytnutí informace nesmí přerůst k šikaně ať už celého úřadu či jeho jednotlivých zaměstnanců. Nesmí být ani prostředkem k uspokojování zlomyslné zvědavosti a už vůbec ne nástrojem msty v mezilidských vztazích. Takovéto zneužití výkonu politického práva nepožívá ochrany, a byť to zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje, lze z tohoto důvodu poskytnutí informace odmítnout.

Toto odmítnutí je však možné pouze za předpokladu, že zneužití práva je buď ze žádosti samotné nebo z jejího kontextu zjevné, byť skryté zneužití práva není společensky méně nebezpečné. V případech, kdy zneužití již tak zřetelné není, nezbude než provést test vážení zájmů.

Shrnutí:

Tento článek je věnován problematice zneužití práva, a to konkrétně ve vztahu k právu na informace. Uvádí základní typy zneužití práva

⁶⁹⁾ Tamtéž.

⁷⁰⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2019 č. j. 11 A 125/2018-70.

⁷¹⁾ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018 č. j. 5 A 40/2015- 68.

na informace, jako je podávání žádostí kverulačních, šikanózních nebo cíleně paralyzujících činností správního orgánu. Podrobně se zabývá tématem, kdy žadatel o informace má blízký (zpravidla negativní) vztah k osobě, o níž požaduje informace. Tyto komplikované situace lze často řešit za pomoci testu proporcionality, který je v článku rovněž rozebrán.

Abuse of the right to information - summary:

This article is devoted to the issue of abuse of rights, specifically in relation to the right to information. It mentions the basic types of abuse of the right to information, such as submitting chronic complaining application, bullying application or application deliberately paralyzing administrative activity. It deals in detail with the subject where the applicant for information has a close (usually negative) relationship to the person about whom information is requested. These complicated situations can often be solved using the proportionality test, which is also discussed in the paper.

JUDIKÁTY SDEU

Služební tajemství – přístup k informacím v soudním řízení – rozhodnutí, kterým byla konstatována ztráta dobré profesní pověsti – právní úprava stanovící výjimku pro případy, na něž se vztahuje trestní právo – právo na dobrou správu

Rozsudek ve věci C 358/16

UBS Europe SE, Alain Hondequin a spol. - předběžné otázky, které vznesl Cour administrative (Lucembursko)

Rozsudek pátého senátu Soudního dvora EU ze 13. září 2018

Právní rámec:

směrnice 2004/39 o trzích finančních nástrojů

Ke skutečnostem a průběhu řízení:

Společnost UBS založila investiční společnost Luxalpha ve spolupráci s panem DV, který následně vykonával řídicí funkci u společnosti Luxalpha. Luxalpha byla zapojena do finančního skandálu Bernarda Lawrence Madoffa, který způsobil celosvětově škodu ve výši přibližně 65 miliard amerických dolarů. B. L. Madoff byl v roce 2009 odsouzen k trestu odnětí svobody v délce 150 let. Luxalpha byla zlikvidována.

Lucemburská komise pro finanční dohled konstatovala, že pan DV není z důvodu své role při založení a řízení společnosti Luxalpha nadále důvěryhodnou osobou a že tudíž není způsobilý k tomu, aby vykonával funkci jednatele nebo jinou funkci podléhající povolení. Proti tomuto rozhodnutí podal pan DV správní žalobu a incidenčně i žalobu na vydání dokumentů potřebných k tomu, aby se mohl odpovídajícím způsobem obhajovat. Tyto dokumenty měly obsahovat informace o skutečném rozdělení rolí osob zapojených do fáze zakládání společnosti Luxalpha. Správní soud vyhověl žádosti o poskytnutí informací pouze v malém rozsahu. Vyšší správní soud však uložil povinnost poskytnout řadu dokumentů v rámci řízení ve věci samé. Proti tomuto rozsudku podala společnost UBS a bývalí členové správní rady společnosti Luxalpha opravný prostředek. Za těchto okolností předložil Cour administrative Soudnímu dvoru EU předběžné otázky.

Z odůvodnění rozsudku:

Účinné fungování systému dohledu nad činnostmi investičních podniků, který je založen na dohledu vykonávaném uvnitř členského státu a výměně informací mezi příslušnými orgány různých členských států, vyžaduje, aby jak podniky, nad nimiž je vykonáván dohled, tak příslušné orgány mohly mít

jistotu, že poskytnuté důvěrné informace zůstanou v zásadě nadále důvěrné. Proto čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39 stanoví povinnost zachovávat služební tajemství jako obecné pravidlo nejenom pro účely ochrany konkrétních zájmů přímo dotčených podniků, ale také v obecném zájmu normálního fungování unijských trhů finančních nástrojů. V tomto ohledu Soudní dvůr EU zdůraznil, že článek 54 směrnice 2004/39 stanovuje obecnou zásadu zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, a taxativně vymezuje zvláštní případy, za nichž tento obecný zákaz výjimečně nebrání jejich předávání nebo použití (srov. rozsudek ve věci C 15/16, Baumeister, ECR 2018, body 31 až 33 a 38). (36-39)

Pokud jde o výjimku z obecné zásady zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, pojem „případy, na něž se vztahuje trestní právo,“ použitý v čl. 54 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2004/39 musí být vykládán restriktivně (srov. rozsudek ve věci C 346/08, Komise v. Spojené království, ECR 2010, bod 39). V souladu s čl. 50 odst. 2 písm. l) směrnice 2004/39 příslušné orgány musí mít právo postoupit věc k trestnímu stíhání. Kromě toho čl. 51 odst. 1 této směrnice stanoví, že aniž jsou dotčeny postupy pro odnětí povolení nebo právo členských států ukládat tresty, zajistí členské státy v souladu s vnitrostátním právem, aby mohla být přijata vhodná správní opatření nebo aby mohly být ukládány správní sankce osobám za porušení předpisů přijatých k provedení této směrnice. (41-43)

Jestliže čl. 54 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2004/39 stanoví, že povinnost zachovávat služební tajemství může být výjimečně vyloučena v „případech, na něž se vztahuje trestní právo“, vztahuje se toto ustanovení na předávání nebo používání důvěrných informací pro účely trestního stíhání a sankcí uložených podle vnitrostátního trestního práva. Bez ohledu na kvalifikaci opatření, která mají být přijata příslušnými orgány v návaznosti na zjištění, že určitá osoba již nesplňuje požadavky na dobrou pověst stanovené v článku 9 směrnice 2004/39, podle vnitrostátního práva, na kterou odkazuje předkládající soud, jsou tato opatření součástí „postupů pro odnětí povolení“ uvedených v čl. 51 odst. 1 této směrnice, avšak nepředstavují sankce ve smyslu tohoto ustanovení a jejich použití se netýká případů, na něž se vztahuje trestní právo, ve smyslu čl. 54 odst. 1 a odst. 3 uvedené směrnice. Proto je třeba mít za to, že výjimka z obecné zásady zákazu sdělování důvěrných informací, které mají v držení příslušné orgány, týkající se „případů, na něž se vztahuje trestní právo“, se nepoužije v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení. (44-47)

Z ustálené judikatury vyplývá, že základní práva nejsou absolutními výsadami, nýbrž mohou být předmětem omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a nejsou vzhledem ke sledovanému cíli nepřiměřeným a neúnosným zásahem, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv (srov. rozsudek ve spojených věcech C 317/08 až C 320/08, Alassini a spol., ECR 2010, bod 63, jakož i ve věci C 418/11, Texdata Software, ECR 2013, bod 84). (62)

Taková omezení mohou mít zejména za cíl ochranu požadavků důvěrnosti nebo zachování služebního tajemství, které mohou být narušeny poskytnutím přístupu k určitým informacím a určitým dokumentům (srov. rozsudek ve věci C 298/16, Ispas, ECR 2017, bod 36). (63)

Ochrana důvěrnosti informací, na něž se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, kterou mají příslušné orgány podle čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39, musí být zajištěna a prováděna tak, aby byla v souladu s dodržováním práva na obhajobu. V případě rozporu mezi zájmem osoby, která je dotčena aktem nepříznivě zasahujícím do jejího právního postavení, na tom, aby měla k dispozici informace nezbytné k tomu, aby mohla v plném rozsahu vykonat právo na obhajobu, na straně jedné a zájmy týkající se zachování důvěrnosti informací, na které se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, na straně druhé, je na příslušných orgánech nebo soudech, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu hledaly rovnováhu mezi těmito protichůdnými zájmy (srov. rozsudek ve věci C 450/06, Varec, ECR 2008, body 51 a 52). Za okolností v této věci v původním řízení, pokud se příslušný orgán dovolává povinnosti zachovávat služební tajemství stanovené v čl. 54 odst. 1 směrnice 2004/39, aby mohl odmítnout poskytnutí informací, které má v držení a které nejsou zahrnuty ve spise týkajícím se osoby, která je dotčena aktem nepříznivě zasahujícím do jejího právního postavení, je věcí příslušného vnitrostátního soudu, aby ověřil, zda tyto informace mají objektivní souvislost s námitkami, které vůči ní byly uplatněny, a pokud ano, aby vyvážil zájmy uvedené v předchozím bodě tohoto rozsudku před tím, než rozhodne o poskytnutí všech požadovaných informací. (68-70)

Z výroku SDEU:

Článek 54 směrnice 2004/39 musí být vykládán v tom smyslu, že:

– pojem „případy, na něž se vztahuje trestní právo“, nezahrnuje situaci, kdy orgány určené členskými státy pro účely plnění úkolů stanovených v této směrnici přijmou opatření, které určité osobě zakazuje, aby v podniku, který podléhá dohledu, vykonávala funkci jednatele nebo jinou funkci, jejichž výkon podléhá povolení, a nařizuje jí, aby v co nejkratší lhůtě odstoupila ze všech funkcí z důvodu, že tato osoba již nesplňuje požadavky dobré profesní pověsti stanovené v článku 9 uvedené směrnice, které patří mezi opatření, která musí příslušné orgány přijmout při výkonu pravomocí, které jim přísluší podle ustanovení hlavy II téže směrnice. Když totiž uvedené ustanovení stanoví, že povinnost zachovávat služební tajemství může být výjimečně vyloučena v takových případech, vztahuje se na předávání nebo používání důvěrných informací pro účely trestního stíhání a sankcí uložených podle vnitrostátního trestního práva;

– povinnost zachovávat služební tajemství stanovená v odstavci 1 uvedeného článku ve spojení s články 47 a 48 Listiny základních práv Evropské unie musí být zajištěna a prováděna tak, aby byla v souladu s dodržováním práva na obhajobu. Je tedy věcí příslušného vnitrostátního soudu, aby v případě,

že se příslušný orgán odvolává na uvedenou povinnost s cílem odmítnout poskytnutí informací, které má v držení a které nejsou obsaženy ve spise týkajícím se osoby, které se dotýká akt nepříznivě zasahující do jejího právního postavení, ověřil, zda tyto informace mají objektivní souvislost s námitkami, které jsou vůči ní uplatňovány, a pokud ano, aby našel rovnováhu mezi zájmem dotčené osoby na tom, aby měla k dispozici informace nezbytné k tomu, aby mohla v plném rozsahu vykonat právo na obhajobu, a zájmy týkajícími se zachování důvěrnosti informací, na které se vztahuje povinnost zachovávat služební tajemství, před tím, než rozhodne o poskytnutí všech požadovaných informací.

Poznámky:

Generální advokátka Juliane Kokottová se ve svém stanovisku podrobně zabývala i autonomním výkladem pojmu „případy, na něž se vztahuje trestní právo“, a to v souvislostech testu naznačeného rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. června 1976 v případě Engel, v němž ESLP usoudil, že pro posouzení trestněprávní povahy opatření jsou rozhodující tři kritéria. Prvním je právní kvalifikace protiprávního jednání v rámci vnitrostátního práva, druhým samotná povaha protiprávního jednání a třetím povaha, jakož i stupeň přísnosti sankce, která hrozí dotčené osobě.

Kritérium dobré pověsti ve smyslu čl. 9 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2004/39 má zajistit „řádné a obezřetné vedení investičního podniku“. S cílem zajistit tuto ochranu příslušný orgán přezkouvává způsobilost řídících osob nejen v rámci řízení o vydání povolení, ale také následně v pravidelných intervalech. Konstatování, že zanikla důvěra v to, že pan DV poskytuje dostatečnou záruku pro řádné a obezřetné vedení investičního podniku, tak nemá za cíl ho potrestat, nýbrž zamezit rizikům pro finanční systém a investory. I v rozsahu, v jakém toto rozhodnutí konstatuje, že pan DV tedy není způsobilý k tomu, aby v podniku, nad nímž CSSF vykonává dohled, vykonával řídicí funkce, nemá represivní účel typický pro trestní právo.

Co se týče povahy a stupně přísnosti uložené sankce, zaměřuje se ESLP na maximální výši trestu abstraktně hrozícího za protiprávní jednání. Při posuzování povahy rozhodnutí přijatého v projednávané věci je patrné, že konstatování nedostatku dobré pověsti a výzva k odstoupení z vedoucích funkcí v investičních podnicích není spjato s žádným peněžitým trestem ani s trestem odnětí svobody. I v případě nedodržení těchto sankcí, které jsou typické pro trestní právo, tyto sankce nehrozí. Trestní právo kromě toho ale zná i zákazy profesní činnosti. To ovšem neznamená, že každé rozhodnutí, které má nepříznivý dopad na svobodnou volbu povolání dotčené osoby, musí automaticky spadat do oblasti působnosti trestního práva. Omezení svobodného výkonu povolání osobními podmínkami pro získání povolení jsou totiž typické i pro správní právo a zejména právo na ochranu před riziky.

Při posuzování stupně přísnosti rozhodnutí přijatého v projednávané věci, je třeba konstatovat, že pro dotčenou osobu má rozsáhlé důsledky. Adresátovi

chybí předpoklad pro výkon řídicích funkcí v investičních podnicích a musí se vzdát příslušných pozic. S tím mohou být spjaty finanční ztráty a snížení reputace adresáta v očích veřejnosti. Panu DV však nic nebrání v tom, aby převzal jiné funkce v investičních podnicích ani aby vykonával povolání advokáta. Finanční ztráty by navíc bylo třeba očekávat i v případě, kdy by orgán dohledu pana DV nevyzval k odstoupení, ale zato by investičnímu podniku odejmul povolení. O způsobilosti pana DV bude znovu rozhodnuto, jakmile určitý investiční podnik požádá o povolení s ním v řídicí funkci a jakmile povolený podnik oznámí úmysl zaměstnat jej v takové funkci. Za okolností, na nichž se zakládají tyto úvahy, nejde v projednávané věci o zákaz výkonu profesní činnosti spadající do oblasti působnosti trestního práva. Proto nemá ani použití třetího „kritéria Engel“ za následek konstatování, že rozhodnutí má trestněprávní povahu.

Prejudikatura:

- C 450/06, Varec, ECR 2008
- C 317/08 až C 320/08, Alassini a spol., ECR 2010
- C 346/08, Komise v. Spojené království, ECR 2010
- C 418/11, Texdata Software, ECR 2013
- C 15/16, Baumeister, ECR 2018
- C 298/16, Ispas, ECR 2017

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.

Legislativní příloha

odborného časopisu

Správní právo

Ročník XI

III/2019

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc.

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

Mgr. Peter Mišúr

JUDr. Jitka Morávková

JUDr. Josef Vedral, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

OBSAH:

Markéta Whelanová:

Implementace přímo použitelných nařízení
Evropské unie do českého právního
řádu LXII

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ..... XC

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

Ing. Mgr. Jana Pecková Hodečková,
Kancelář veřejného ochránce práv (jph)

Mgr. Martin Šaroch,
Kancelář veřejného ochránce práv (mš)

JUDr. Markéta Whelanová, Ph.D.,
Úřad vlády ČR

Implementace přímo použitelných nařízení Evropské unie do českého právního řádu

I. Úvod

Implementace práva EU je v současné době výrazně spojena s nařízeními Evropské unie (dále jen „nařízení“). Nařízení totiž dnes přejímají úlohu hlavního unijního předpisu a postupně se objevují i v oblastech, ve kterých prozatím dominovaly směrnice.¹⁾ V roce 2018 tak bylo přijato kolem 50 směrnic, zatímco nařízení bylo přibližně 1000.²⁾ Je přitom často přijímaným názorem, že nařízení nevyžadují - vzhledem ke své charakteristice přímo použitelného předpisu - pro řádné působení v českém právním řádu provedení žádných větších legislativních úprav.

Tento příspěvek si klade za cíl vyvrátit uvedený názor a nastínit, jaké metody musejí být při implementaci nařízení přijaty, aby nařízení mohla vyvolat zamýšlené účinky. Zároveň mapuje problémy, které jsou s adaptací³⁾ českého právního řádu na nařízení spojeny.

II. Charakteristika nařízení z pohledu jejich implementace

Nařízení jsou, jak stanoví čl. 288 druhá alinea Smlouvy o fungování EU (dále jen „SFEU“), právními akty s obecnou působností, které jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Ač by se mohlo zdát, že nařízení jsou jakýmsi „evropským zákonem“, který nepotřebuje žádné další provedení do vnitrostátních právních řádů členských států EU, neplatí tato domněnka plošně, resp. v dnešní době, jak je rozvedeno níže, neplatí velmi často. Vývoj v přístupu k nařízením je možné názorně ilustrovat na judikatuře Soudního dvora Evropské unie.

¹⁾ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. června 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, či nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin (nařízení o úředních kontrolách).

²⁾ Údaje z databáze ISAP (Informační systém pro aproximaci práva).

³⁾ Adaptace je metoda používaná při implementaci nařízení. Je jí míněno přizpůsobení právního řádu České republiky tak, aby byla zajištěna bezproblémová aplikace nařízení.

1. Judikatura Soudního dvora Evropské unie

1.1 Přímá aplikovatelnost

Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) během let postupně přeshňovala či vyjasňovala svůj pohled na nařízení.

Starší judikatura tohoto soudu zpočátku nastolila jednoznačný pohled opírající se o charakteristiku nařízení jakožto přímo použitelných předpisů. V rozsudku Soudního dvora 39-72 *Komise proti Itálii* se uvádí, že nařízení jsou přímo aplikovatelná ve všech členských státech a vcházejí v platnost pouze na základě publikace v Úředním věstníku Společenství (dnes Unie) dnem uvedeným v nich, a není-li ho, dnem stanoveným ve Smlouvě o založení ES (dnes SFEU, čl. 297 odst. 1). Veškeré metody transpozice nařízení podle tohoto rozsudku jsou v rozporu se Smlouvou, neboť by mohly způsobit překážku přímé aplikaci nařízení a mohly by ohrozit jejich současnou a jednotnou aplikaci v celém Společenství (dnes Unii). Jinými slovy, uvedený rozsudek zakazuje dublování nařízení, tedy přenášení obsahu nařízení do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských států EU.

Na uvedený rozsudek *Komise proti Itálii* navazuje další stěžejní rozsudek Soudního dvora 34-73 *Variola* z roku 1973, který doplňuje, že přímá aplikovatelnost nařízení znamená, že vstup v platnost a aplikace ve prospěch nebo neprospěch soukromých osob zásadně nezávisí na jakýchkoli recepčních opatřeních ve vnitrostátním právu a že ustanovení vnitrostátního práva kopírující obsah přímo aplikovatelného pravidla komunitárního (unijního) práva nemohou v žádném případě ovlivnit přímou aplikovatelnost. Tento závěr implikuje i to, že svoboda členských států odchýlit se, bez vysloveného zmocnění, od data vstupu v platnost komunitárního (unijního) ustanovení, je vyloučena z důvodu potřeby zajistit jednotnou a souběžnou aplikaci komunitárního (unijního) práva.

Ač vůči uvedeným závěrům není možné ani v dnešní době nic namítat, je zároveň nutné podotknout, že tento úzký pohled založený na zásadě přímé použitelnosti nařízení se nijak nezabýval případnými rozpory nebo nejasnostmi, které přímá použitelnost „nadnárodního“ předpisu Evropské unie způsobí na vnitrostátní úrovni v právním řádu příslušného členského státu. Nezabýval se ani případnými zásahy do zásady právní jistoty, která je jednou ze stěžejních zásad samotného práva EU.

1.2 Odstraňování rozporů a nesouladů

Jako první se objevily případy, kdy vnitrostátní právo členského státu upravilo příslušnou problematiku odlišně od přímo použitelného nařízení.

Za zmínku stojí rozsudek Soudního dvora 167-73 *Komise proti Francouzské republice* z roku 1974. Ten se týkal případu, kdy francouzský předpis vyhrazoval určitou práci námořníků pouze francouzským státním občanům, což neodpovídalo pravidlům pro volný pohyb pracovníků a požadavkům podle tehdy platného nařízení č. 1612/68,⁴⁾ jež zakazovalo diskriminaci z důvodu státní příslušnosti jiného členského státu v přístupu k zaměstnání a při jeho výkonu.

⁴⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství; toto nařízení bylo později nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

Soudní dvůr ve svém rozsudku nejprve uvedl, že příslušné články Smlouvy i nařízení č. 1612/68 jsou přímo aplikovatelné v právním řádu každého členského státu a že komunitární (unijní) právo je nadřazeno národnímu právu. Orgány členského státu EU tudíž musejí respektovat a zaručovat naplnění požadavků přímo použitelných předpisů EU. Dovodil rovněž, že všechna ustanovení vnitrostátního práva, která jsou v rozporu s přímo použitelnými předpisy EU, jsou neaplikovatelná.

Zároveň ale Soudní dvůr toto konstatování doplnil o závěr, kterým posunul tvrzení vyplývající z výše uvedených rozsudků *Variola* a *Komise proti Itálii*. Uvedl totiž rovněž, že přes přímou použitelnost nařízení platí, že zachování příslušných ustanovení francouzského práva způsobuje dvojznačný stav věcí tím, že udržuje pro dotčené osoby stav nejistoty co do možností, které mají tyto osoby k dispozici, aby se mohly spoléhat na komunitární (unijní) právo.

Obdobný závěr byl vysloven i v pozdějším rozsudku Soudního dvora C-185/96 *Komise proti Řecku*. Spor řešený v tomto případě se týkal řecké legislativy, která vyžadovala pro nárok na sociální dávky i pro jiné nároky řeckou státní příslušnost. I tato podmínka byla v rozporu s tehdejšími nařízeními č. 1612/68.⁴⁾

Řecko se hájilo tvrzením, že příslušné dávky vyplácí i státním příslušníkům jiných členských států EU, a tudíž že příslušné nařízení v praxi dodržuje. Vzhledem k tomu, že přímo použitelné předpisy EU mají přednost před národním právem, nevznikal podle řeckého stanoviska s právem EU žádný rozpor.

Soudní dvůr však uvedl, že aplikační praxe v souladu s nařízením nestačí. V uvedeném rozsudku konkrétně konstatoval, že „zachování národních právních předpisů, které jsou neslučitelné s komunitárním (dnes unijním) právem, a to i když členský stát jedná v souladu s tímto právem, zakládá nejednoznačný stav, jelikož ponechává ty, kterých se tyto právní předpisy týkají, ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z komunitárního (unijního) práva, na které se může jednotlivec spolehnout.“⁵⁾ Dále uvedl, že ponechání v platnosti právních předpisů, a to i když by se mělo jednat jen o formální krok, které porušují komunitární (unijní) právo, vyvolává pochybnosti ohledně rozporu se zásadou právní jistoty.⁶⁾

Jinými slovy, Soudním dvorem bylo potvrzeno, že nařízení není možno opisovat (dublovat) do vnitrostátních právních předpisů; zároveň ale byla vyzdvížena nutnost s ohledem na zásadu právní jistoty zajistit, že ve vnitrostátních předpisech bude existovat taková provázanost s nařízeními, na základě které adresáti práv a povinností budou dostatečně zpraveni o možnostech či pravidlech vyplývajících z nadnárodní evropské přímo použitelné legislativy. Je tedy rovněž potřeba zajistit, že nebude existovat logický nesoulad mezi unijní a vnitrostátní rovinou.

1.3 Provedení nařízení

1.3.1 Zajištění účinné aplikace nařízení

Na výše uvedené závěry týkající se odstraňování rozporů a nesouladů s unijní rovinou i v případech přímo použitelných nařízení záhy navázala další judikatura, která připustila, a v některých případech i potvrdila nutnost přijmout na vnitrostátní úrovni další prováděcí opatření navazující na nařízení. Ne všechna nařízení jsou totiž vždy formulována tak, že jsou schopna vyvolat zamýšlené účinky sama o sobě, bez dalšího

⁴⁾ (viz předchozí strana)

⁵⁾ Bod 32 rozsudku.

⁶⁾ Bod 30 rozsudku.

(do)provedení ve vnitrostátním právu. Nejde tudíž „jen“ o odstranění logického nesouladu mezi unijní a vnitrostátní rovinou (negativní implementace), jak je o ní pojednáno výše v kapitole 1.2, ale i o dopracování ustanovení nařízení ve vnitrostátním právu tak, aby nařízení mohla vyvolat zamýšlené účinky (pozitivní implementace).⁷⁾

Za zmínku stojí například rozsudek Soudního dvora 31/78 *Bussone*, ve kterém se řešil spor ohledně vnitrostátního provedení nařízení zejména ve vztahu ke kompetencím příslušných orgánů (bod 26 a násl. rozsudku). Soudní dvůr uvedl, že přímá použitelnost nařízení není dotčena potud, pokud nařízení přenechává členským státům, aby přijaly nezbytná legislativní, regulační, administrativní a finanční opatření k zajištění účinné aplikace ustanovení daného nařízení. Přijetí národních opatření požadovaných příslušným nařízením, která vyhovovala cíli nařízení a zaváděla některé dodatečné podmínky týkající se distribuce a vydávání štítků, jež nebyly nepřiměřené, tudíž Soudním dvorem nebylo posouzeno jako opatření bránící přímé použitelnosti.

Uvedený pohled byl následován i další judikaturou Soudního dvora. V rozsudku 230/78 *Eridania* (zejm. bod 33 až 35 rozsudku) se kupř. k dotazu italského soudu, zda přímá použitelnost nařízení dovoluje, aby italské orgány přijaly prováděcí ustanovení za účelem implementace nařízení, Soudní dvůr vyjádřil tak, že přímá použitelnost „nebrání tomu, aby nařízení pověřilo instituci EU nebo členské státy k přijetí prováděcích opatření.“ Přijímají-li členské státy prováděcí opatření, řídí se výkon této pravomoci veřejným právem příslušného členského státu; nicméně národní soudy mohou ověřovat, zda jsou taková národní prováděcí opatření v souladu s daným nařízením.

Požadavky na národní prováděcí opatření pak dále Soudní dvůr shrnul v rozsudku C-313/99 ve věci *Mulligan*. Uvedl, že implementační předpisy k nařízením jednak musí být po věcné stránce v souladu s cíli příslušné politiky, kterou nařízení provádí (tj. nesmí být rozporné s nařízením, popř. primárním právem EU), a jednak musí obsahovat objektivní kritéria a být v souladu s obecnými principy komunitárního (dnes unijního) práva (tj. musí být naplněny principy právní jistoty, ochrany legitimních očekávání, přiměřenosti, nediskriminace a respektu k lidským právům). Po formální stránce pak musí mít tato národní prováděcí opatření, dotýkají-li se práv a povinností soukromých osob, formu právního předpisu, a být publikována, aby byla zajištěna informovanost soukromých osob o rozsahu jejich práv a povinností.

Z uvedeného vyplývá, že judikatura Soudního dvora počítá i v případě přímo použitelných nařízení s jejich (do)provedením ve vnitrostátních právních rádech tak, aby nařízení mohla bezproblémově působit v praxi. V tomto aspektu se tedy metoda implementace nařízení podobá metodám, které jsou použitelné v případě směrnic.

1.3.2 Možnost volby přenechaná členským státům

Poměrně nedávno se rovněž před Soudním dvorem řešila předběžná otázka vznesená českým Nejvyšším správním soudem, která se týkala toho, jak přistupovat k těm ustanovením nařízení, jež přenechávají členským státům volbu určitého postupu (jedná se typicky o formulace nařízení obsahující slova „členský stát může“). Konkrétně byly

⁷⁾ Srov. KRÁL, R.: *Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace*. Praha: C. H. Beck, 2006, ISBN 80-7179-548-8. Autor rozeznává implementační opatření 1. konkretizačního a doplňujícího charakteru, 2. institucionálně kompetenčního charakteru, 3. sankčně procesního a kontrolního charakteru, 4. adaptačně derogačního charakteru, 5. mezinárodně právního charakteru.

předmětem přezkumu čl. 2 písm. n) a čl. 28 odst. 2 nařízení č. 604/2013,⁸⁾ které dávaly členským státům možnost (nikoliv povinnost) zajistit osobu za účelem jejího přemístění, existuje-li vážné nebezpečí útěku. Vymezení nebezpečí útěku nařízením přenechávalo na členských státech, stanovilo však zároveň obecná kritéria. Soudní dvůr v této věci C-528/15 *Salah Al Chodor* uvedl, že nařízení ukládá členským státům povinnost stanovit obecně závazným právním předpisem objektivní kritéria, na nichž se zakládají důvody, pro které je možné se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu, s nímž je vedeno řízení o přemístění, může uprchnout. Zároveň rozhodl, že absence takového právního předpisu má za následek neaplikovatelnost fakultativního čl. 28 odst. 2 tohoto nařízení. Zamýšlí-li tedy členský stát využít určitého fakultativního ustanovení v nařízení, které je určeno členskému státu, musí tuto odchylku, resp. možnost danou nařízením ve svém právním řádu legislativně zakotvit.

1.4 Výjimečné přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva

V neposlední řadě je ale rovněž nutné zmínit, že zákaz přenášení obsahu nařízení do vnitrostátního právního řádu (zákaz dublování nařízení) není absolutní. Judikatura Soudního dvora totiž striktní požadavek vyplývající ze starších rozsudků relativizovala.

Rozsudek Soudního dvora C-272/83 *Komise proti Itálii* připustil, že výjimečně je možno z důvodu přehlednosti a srozumitelnosti národního práva umožnit přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva (srov. bod 27. rozsudku). Důvod pro takový závěr byl ten, že v rozhodovaném italském případě předpokládalo naplnění cíle nařízení kombinaci různých ustanovení na unijní, vnitrostátní a regionální úrovni, které by byly bez přenesení části obsahu nařízení do regionálních předpisů pro adresáty práv nesrozumitelné.

Takový výjimečný přístup ale není možné chápat jako zpochybnění starší judikatury; naopak tato v judikatuře Soudního dvora uvedená možnost představuje výjimku, která by neměla sloužit jako prostředek k ulehčení práce či automatickému předestření unijních požadavků vyplývajících z nařízení adresátům práv v příslušném členském státě.

2. Současná situace

Zvyšující se počet nařízení, navíc takových, která nahrazují směrnice i v právních úpravách, jež jsou považovány za stavební kameny jednotlivých oblastí práva EU,¹⁾ a takových, která jsou přijímána ve formě aktů v přenesené pravomoci nebo prováděcích aktů Evropské komise podle čl. 290 a 291 SFEU, s sebou přináší otázky ohledně charakteru nařízení. K tomu se přidávají úskalí spojená s tím, jak zajistit výše uvedené implementační požadavky stanovené judikaturou Soudního dvora.

Vedle nárůstu objemu nařízení v klíčových oblastech se totiž postupně mění i styl nařízení, resp. způsob vyjádření pravidel v nich uvedených.⁹⁾ Obecně je možné podotknout, že se stírá rozdíl mezi směrnici a nařízením.

⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

[pozn. ¹⁾ viz str. LXII].

⁹⁾ K problémům v implementaci práva EU vyplývajícím z nepřiliš transparentních legislativních technik EU viz WHELANOVA, M.: *Quo Vadis, Europa? Loopholes*

2.1 Nařízení formulovaná jako směrnice

Některá nařízení totiž využívají „směrnicový jazyk“. Běžně se tak v nařízeních setkáváme s obraty „členský stát zajistí“, „členský stát určí“ nebo „členský stát stanoví“. Takové obraty pak zpravidla nemohou mít přímý účinek, neboť k jejich naplnění je obvykle potřeba minimálně stanovit kompetenci, kdo za členský stát příslušnou agendu určí, zajistí, nebo stanoví, popřípadě upravit další pravidla či postupy umožňující provedení evropského požadavku.

Například nařízení 2016/2031 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin¹⁰⁾ ve svém textu obsahuje přibližně 60 výskytů takových směrnicových obrátů, přičemž používá výrazy jako „členský stát oznámí“, „členský stát provádí průzkum“, „členský stát předloží programy“, či „členský stát vypracuje pohotovostní plán“.

Rovněž nařízení č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů¹¹⁾ se v přibližně 100 případech odvolává na „členský stát“, přičemž v některých případech po členských státech požaduje i koncepční úpravy. Například v čl. 8 stanoví, že „členské státy zřídí systém pro udělování povolení umožňující zařízením provádět výzkum nebo ochranu ex situ u invazivních nepůvodních druhů“, což je nepochybně záležitost provedení na vnitrostátní úrovni, aby bylo zřejmé, jak bude tento systém fungovat, a zejména které orgány budou o udělení povolení na základě nařízení rozhodovat.

Vyskytly se již i případy, kdy nařízení v určité části prakticky doslovně převzalo text dřívější směrnice, který tudíž vůbec neodpovídal charakteru nařízení jako přímo použitelného předpisu. Mezi odstrašujícími případy je možné zmínit čl. 5 odst. 2 nařízení č. 598/2014 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Unie v rámci vyváženého přístupu.¹²⁾

Uvedený článek, respektive jeho výsek, zní:

„Členské státy zajistí, aby byl přijat vyvážený přístup k regulaci hluku z letadel na letištích, kde byl identifikován problém hluku. Za tímto účelem zajistí, aby:

- a) byl pro dané letiště vymezen cíl týkající se snížení hluku, v případě potřeby s přihlédnutím k článku 8 a příloze V směrnice 2002/49/ES;*
- b) byla určena možná opatření ke zmírnění dopadu hluku;*
- c) byla důkladně zhodnocena pravděpodobná nákladová efektivita opatření ke snížení hluku;...a*
- h) bylo zajištěno řešení sporů“.*

Z uvedeného je patrné, že bližší provedení nařízení do českého právního řádu je v mnoha případech nutné; bez něj nelze požadavky nařízení uvádět v život. Je možné namítnout, že se nejedná o novou záležitost, neboť jisté provedení nařízení bylo nutné vždy, zejména když se formulovaly sankce za porušení přímo použitelného předpisu EU.

in the EU Law and Difficulties in the Implementation Process. In *European Journal of Law Reform*, Issue 2, 2016, s. 179, ISSN: 1387-2370.

¹⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES.

¹¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů.

¹²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 598/2014 ze dne 16. dubna 2014 o pravidlech a postupech pro zavedení provozních omezení ke snížení hluku na letištích Unie v rámci vyváženého přístupu, kterým se zrušuje směrnice 2002/30/ES.

To je sice pravdivé tvrzení, nicméně rozsah provedení nařízení, se kterým se dnes setkáváme, je natolik široký, že je nutné připustit, že přímá použitelnost nařízení jakožto základní charakteristiky nařízení se poněkud vytrácí.

2.2 Fakultativní ustanovení v nařízeních

Faktický odklon od přímé použitelnosti jakožto základní charakteristiky nařízení je možné spatřovat i v případech, kdy nařízení obsahují velká množství fakultativních ustanovení. Příliš odchylek, kterých členský stát může, ale nemusí využít, totiž nabourává jednotnou aplikaci přímo použitelných pravidel v Unii, jak o ní mluví starší judikatura Soudního dvora (viz výše uvedený rozsudek 39-72 *Komise proti Itálii*). Například nařízení v přenesené pravomoci 2017/1182, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013,¹³⁾ obsahuje velké množství ustanovení znějících „členské státy mohou povolit metody“, „členské státy mohou stanovit“, „členské státy mohou udělit licenci“ či „členské státy se mohou rozhodnout“. Pokud těchto fakultativních ustanovení nehodlá členský stát využít, nemusí činit žádné legislativní kroky; pokud je však chce aplikovat, musí k nim ve vnitrostátním právu přijmout prováděcí úpravu, jak požaduje výše uvedená judikatura *Al Chodor*. I v tomto případě se tudíž ukazuje, že uplatnění fakultativních ustanovení nařízení určených členskému státu může vyžadovat značnou legislativní aktivitu, která – dle starších názorů – neodpovídá charakteru přímo použitelného předpisu.

2.3 Nařízení měnící směrnice

Další stírání rozdílů mezi směrnicemi a nařízeními, tedy mezi předpisy vyžadujícími transpozici do vnitrostátních právních předpisů a přímo použitelnými předpisy, je možné ilustrovat i na zcela běžné praxi, kdy se směrnice doplňují či mění nařízeními a případně i jinými typy předpisů Evropské unie. Například směrnice 2003/78/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii již byla změněna nejenom směrnicemi, ale i nařízeními a rozhodnutími.¹⁴⁾ Je dále možné najít i případy, kdy pouze velmi malá část směrnice, např. jen jedna její položka uvedená v příloze, je měněna přímo použitelným nařízením.¹⁵⁾ Pak je zpravidla nutné provést implementaci nařízení měnícího směrnici doslovným převzetím textu nařízení do českého právního řádu, jinak by se česká implementační úprava stala zcela zmatečnou. S fenoménem, kdy nařízení mění směrnice, je tedy spojeno i opisování části

¹³⁾ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2017/1182 ze dne 20. dubna 2017, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013, pokud jde o klasifikační stupnice Unie pro jatečně upravená těla skotu, prasat a ovcí a o ohlašování tržních cen některých kategorií jatečně upravených těl a živých zvířat.

¹⁴⁾ Aktuální citace této směrnice by tak v současné době byla: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/101/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 219/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 421/2014, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2392 a směrnice Rady (EU) 2018/410.

¹⁵⁾ Např. nařízení Komise (EU) č. 681/2013 ze dne 17. července 2013, kterým se mění část III přílohy II směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/48/ES o bezpečnosti hraček.

takových nařízení do příslušných českých právních předpisů, jelikož srozumitelné a logické provedení jednotlivých novel předpisů EU ve formě nařízení není možné učinit jinak. V literatuře se tento způsob považuje za přípustný s ohledem na výše uvedenou judikaturu C-272/83 *Komise proti Itálii* umožňující výjimečné přenesení obsahu nařízení do vnitrostátního práva,¹⁶⁾ to ale nic nemění na skutečnosti, že promíchávání různých typů předpisů Evropské unie s sebou přináší poměrně značné obtíže a zmatení úpravy.¹⁷⁾

2.4 Změny prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci nebo aktů prováděcích

V neposlední řadě je nutné zmínit rychle vzrůstající počet nařízení ve formě aktů v přenesené pravomoci (tzv. delegované akty) nebo aktů prováděcích (oba druhy těchto aktů jsou dále v textu rovněž nazývány „odvozenými akty“). Tato skutečnost sice nemá přímý vliv na změnu charakteru nařízení, jak je o tom pojednáno výše, má ale značné dopady ovlivňující jednak počty těchto přímo použitelných předpisů, a jednak vlastní implementační proces v České republice.

Odvozené akty jsou akty Evropské komise, která jejich prostřednictvím přijímá podrobnější úpravu na základě zmocnění v předpisu Evropské unie, jenž byl přijat Radou a Evropským parlamentem (dále jen „základní akt EU“). Právním základem pro tuto pravomoc Evropské komise upravují pro tzv. delegované akty čl. 290¹⁸⁾ a pro akty prováděcí čl. 291¹⁹⁾ SFEU. Zmocnění k přijímání odvozených aktů jsou velmi častá, a byť se nemusejí omezovat pouze na přijetí delegovaných nebo prováděcích nařízení, je forma nařízení v případě delegovaných a prováděcích aktů nejčastější.²⁰⁾

Odhlédneme-li od množství těchto odvozených aktů Evropské komise k základním aktům EU, které jsou a do budoucna mají být vydávány, je tu ještě jedno velké úskalí materiální povahy. Odvozené akty totiž mohou nejen provádět podrobnosti uvedené v základních aktech EU, ale mohou je dokonce i doplňovat a měnit. Vztah mezi základním aktem EU a odvozenými akty k němu tak neodpovídá vztahu mezi zákonem a prováděcími vyhláškami, resp. prováděcímu nařízením vlády, jak jsme na to zvyklí z české legislativní praxe. Článek 290 SFEU sice uvádí, že na Komisi lze přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo

¹⁶⁾ KRÁL, R.: Ke změně či doplnění směrnic EU nařízeními EU v přenesené pravomoci. In *Správní právo - Legislativní příloha*, 2019, roč. XI, č. 1, str. XXIII-XXIX, ISSN: 0139-6005.

¹⁷⁾ Kromě výše uvedeného je například možné upozornit, že se již objevily i směrnice Evropské unie, jejich jedna a tatáž část byla jednou změněna nařízením a pak opět směrnicí - viz přílohy III a VI směrnice Komise 2006/141/ES ze dne 22. prosince 2006 o počáteční a pokračovací kojenecké výživě a o změně směrnice 1999/21/ES, ve znění nařízení Komise (ES) č. 1243/2008 a směrnice Komise 2013/46/EU.

¹⁸⁾ Čl. 290 SFEU: „Legislativním aktem lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“.

¹⁹⁾ Čl. 291 odst. 2 SFEU: „Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v článcích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě“.

²⁰⁾ Směrnice ve formě delegovaných aktů jsou spíše výjimečné - viz například směrnice v přenesené pravomoci ke směrnici 2011/16/EU, například směrnice Komise v přenesené pravomoci 2014/1/EU ze dne 18. října 2013, kterou se pro účely přizpůsobení technickému pokroku mění příloha IV směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/65/EU, pokud jde o výjimku pro použití olova jako legujícího prvku v ložiskách a třecích plochách zdravotnického vybavení vystaveného ionizujícímu záření.

mění prvky legislativního aktu, jež nejsou podstatné, toto ustanovení je ale nutné dát do souvislosti s judikaturou Soudního dvora. Ten vyložil, že podstatnými prvky mohou být jen taková ustanovení, která dávají konkrétní tvar základním směrům politiky Unie.²¹⁾ Toto velmi úzké vymezení podstatných prvků tak způsobuje, že odvozené akty obsahují úpravu široké škály právních vztahů, které překračují rámec pouhého „technického dokreslení“ evropské právní úpravy.

Odvozené akty tak na základě SFEU a opírajíce se o judikaturu mohou v dnešní době obsahovat (a často obsahují) i ustanovení, která se v podstatné míře dotýkají práv a povinností soukromých osob, rozšiřují rozsah působnosti základního aktu EU nebo vykládají definice. Jinými slovy, setkáváme se s takovými odvozenými akty, jejichž obsah z hlediska typu právních vztahů, které upravuje, není příliš odlišný od typu úpravy, kterou nalézáme v základních aktech EU. Širokému rozsahu úpravy v odvozené legislativě odpovídají i široká zmocnění pro odvozené akty Evropské komise v základních aktech EU. Pro ilustraci je možné předesítní čl. 23 odst. 2 a 3 nařízení o úředních kontrolách,²²⁾ který pro oblast geneticky modifikovaných organismů stanoví následující zmocnění:

„2. Komisi je svěřena pravomoc přijímat akty v přenesené pravomoci v souladu s článkem 144 doplňující toto nařízení o pravidla pro provádění úředních kontrol uvedené v odstavci 1 tohoto článku a pro opatření, která mají příslušné orgány v návaznosti na tyto kontroly přijmout. Tyto akty v přenesené pravomoci zohlední potřebu zajistit určitou minimální úroveň úředních kontrol, aby se zamezilo postupům, které porušují pravidla uvedená v čl. 1 odst. 2 písm. b), a stanoví:

a) zvláštní požadavky na provádění úředních kontrol v reakci na zjištěná jednotná nebezpečí a rizika týkající se:

i) přítomnosti GMO pro účely produkce potravin a krmiv a geneticky modifikovaných potravin a krmiv, které nebyly povoleny v souladu se směrnicí 2001/18/ES nebo nařízením (ES) č. 1829/2003, v zemědělsko-potravinovém řetězci;

ii) pěstování GMO pro účely produkce potravin a krmiv a správného uplatňování plánu monitorování uvedeného v čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/18/ES a v čl. 5 odst. 5 písm. b) a čl. 17 odst. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 1829/2003;

b) případy, kdy mají příslušné orgány v souvislosti se zvláštními případy nesouladu přijmout jedno nebo více opatření uvedených v čl. 137 odst. 2 a čl. 138 odst. 2.

3. Komise může prostřednictvím prováděcích aktů stanovit pravidla pro jednotná praktická opatření pro provádění úředních kontrol uvedených v odstavci 1, přičemž zohlední potřebu zajistit určitou minimální úroveň úředních kontrol, aby se zamezilo postupům, které porušují tato pravidla, pokud jde o jednotnou minimální četnost těchto úředních kontrol v případech, kdy je určitá minimální míra úředních kontrol nezbytná k reakci na zjištěná jednotná nebezpečí a rizika týkající se:

a) přítomnosti GMO pro účely produkce potravin a krmiv a geneticky modifikovaných potravin a krmiv, které nebyly povoleny v souladu se směrnicí 2001/18/ES nebo nařízením (ES) č. 1829/2003, v zemědělsko-potravinovém řetězci;

²¹⁾ Rozsudky Soudního dvora C-240/90 *Německo v. Komise*, bodu 37., C-14/01 *Niemann*, bod 33.

²²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin (nařízení o úředních kontrolách).

b) pěstování GMO pro účely produkce potravin a krmiv a správného uplatňování plánu monitorování uvedeného v čl. 13 odst. 2 písm. e) směrnice 2001/18/ES a v čl. 5 odst. 5 písm. b) a čl. 17 odst. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 1829/2003;

Tyto prováděcí akty se přijímají přezkumným postupem podle čl. 145 odst. 2.“

Nejedná se přitom o výjimečnou zmocňovací úpravu. Obdobné široké přenesení vlastního obsahu právní úpravy na nižší úroveň nalezneme v poslední době prakticky ve všech přijímaných základních aktech EU, například v článku 11 a 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky²³⁾, nebo čl. 5 odst. 2, čl. 6 odst. 2 a čl. 40 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin.²⁴⁾

S povzdechem je tudíž nutné připustit, že právo EU dospělo do stadia, kdy základní akty EU jsou v mnoha ustanoveních blanketní, bez konkrétního obsahu. Vlastní obsah je pak přenášen na úroveň odvozených aktů, velmi často nařízení, jejichž obsah ale při přijímání základního aktu EU ještě není znám, resp. je odvoditelný pouze z velmi širokého zmocnění v základním aktu EU. Jak je uvedeno dále, taková praxe činí obrovské problémy v implementačním procesu, a je rovněž nutné uvést, že implementace takových blanketních nařízení se pohybuje na hraně ústavy.

3. Metody implementace

Z uvedeného je zřejmé, že vlastní implementace nařízení do vnitrostátního práva je činností mnohem složitější, než by se na první pohled mohlo zdát. Návrh českého právního předpisu provádějící nařízení by totiž měl vyhovovat českým legislativním zvyklostem, tvořit koherentní součást českého právního řádu a být ústavně konformní, provádět logickou provazbu s unijní rovinou a naplňovat implementační zásady stanovené Soudním dvorem EU, a samozřejmě by měl rovněž plně vyhovovat záměrům a cílům evropského normotvůrce. Samotné legislativně-technické zpracování z pohledu vnitrostátního práva je nelehké, a přidá-li se k tomu skutečnost, že záměry a cíle unijního normotvůrce rovněž občas nejsou příliš jasné, ač jsou formálně vtěleny do přímo použitelných nařízení, je pochopitelné, že se implementační úsilí velmi komplikuje.

Obecná pravidla pro implementaci nařízení jsou nicméně nastavena, a to zejména v čl. 21 Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (dále jen „Metodické pokyny“).²⁵⁾ Detailní provedení se ale vždy musí přizpůsobit konkrétnímu případu. Autorka se bude v následujících pasážích zabývat modelovými situacemi podloženými příklady, aby byly nastíněny nejběžnější metody, ale i problematické momenty související s implementací nařízení.

²³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1369 ze dne 4. července 2017, kterým se stanoví rámec pro označování energetickými štítky a zrušuje směrnice 2010/30/EU.

²⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 ze dne 26. října 2016 o ochranných opatřeních proti škodlivým organismům rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 228/2013, (EU) č. 652/2014 a (EU) č. 1143/2014 a o zrušení směrnic Rady 69/464/EHS, 74/647/EHS, 93/85/EHS, 98/57/ES, 2000/29/ES, 2006/91/ES a 2007/33/ES.

²⁵⁾ Příloha k usn. vl. č. 1304/2005, ve znění usn. vl. č. 1344/2009, usn. vl. 19/2018 a usn. vl. č. 138/2018.

3.1 Odstraňování rozporů při implementaci nařízení

Stanoví-li nařízení něco jiného než český právní řád, resp. je-li návaznost českého právního řádu na nařízení nejasná a způsobíla vyvolat zmatečnost právní úpravy, jedná se o nežádoucí jev, který by se neměl ve vnitrostátním právním řádu vyskytovat.²⁶⁾ Rozpor vnitrostátního předpisu s nařízením, které je přímo použitelné, takže se, až na výjimky, nesmí dublovat do vnitrostátního právního řádu, je možné odstranit různými způsoby.

Nejjednodušším řešením je prosté vypuštění ustanovení, které způsobuje rozpor. Takový postup ale často není možný, například proto, že dané ustanovení stanoví podmínku, která musí být dodržena v případech uplatnitelných mimo rámec nařízení (zejména v právních vztazích týkajících se zemí mimo Evropskou unii), nebo proto, že dané nařízení jen v některých detailech upravuje vlastní podmínky, vedle kterých český právní předpis neobstojí. Není-li možné prosté vypuštění sporného ustanovení, upravuje se takové ustanovení často pomocí podmínky „*nestanoví-li nařízení/přímo použitelný předpis Evropské unie jinak*“, či prostřednictvím jiných obdobných odkazů v textu českého předpisu opatřených případně o poznámku pod čarou odkazujících na odchylnou úpravu v přímo použitelném předpisu EU. Příklady je možné najít například v § 85a odst. 2 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, nebo v § 2 odst. 10 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

V zákoně o civilním letectví je konkrétně uvedeno, že:

„Národní programy Úřad zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie upravující ochranu civilního letectví před protiprávními činy“²³⁾ jinak.

²³⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008“.

V zákoně o ochraně veřejného zdraví pak je uvedeno, že *„Uvedením výrobku na trh se rozumí okamžik, kdy je výrobek na trhu Evropské unie poprvé úplatně nebo bezúplatně předán nebo nabídnut k předání za účelem distribuce nebo používání nebo kdy jsou k němu poprvé převedena vlastnická práva, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie ... jinak“.*

Trochu jinak znějící starší odkazy na nařízení Evropské unie, jejichž prostřednictvím je zjišťováno odstranění rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie, je pak možné ilustrovat v návaznosti na výše uvedenou judikaturu Soudního dvora C-185/96 *Komise proti Řecku*, a to např. na § 16 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

Tam uvedený koncept neodůvodnitelné zátěže pro systém pomoci v hmotné nouzi totiž - v souladu s tzv. konceptem sociálních výhod pro občany Evropské unie a jejich rodinné příslušníky - stanoví následující:

„(2) Osoba uvedená v odstavci 1 se nepovažuje za neodůvodnitelnou zátěž systému, jestliže c) je osobou, které nárok na sociální výhody vyplývá z přímo použitelného předpisu Evropských společenství“¹⁰⁾

¹⁰⁾ Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.“

Mnohdy je ale vzájemná provazba odstraňující rozpor složitější. Časté jsou případy, kdy vzniká - spíše než tvrdý rozpor - „pouze“ nedostatečná logická návaznost mezi českou

²⁶⁾ Čl. 21 odst. 3 Metodických pokynů: *„Ustanovení právních předpisů České republiky, která jsou v rozporu s nařízením, se upraví tak, aby byl rozpor odstraněn“.*

vnitrostátní a unijní rovinou obsaženou v nařízení, která je nicméně schopna vyvolat určitou nejasnost právní úpravy a zkomplikovat orientaci adresátů práv a povinností.

I v těchto případech se mnohdy odkazy na příslušné přímo použitelné nařízení v textu právního předpisu objevují. Tyto odkazy pak často upozorňují na další práva a povinnosti soukromých osob nebo možné postupy vyplývající z unijní roviny.²⁷⁾ Uvedené odkazy ale bývají předmětem kritiky, neboť podle oponentů zmíněných provazeb jsou, vzhledem k přímo použitelnému charakteru nařízení, nadbytečné. Autorka se ale domnívá, že tyto provazby mnohdy nadbytečné nejsou, naopak se snaží vyhovět požadavkům judikatury Soudního dvora požadující eliminaci nejednoznačného stavu spojeného s tím, že osoby jsou ponechány ve stavu nejistoty vzhledem k možnostem vyplývajícím z unijního práva (viz kapitola 1.2 výše), a vypouštěny by tudíž být neměly.

Problematika vzájemných provazeb mezi unijní a vnitrostátní rovinou dále v plné míře propuká v případech, kdy úprava na úrovni EU obsažená v nařízení obsahuje i procesní a kontrolní pravidla, která směřují vůči členským státům²⁸⁾ nebo která jsou zaměřena na rozhodování Evropské komise nebo jiných specializovaných orgánů na úrovni Evropské unie o právech subjektů ze členských států EU.²⁹⁾ V těchto případech se totiž někdy naráží na úpravu ve správním a kontrolním řádu, kdy bez jasného promyslení návaznosti mezi vnitrostátními a unijními pravidly (např. kdo ponese odpovědnost za vedení kontroly v přeshraničních vztazích, v jakých lhůtách bude rozhodováno, jaké budou prostředky právní ochrany proti rozhodnutím Evropské komise, apod.) je úprava zmatečná nebo nedomyšlená.

Problematické bývají rovněž případy, kdy nařízení obsahuje pojmosloví, kterému obsahově sice český předpis odpovídá, avšak neodpovídá slovní vyjádření. Pak se stává, že jednoduchý odkaz na odlišnou úpravu v nařízení ještě spíše vnitrostátní právní úpravu zatemní, například proto, že tento odkaz na nařízení v českém právním předpisu nebude mít návaznost na jinak znějící pojem v přímo použitelném nařízení, čímž dojde ke zmatení úpravy. Odchylné pojmosloví je možné dokumentovat např. na zákoně č. 154/2000 Sb., plemenářský zákon, který nazývá subjekty v plemenářské oblasti jinými jmény, než příslušné nařízení 2016/1012.³⁰⁾ Zatímco plemenářský zákon rozeznává *chovatelský spolek, oprávněnou osobu mající udělen souhlas k výkonu odborných činností, nebo veřejnoprávní instituci*, nařízení mluví o *uznaném chovatelském sdružení* a jeho nadstavbě,

²⁷⁾ Např. návrh poslední věty § 58 odst. 7 podle připravované novely zákona č. 458/2000 Sb., energetický zákon: „*Při poskytování mezinárodní pomoci v krizových situacích v plynárenství se náhrady poskytují podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího opatření na zajištění bezpečnosti dodávek zemního plynu.*“²¹⁾.

²⁸⁾ Například čl. 78 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014 ze dne 16. dubna 2014 o klinických hodnoceních humánních léčivých přípravků a o zrušení směrnice 2001/20/ES, a čl. 10 prováděcího nařízení Komise (EU) 2017/556 ze dne 24. března 2017 o podrobných pravidlech pro provádění inspekčních postupů správné klinické praxe podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 536/2014, zejména odst. 8.

²⁹⁾ Viz např. čl. 42 a násl. nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 ze dne 11. prosince 2018 o veterinárních léčivých přípravcích.

³⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1012 ze dne 8. června 2016 o zootechnických a genealogických podmínkách pro plemenitbu čistokrevných plemenných zvířat, hybridních plemenných prasat a jejich zárodečných produktů v Unii, pro obchod s nimi a pro jejich vstup do Unie, o změně nařízení (EU) č. 652/2014 a směrnic Rady 89/608/EHS a 90/425/EHS a o zrušení některých aktů v oblasti plemenitby zvířat („nařízení o plemenných zvířatech“).

plemenářském spolku. Vzájemná kombinace pojmosloví ve vnitrostátním právu je ale v takových případech často nutná, např. pro účely právní úpravy vydávání povolení nebo uznání daného (jedním způsobem pojmenovaného) vnitrostátního subjektu, přičemž toto povolení nebo uznání probíhá podle postupů daných nařízením a je i opatřeno osvědčením nebo povolením podle nařízení (ve kterém je pojmosloví jiné). Není-li možné převzetí pojmosloví obsaženého v přímo použitelném nařízení, stává se kvůli kombinaci různých pojmů na vnitrostátní a unijní úrovni, že implementační úprava je nepřehledná a komplikovaná. Ve složitějších případech je tudíž vhodnější převzít pojmosloví dané nařízením.

Uvedené ukazuje na to, že spolu se složitostí a množstvím evropské úpravy obsažené v nařízeních vzrůstá i složitost legislativních konstrukcí, jejichž účelem je zajištění vzájemné provazby s unijní rovinou. Tato složitost pak graduje v případech, kdy úprava v nařízeních předpokládá ještě následné vydání odvozených aktů Evropské komise, jejichž obsah v době prováděné implementace ještě není znám (viz dále v kapitole 5).

3.2 Provedení nařízení při implementaci na vnitrostátní úrovni

Jak je uvedeno výše, zaměřuje se adaptace českého práva na nařízení vedle odstraňování nesouladů nebo přímo rozporů s nařízením stále více i na pozitivní provedení do českého právního řádu, neboť bez určitého dopracování nařízení na vnitrostátní úrovni nemohou mnohá nařízení plně vyvolat zamýšlené účinky.

Základ pro (do)provedení nařízení je možné najít v čl. 21 Metodických pokynů.³¹⁾ Z kapitoly 2. výše, ve které se na příkladech poukazuje na skutečnost, že nařízení jsou velmi často formulovaná jako směrnice, vyplývá, že i provádění nařízení musí být poměrně časté. Nejčastějšími případy dopracování nařízení na vnitrostátní úrovni jsou situace, kdy je potřeba určit kompetenci za provádění jednotlivých hmotněprávních ustanovení nařízení, a dále situace, kde je nutné stanovit sankce za nedodržení nařízení. Dopracování na vnitrostátní úrovni ale může mít i jinou povahu, např. upřesnění podmínek či požadavků pro přístup k určité činnosti.³²⁾

³¹⁾ Čl. 21 Metodických pokynů:

„(1) Vyžaduje-li nařízení doplnění právních předpisů České republiky nebo je-li takové doplnění nutné z důvodu zajištění jeho řádné aplikace, výkonu a dodržování, provede se toto doplnění změnou stávajícího nebo vydáním nového právního předpisu České republiky (dále jen „adaptační předpis“).

(4) Pokud nařízení předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právním řádu České republiky nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popřípadě není takový orgán zřízen, je nutno navrhnout přímou novelu zákona nebo samostatný zákon; obdobně to platí, pokud v právním řádu České republiky není stanovena dostatečná procesní úprava.

(5) Je-li to potřeba pro zajištění řádné aplikace nařízení, upraví se v zákoně sankce za neplnění tohoto nařízení“.

Provádění nařízení v sankční rovině je dále upraveno Zásadami tvorby právní úpravy přestupků, viz usn. vl. ze dne 31. července 2018 č. 498 o Zásadách tvorby právní úpravy přestupků; <https://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-odpovednosti-za-prestupky-a-rizeni-o-nich-ucinnny-od-1-7-2017.aspx>, [citováno 26. června 2019], kapitola 3.1.5.

³²⁾ Např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2000, kterým se zavádějí společná pravidla týkající se závazných podmínek pro výkon povolání podnikatele v silniční dopravě a zrušuje směrnice Rady 96/26/ES stanoví: *„S výhradou odstavce 2 tohoto článku určí členské státy podmínky, které musí podnik*

3.2.1 Provedení nařízení výslovně zmocňujících k dopracování ve vnitrostátním právu

„Rozklíčování“ toho, jaké ustanovení nařízení je potřebné na vnitrostátní úrovni provést, a co potřebné provést není, je ale v praxi obtížnější, než by se na první pohled mohlo zdát. V nařízeních totiž najdeme jak ustanovení, ze kterých jasně vyplývá potřeba provést určitou úpravu na vnitrostátní úrovni, tak ustanovení, která v této věci nijak explicitní nejsou, tj. potřeba provedení vyplývá jen z povahy věci.

Mezi příklady ustanovení nařízení, které jasněji navádějí členské státy na to, že určitá opatření nejčastěji kompetenční a sankční povahy budou muset být ve vnitrostátním právním řádu provedena, je možné zařadit článek 68 nařízení č. 2157/2001 o evropské akciové společnosti,³³⁾ který stanoví, že:

„1. Členské státy učiní veškerá vhodná opatření pro účinné uplatňování tohoto nařízení.

2. Každý členský stát určí příslušné úřady ve smyslu článků 8, 25, 26, 54, 55 a 64. Zároveň o tom informuje Komisi a ostatní členské státy.“

Obdobně je možné poukázat např. na článek 19 nařízení č. 995/2010 o povinnostech hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky,³⁴⁾ který stanoví:

„1. Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení tohoto nařízení a přijmou veškerá opatření nezbytná pro provádění těchto pravidel.

2. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující a mohou zahrnovat zejména: ...“

Z poslední doby je možné uvést již v kapitole 2.1 zmíněné nařízení č. 1143/2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů,¹¹⁾ a nařízení č. 708/2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře,³⁵⁾ které jsou v současné době předmětem adaptace do zákona o ochraně přírody a krajiny. Uvedená nařízení na mnoha místech vyžadují další legislativní aktivitu na úrovni jednotlivých členských států, mj. vytvoření povolovacích mechanismů a systému pro sledování a přijímání regulačních opatření směřujících k eliminaci rizik, které způsobují invazní nepůvodní druhy. Dopracování na úrovni českého práva je značného rozsahu a nepřestavuje pouze drobné legislativní úpravy, čímž se rozsah provedení těchto přímo použitelných předpisů Evropské unie blíží transpozici směrnice.

Z uvedených ustanovení tedy poměrně nepochybně vyplývá, že je velmi často pro naplnění nařízení v praxi potřeba na vnitrostátní úrovni dopracovat kompetence pro orgány, které příslušné nařízení budou provádět a dozorovat, sankce za neplnění nařízení, a případně jiná - i velmi široká - systémová opatření pro účinné uplatňování nařízení.

Explicitní pokyny pro dopracování na vnitrostátní úrovni ale nařízení někdy neobsahují.

a odpovědní zástupci pro dopravu splnit, aby vyhověli požadavku dobré pověsti stanovenému v čl. 3 odst. 1 písm. b).“

³³⁾ Nařízení Rady (ES) č. 2157/2001 ze dne 8. října 2001 o statutu evropské společnosti (SE).

³⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010 ze dne 20. října 2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky. [pozn. ¹¹⁾ viz str. LXXVII].

³⁵⁾ Nařízení Rady (ES) č. 708/2007 ze dne 11. června 2007 o používání cizích a místně se nevyskytujících druhů v akvakultuře.

3.2.2 Provedení nařízení, u kterých dopracování vyplývá z jejich povahy

Jiná nařízení žádný konkrétnější návod pro to, co provést na vnitrostátní úrovni, nestanoví. Pak je potřeba zamyslet se nad tím, zda skutečně všechna ustanovení nařízení jsou schopna bez bližší úpravy na vnitrostátní úrovni vyvolat ty účinky, které nařízení předpokládá, aby nevznikla zmatečnost právní úpravy. Takové posouzení přitom nemůže probíhat mechanicky; naopak vyžaduje jak dostatečnou právní erudici, tak i odpovídající věcné znalosti dané problematiky a postupů aplikovatelných v oblasti.

Mezi nařízeními, jejichž provedení do českého právního řádu v sankční rovině vyplývá pouze z povahy věci, je možné zařadit prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012³⁶⁾ k nařízení č. 995/2010 o dřevu nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 609/2013 o potravinách určených pro kojence a malé děti, potravinách pro zvláštní lékařské účely a náhradě celodenní stravy pro regulaci hmotnosti.³⁷⁾ Tato nařízení neobsahují žádná ustanovení týkající se vynucování a ukládání sankcí za nedodržení těchto nařízení, ač je zřejmé, že bez sankčního aparátu není možné požadavky nařízení důsledně naplnit. I taková nařízení je tudíž potřeba na vnitrostátní úrovni (do)provést, ač ona sama pokyn k tomuto provedení nestanoví.

3.2.3 Úskalí spojené s prováděním nařízení na vnitrostátní úrovni

V obou případech, tj. v případech nařízení, ze kterých jasně vyplývá potřeba provést určitou úpravu na vnitrostátní úrovni, tak nařízení, ze kterých potřeba provedení vyplývá jen z povahy věci, je tudíž vždy potřeba analyzovat, zda v českém právním řádu existují taková institucionální, kompetenční, sankční, popř. i jiná ustanovení, prostřednictvím kterých bude možné uvedená ustanovení nařízení řádným způsobem naplnit. Tam, kde je zajištění implementace nedostatečné, tj. nejsou nastaveny dostatečné mechanismy, kvůli kterým hrozí nejasnost či zmatečnost úpravy při provádění nařízení nebo jeho nedostatečná vynutitelnost, je potřeba příslušná ustanovení českého právního řádu upravit, resp. o případy uvedené v nařízení rozšířit.

Je přitom nutné brát v potaz, že v kompetenčně-sankčních případech uvedených výše, které jsou velmi časté, je potřeba příslušné úpravy provést ve formě zákona, aby byly naplněny i požadavky uplatňované na ústavní úrovni.³⁸⁾

To má dopady zejména na požadavek na zajištění včasného provedení nařízení. Implementace nařízení, která vyžadují provedení, totiž zpravidla nemůže být provedena příliš rychle, neboť zákonné úpravy navazující na nařízení vyžadují delší čas, obvykle

³⁶⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 607/2012 ze dne 6. července 2012 o prováděcích pravidlech pro systém náležité péče a pro četnost a povahu kontrol kontrolních organizací podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 995/2010, kterým se stanoví povinnosti hospodářských subjektů uvádějících na trh dřevo a dřevařské výrobky.

³⁷⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 609/2013 ze dne 12. června 2013 o potravinách určených pro kojence a malé děti, potravinách pro zvláštní lékařské účely a náhradě celodenní stravy pro regulaci hmotnosti a o zrušení směrnice Rady 92/52/EHS, směrnic Komise 96/8/ES, 1999/21/ES, 2006/125/ES a 2006/141/ES, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/39/ES a nařízení Komise (ES) č. 41/2009 a (ES) č. 953/2009.

³⁸⁾ Čl. 79 odst. 1 Ústavy České republiky: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem“. Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“.

alespoň 1 rok.³⁹⁾ Pokud má nařízení vyžadující i jen drobné (do)provedení do vnitrostátního práva krátkou lhůtu pro nastoupení své použitelnosti (tj. doba mezi platností nařízení a dnem, když má být nařízení použitelné, a tudíž v celé Evropské unii vyvolávat své účinky činí řádově pouze pár měsíců nebo dokonce jen dní), dostává se Česká republika do neřešitelných problémů, protože příslušné změny v českém právním řádu často nemůže s ohledem na svá vnitrostátní pravidla provést včas.

Uvedené problémy, nemá-li se licitovat o podstatných změnách na ústavní úrovni, mohou být zhojeny pouze tak, že bude při vyjednávání o nových nařízeních kladen důraz na to, aby byly již na evropské úrovni odsouhlaseny delší lhůty pro provedení nařízení, které budou konvenovat českým zvyklostem.⁴⁰⁾ Je nicméně nutné podotknout, že prosazení takového požadavku mezi ostatními členskými státy EU není vždy jednoduché, a vyžaduje tudíž soustavné a konzistentní upozorňování a vysvětlování tohoto problému, který je některým členským státům s volnějšími ústavními zvyklostmi cizí.

Další úskalí spojené s prováděním nařízení na vnitrostátní úrovni jsou spojena s otázkou, nakolik provádět ustanovení nařízení, která stanoví určité kompetence „*vnitrostátnímu orgánu členského státu*“ či „*příslušnému orgánu členského státu*“. Jedná se o případ, kdy nařízení nestanoví pouze obecné zmocnění pro „*členský stát*“, který má něco stanovit, určit či zajistit, ale o případ, kdy toto nařízení již konkretizuje rámec kompetencí, které má vnitrostátní orgán provádět. Je otázkou, zda v těchto případech vždy postačí pouhé určení vnitrostátního orgánu prostřednictvím nového jednoduchého kompetenčního ustanovení nebo prostřednictvím podřazení pod některé stávající zákonné ustanovení, nebo zda je potřeba učinit rozsáhlejší legislativní změny. Je tedy nutné rozhodnout, zda si český zákonodárce vystačí např. s prostým konstatováním, že „*orgán Z plní úkoly podle nařízení XY*“.

Podle názoru autorky záleží na tom, jaký typ kompetence pro „*vnitrostátní orgán členského státu*“ z nařízení vyplývá. Jedná-li se o záležitosti, které z hlediska svého zákonného, popř. ústavního rozsahu nepřekračují meze toho, co je již za stávajícího stavu možné do rámce českého právního řádu zahrnout, aniž by byly vznášeny ústavní pochybnosti, je taková jednoduchá cesta k provedení nařízení dostačující. Úskalí ale vznikají v případech, kdy požadavky vyplývající z nařízení, které má příslušný orgán členského státu provádět, značně překračují meze zákonem daných limitů, a vyvolávají tak pochybnosti, které mohou mít i ústavní rozměr. Pak je nutné zákonný rámec podstatně více rozpracovat tak, aby bylo zajištěno, že státní moc nebude vykonávána zcela mimo, nebo dokonce v rozporu s rámcem, který je dán českým zákonem.

Pro osvětlení šíře tohoto problému je možné upozornit na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů.⁴¹⁾ Toto nařízení stanoví široké kompetence pro příslušné orgány členských států, které mají např. podle čl. 9 odst. 3 písm. b) „*pravomoc žádat jakýkoli orgán veřejné moci, agenturu nebo*

³⁹⁾ Srov. rovněž pravidla pro zajištění včasné implementace v čl. 6b Metodických pokynů, kde jsou upraveny pevné nejzazší lhůty pro předkládání implementačních návrhů do meziresortního připomínkového řízení a pro schůzi vlády.

⁴⁰⁾ Srov. čl. 5a odst. 1 Metodických pokynů.

⁴¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/2394 ze dne 12. prosince 2017 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování právních předpisů na ochranu zájmů spotřebitelů a o zrušení nařízení (ES) č. 2006/2004.

jiný subjekt v rámci jejich členského státu nebo jakoukoli fyzickou osobu nebo právnickou osobu o poskytnutí veškerých relevantních informací, údajů nebo dokumentů v jakémkoli formátu či formě a bez ohledu na médium, na kterém jsou uloženy, či místo, kde jsou uloženy, za účelem zjištění, zda došlo nebo dochází k protiprávnímu jednání, na něž se vztahuje toto nařízení, a za účelem zjištění podrobností takového protiprávního jednání včetně sledování finančních a datových toků, zjištění totožnosti osob zapojených do finančních a datových toků a zjištění informací týkajících se bankovních účtů a vlastnictví internetových stránek“.

Zaměříme-li se na konec uvedeného ustanovení, nutně musejí být vznášeny otázky ohledně toho, nakolik uvedené ustanovení vyžaduje prostřednictvím „sledování finančních a datových toků“ průlom do bankovního tajemství a standardů ochrany osob. Průlom do bankovního tajemství přitom výrazně omezuje § 38 zákona o bankách, „sledování datových toků“ zase může zasahovat do § 97 zákona o elektronických komunikacích. Vzhledem k tomu, že daná ustanovení ve stávajících českých právních předpisech žádné speciální kompetence pro orgány ochrany spotřebitele nestanoví, je podle názoru autorky jedině možný takový názor, podle kterého se prostřednictvím přímých novel příslušných zákonů provedou takové úpravy českého práva, které – vyžaduje-li to právo EU jako povinnou náležitost - umožní příslušným orgánům výkon jejich oprávnění nejen z hlediska daného nařízení, ale i z hlediska ústavního; přímé naplňování kompetencí na základě nařízení, avšak nemající oporu v zákoně, resp. zakládající rozpor se zákonem, není možné připustit.⁴²⁾

3.3. Implementace ustanovení nařízení dávající členskému státu na výběr z různých možností nebo obsahujících fakultativní úpravu pro členské státy

V případě ustanovení nařízení, která dávají členskému státu na výběr, zda určitou úpravu ve svém právním řádu přijme, popř. kterou variantu z možných zohlední, vstupují výrazně do popředí čistě věcná stanoviska a politické zájmy konkrétního členského státu Evropské unie. Fakultativní úprava, které využívá jeden členský stát Evropské unie, totiž nemusí vyhovovat členskému státu jinému. Důvodem mohou být odborné důvody (např. jiný vnitrostátní systém úpravy určitého jevu, do kterého daný fakultativní institut uvedený v nařízení nezapadá), ale i důvody politické pramenící z toho, že odlišný přístup v náhledu na danou záležitost vyvolává potřebu využít určité možnosti dané nařízením, a to i na omezenou dobu.

To, kterých fakultativních ustanovení nařízení se využije a kterých ne, tudíž není v prvé řadě záležitostí legislativně-technickou. Východiskem vždy musí být řádné zhodnocení využitelnosti příslušné výjimky, odchylky nebo varianty samotným gestorem dané problematiky. To obvykle vyžaduje provedení podrobné věcné analýzy, která by neměla být nahrazována mechanickým přebíráním fakultativních ustanovení do vnitrostátního práva.⁴³⁾ I v tomto případě je přitom potřeba vzít v potaz, že zvážení a legislativní provedení možných variant řešení v záležitostech, ve kterých nařízení dávají členským

⁴²⁾ Srov. i čl. 21 odst. 4 Metodických pokynů: „Pokud nařízení předpokládá výkon určité působnosti vnitrostátním orgánem a v právním řádu České republiky nemá věcně příslušný vnitrostátní orgán působnost v potřebném rozsahu stanovenou, popřípadě není takový orgán zřízen, je nutno navrhnout přímou novelu zákona nebo samostatný zákon; obdobně to platí, pokud v právním řádu České republiky není stanovena dostatečná procesní úprava“.

⁴³⁾ V souvislosti s tím je vhodné upozornit i na pravidla pro tzv. goldplating (neminimalistickou implementaci) upravená v čl. 24a Metodických pokynů.

státům výběr, si může vyžádat delší čas, na který nemusí být samotnými nařízeními pro české podmínky stanoven dostatečný prostor.

Legislativní provedení zvoleného řešení v českém právním řádu pak nastupuje teprve v případě, kdy gestor vyhodnotí využití dané výjimky, odchylky nebo varianty v nařízení jako vhodné.

To, že ani využívání výjimek daných nařízeními nemusí vždy být jednoduché, je možné ilustrovat na článku 8 nařízení 2016/679 o ochraně osobních údajů,⁴⁴⁾ který upravuje podmínky použitelné na souhlas dítěte v souvislosti se službami informační společnosti. Uvedený článek 8 stanoví, že zpracování osobních údajů dítěte v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti (dnes např. i Facebook či Skype, které mladí lidé běžně používají) je zákonné, je-li dítě ve věku nejméně 16 let. Zároveň ale tento článek také stanoví, že „[č]lenské státy mohou pro uvedené účely právním předpisem stanovit nižší věk, ne však nižší než 13 let.“ Uvedené výjimky Česká republika využila, a po dlouhých diskusích nakonec byl v novém zákoně č. 110/2019 Sb. o zpracování osobních údajů schválen § 7, podle kterého „[d]ítě nabývá způsobilosti k udělení souhlasu se zpracováním osobních údajů v souvislosti s nabídkou služeb informační společnosti přímo jemu dovršením patnáctého roku věku“.

Fakultativní ustanovení nařízení nebo ustanovení dávající členskému státu na výběr se ale často neomezují na „pouhé“ doplnění jedné věty, byť s plošnými věcnými dopady. Některé výjimky v nařízeních jsou velmi široké, a jejich přijetí může vyžadovat i potřebu promyšleného nastavení systému, ve kterém budou hrát státní orgány ústřední roli.

Výše zmíněné nařízení v přenesené pravomoci 2017/1182, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013,¹³⁾ například v článku 10 v rámci povolování automatizovaných metod klasifikace jatečně upravených těl skotu a ovcí stanoví, že

„1. Členské státy mohou udělit licenci povolující automatizované metody klasifikace skotu a ovcí skládající se z techniky automatizované klasifikace (zařízení) a rovnice (vzorce), které budou uplatňovány na jejich území nebo jeho části.

5. Pokud je udělena licence, která povoluje metody automatizované klasifikace skotu či ovcí na základě schvalovacího testu, při kterém bylo použito několik obchodních úprav jatečně upravených těl, rozdíly mezi těmito obchodními úpravami nevedou k rozdílným výsledkům klasifikace.

6. Členské státy mohou povolit metody automatizované klasifikace skotu a ovcí, aniž uspořádají schvalovací test, pokud takové povolení již bylo uděleno pro použití těchto metod automatizované klasifikace v jiném členském státě na základě schvalovacího testu, je-li vzorek jatečně upravených těl dostatečně reprezentativní pro populaci skotu nebo ovcí v dotčeném členském státě“.

Je tudíž zřejmé, že využití takového fakultativního ustanovení v nařízení implikuje potřebu upravit dostatečné kompetence a nástroje pro státní orgány, které využití odchylky aprobované nařízením umožní. Kromě věcného rozhodnutí o nastavení takové úpravy, které nemusí být vždy zrovna jednoduché, pak do hry opět vstupuje i hlediska časové – dodatečné úpravy nad rámec jednotného standardu stanoveného nařízením si totiž běžně vyžadují větší časový rámec, který, jak je již zmíněno výše, nemusí být v českém prostředí dostatečný z hlediska splnění lhůty pro použitelnost nařízení.

⁴⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

[pozn. ¹³⁾ viz str. LXXVIII].

4. Způsoby provedení nařízení v českém právním řádu z hlediska legislativně-technického

Zajišťování implementace nařízení na úrovni českého právního řádu se odráží v typických vyjádřeních, které se v českých právních předpisech objevují. Ani tato vyjádření ale nejsou neměnná.

První způsoby, jakými v případě nařízení zajistit provazby mezi českou a evropskou rovinou, se hledaly v období kolem vstupu České republiky do Evropské unie. Zpočátku se přitom objevovaly velmi blanketní odkazy na „*přímo použitelný předpis Evropských společenství*“. Ty se však záhy staly předmětem kritiky, a to zejména v případě, kdy se na základě těchto velmi obecných a neurčitých ustanovení odkazujících na přímo použitelný předpis ukládaly sankce.

Přistoupeno tudíž bylo alespoň k tomu, že odkazy na přímo použitelný předpis byly opatřeny o generické vymezení tohoto předpisu (například „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti....*“) a v případě sankcí byly modelovány takové formulace skutkových podstat přestupků, které vymezily druh protiprávního jednání upraveného v nařízení.⁴⁵⁾

Výše nastíněné odkazy na přímo použitelné předpisy několik let postačovaly a vzhledem k charakteru a menšímu počtu nařízení poměrně bezproblémově zabezpečovaly adaptaci českého právního řádu na unijní právo. Situace se však výrazně mění. Detailnost, množství i složitost konstrukcí v nařízeních, které stále více zasahují i do základních stavebních kamenů jednotlivých právních oblastí a vytlačují směrnice, i odkazy na budoucí odvozené akty Evropské komise, si často vyžadují konkrétní odkazy na určitý článek nebo oddíl nařízení. Pouhý obecný odkaz na „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti....*“ již mnohdy nestačí, neboť nejasně vymezuje práva a povinnosti soukromých osob, případně postupy odpovědných správních orgánů. Stále více se tudíž v právních předpisech setkáváme s přesně formulovanými odkazy. Například zákon č. 324/2016 Sb., zákon o biocidech v § 5 u kompetencí ministerstva zcela detailně rozebírá jednotlivé situace, když stanoví, že:

„(1) Ministerstvo

a) rozhoduje o povolení biocidního přípravku zjednodušeným postupem podle čl. 26 nařízení o biocidech,

b) podle čl. 27 odst. 1 nařízení o biocidech přijímá oznámení o uvedení na trh na území České republiky biocidního přípravku povoleného zjednodušeným postupem v jiném členském státě, přijímá informaci o oznámení nebo žádosti podané v referenčním členském státě podle čl. 6, 7 a 8 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 354/2013 a přijímá revidovaný souhrn vlastností biocidního přípravku podle čl. 9 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 354/2013; spor podle čl. 27 odst. 2 nařízení o biocidech postupuje koordinační skupině,

d) podle čl. 30, 33, 34, 35, 36 a 37 nařízení o biocidech rozhoduje o vnitrostátním povolení biocidního přípravku nebo o jeho obnovení podle čl. 31 nařízení o biocidech nebo podle čl. 5 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 492/2014,

⁴⁵⁾ Čl. 21 odst. 5 Metodických pokynů: „Je-li to potřeba pro zajištění řádné aplikace nařízení, upraví se v zákoně sankce za neplnění tohoto nařízení. Skutková podstata přestupku nebo správního deliktu se u nařízení, která obsahují jasná hmotněprávní ustanovení, formuluje tak, aby vyjádřila druh protiprávního jednání, zpravidla bez odkazu na příslušný článek nařízení v textu zákona“.

e) rozhoduje o změně a zrušení povolení biocidního přípravku v souladu s rozhodnutím Evropské komise podle čl. 36 nařízení o biocidech,...

Poslední vládní návrh novely zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči pak skutkové podstaty přestupků rovněž formuluje zcela konkrétně, když například stanoví, že

„Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

d) neinformuje o bezprostředním nebezpečí podle čl. 9 odst. 3 a čl. 33 odst. 1 nařízení (EU) 2016/2031,

e) nepřijme opatření a nepostupuje podle čl. 14 nařízení (EU) 2016/2031,

f) neinformuje zákazníky v rámci prodeje prostřednictvím smluv uzavřených na dálku podle nařízení (EU) 2016/2031,

g) provádí činnosti stanovené v čl. 65 odst. 1 nařízení (EU) 2016/2031 bez předchozí registrace v souladu s tímto nařízením a § 12 nebo nepředloží aktualizaci údajů a prohlášení podle nařízení (EU) 2016/2031, ...“.

Odkazy na konkrétní články nařízení se tedy dnes výrazně objevují při formulaci kompetenčních ustanovení, sankcí, i jednotlivých povinností soukromých osob.

Stává se ale i to, že množství úkolů pro příslušné orgány členských států, resp. členské státy samotné, je v nařízeních natolik (viz výše kapitola 2.1), že není možné každou jednotlivou pravomoc pro příslušný státní orgán v zákoně vyjmenovat zvlášť. Navíc je nutné počítat s tím, že mnohé záležitosti, a to například i kompetenčního rázu, tvoří ještě budoucí odvozené akty Evropské komise. Přistupuje se proto i k plošně formulovaným ustanovením. Ve zmíněné vládní novele zákona o rostlinolékařské péči se tak vedle konkrétních přesným odkazem na nařízení vymezených ustanovení objevuje i ustanovení svodné, které v § 72 uvádí:

„(6) Ústav je příslušným orgánem podle nařízení (EU) 2016/2031 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě a v oblasti ochranných opatření proti škodlivým organismům rostlin a v oblasti požadavků na dodávání na trh a používání přípravků podle nařízení (EU) 2017/625 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě, s výjimkou toho, kdy je příslušným orgánem ministerstvo podle § 71.

(7) Ústav plní povinnosti a vykonává pravomoci stanovené členským státem podle nařízení (EU) 2016/2031 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě a v oblasti ochranných opatření proti škodlivým organismům rostlin a požadavků na dodávání na trh a používání přípravků podle nařízení (EU) 2017/625 a přímo použitelných předpisů Evropské unie přijatých na jeho základě, s výjimkou působnosti, kterou vykonává ministerstvo podle § 71“.

To, zda jsou v současné době volené cesty správné, ukáže čas. Je potřeba připustit, že implementace nařízení je velmi složitou činností, která se vyvíjí. Vzhledem k tomu, že mnohé odvozené akty Evropské komise k základním aktům EU ve formě nařízení se teprve tvoří, je nutné se smířit s tím, že volbu daného zvoleného řešení, ať už založeného na odkazech na genericky vymezený přímo použitelný předpis Evropské unie, nebo na odkazech na konkrétní články nařízení, prověří až budoucí přímo použitelná nařízení a aplikační praxe. Nemožnost při tvorbě české prováděcí úpravy k nařízením určit jedno jediné správné řešení vyvolává určitou míru nejistoty, což není konformní situace. I nové přístupy založené na odkazování na konkrétní nařízení, popř. jasně uvedený článek nařízení ale generují problémy, takže volba daného legislativního řešení vždy závisí na každém jednotlivém případě.

5. Související praktické problémy legislativního charakteru

Zdá se tudíž, že implementace práva, zejména adaptace českého právního řádu na nařízení, je cestou hledání „nejméně špatného řešení“. O problémech je ale potřeba diskutovat a alespoň se pokusit o jejich akceptovatelnou nápravu.

Odhlédneme-li od těžkostí spojených s potřebou výrazně provádět nařízení v českém právním řádu, je podle názoru autorky článku možné současné legislativní problémy spojené s adaptací na nařízení rozdělit do 3 oblastí, a to na:

1. dotváření nařízení přijatých ve formě základních aktů EU prostřednictvím v budoucnu přijímaných odvozených aktů Evropské komise (zejména nařízení), a s tím spojená úskalí týkající se formulace provazeb s nařízeními v českých právních předpisech
2. vzrůstající počty platných nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise a s tím spojené problémy formulace odkazů zejména v úvodních ustanoveních českých právních předpisů
3. časté změny nařízení a používání statických nebo dynamických odkazů.

5.1 Dotváření nařízení přijatých ve formě základních aktů EU prostřednictvím v budoucnu přijímaných odvozených aktů Evropské komise

První okruh problémů souvisí s tím, že základní akty EU jsou v dnešní době poněkud blanketní a vyprázdněné (viz kapitola 2.4 výše), neboť obsahují široká zmocnění pro v budoucnu přijímané odvozené akty Evropské komise, jež mají běžně formu nařízení. Odvozené akty přitom často upravují i poměrně zásadní záležitosti, které by si – pokud by byly obsaženy v českém právu – vyžadovaly formu zákona. Stává se rovněž, že obsah odvozených aktů není znám nejen v době přijímání základních aktů EU, ale ani v okamžiku implementace základních aktů EU do českého právního řádu. Odvozené akty se totiž, bohužel, začínají na evropské úrovni běžně vytvářet až v době, kdy už je základní akt EU přijat a běží jeho implementační lhůta, resp. dokonce je již po lhůtě pro implementaci.

Vzhledem k ústavním zásadám České republiky ale na obsahu odvozených aktů Evropské komise často závisí formulace kompetenčních, sankčních, i jiných vnitrostátních implementačních ustanovení. Například, stanoví-li základní akt EU ve formě nařízení určité pravomoci pro příslušnou instituci členského státu, která musí být určena, ale v odvozeném aktu Evropské komise stanoví z rozsahu těchto pravomocí výjimky,⁴⁶⁾ může a velice často i má taková evropská úprava přijímaná později „salámovou metodou“ vliv na formulaci kompetenčních ustanovení. Rovněž stanoví-li nařízení určitý zákaz a zároveň výjimky z něho, které ale budou rozvedeny až v budoucích odvozených aktech Evropské komise, mají taková ustanovení zásadní vliv na provádění příslušných kontrol.⁴⁷⁾

⁴⁶⁾ Např. čl. 48 písm. b) nařízení 2017/625 o úředních kontrolách uvádí, že prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci budou specifikovány výjimky z úředních kontrol na stanovištích hraniční kontroly pro zvířata a zboží určené pro vědecké účely.

⁴⁷⁾ Viz např. čl. 41 rostlinolékařského nařízení 2016/2031, který zní:

„1. Určité rostliny, rostlinné produkty či jiné předměty mohou být dovezeny na území Unie nebo na tomto území přemísťovány, pouze pokud jsou splněny zvláštní nebo rovnocenné požadavky. Tyto rostliny, rostlinné produkty nebo jiné předměty mohou pocházet ze třetích zemí nebo z území Unie.
2. Komise prostřednictvím prováděcích aktů přijme seznam obsahující rostliny, rostlinné produkty

Vzhledem k malému povědomí o tom, co všechno vlastně budou budoucí odvozené akty Evropské komise obsahovat, a vzhledem k širokým zmocněním pro Evropskou komisi, je vnitrostátní implementační úprava k nařízením majícím povahu základního aktu EU občas doslova „věštěním z křišťálové koule“. Jednotlivá implementační ustanovení českých právních předpisů odkazující na (základní) nařízení pak sice musejí vzít v potaz budoucí nařízení Evropské komise ve formě odvozených aktů, která budou doplňovat nebo měnit toto (základní) nařízení, nepříliš jasný obsah odvozených aktů Evropské komise však často neumožňuje bližší vymezení, než poměrně nicneříkající odkaz na „nařízení/přímo použitelné předpisy Evropské unie přijaté na základě [daného] (základního) nařízení“, popř. obdobné obecné formulace. Obsah budoucího odvozeného aktu Evropské komise se tak odhaduje jen z široce formulovaných zmocnění v základních aktech a informací od zástupců příslušných resortů, kteří se podílejí na vyjednávání na evropské úrovni.

Příklady je možné najít například ve výše uvedeném případě § 72 vládní novely zákona o rostlinolékařské péči nebo v zákoně č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, který v některých ustanoveních odkazuje na „akt v přenesené působnosti přijatý Evropskou komisí na základě článku 68 odst. 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady upravující správce alternativních investičních fondů“⁴⁸⁾ (má se jednat o akt Evropské komise v přenesené pravomoci, typově zřejmě o nařízení).

Je samozřejmě možné namítnout, že není potřeba odvozenou legislativu Evropské komise zohledňovat v okamžiku, kdy ještě nebyla přijata a je jen ve stádiu přípravy. Takový závěr ale představuje řešení, které vyvolává další problémy.

Předně, lhůty pro implementaci nařízení bývají poměrně krátké, a to zejména u nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise. Pak není možné, je-li přijato takové nařízení, narychlo upravovat příslušné zákony. V takovém případě totiž hrozí, že příslušné úpravy v českém právním řádu nabydou účinnosti mnohem později, než požaduje evropská přímo použitelná úprava, což je samozřejmě jev velmi nežádoucí.⁴⁹⁾ Dále, formulace určité povinnosti nebo kompetence bez alespoň rámcového zohlednění určité další podmínky, výjimky či limitu, který je zapsán ve zmocnění v (základním) nařízení a který bude obsažen až v odvozeném aktu Evropské komise, činí právní úpravu neúplnou a ve srovnání se (základním) nařízením rovněž zavádějící. Přehlížení budoucích odvozených aktů Evropské komise tudíž může způsobit i nesprávnou implementaci základního aktu EU.

Náprava zmíněného velmi nežádoucího jevu by se dala vyřešit tím, když by odvozená legislativa Evropské komise neobsahovala ustanovení, kterým v České republice odpovídá zákonná úroveň. To je však požadavek nereálný. Vylepšení současného stavu by pak

a jiné předměty a příslušné zvláštní požadavky, které se na ně vztahují, jak je uvedeno v odstavci 1. Tento seznam případně zahrnuje třetí země, skupiny třetích zemí nebo konkrétní území v rámci dotčených třetích zemí“.

⁴⁸⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU ze dne 8. června 2011 o správcích alternativních investičních fondů a o změně směrnic 2003/41/ES a 2009/65/ES a nařízení (ES) č. 1060/2009 a (EU) č. 1095/2010.

⁴⁹⁾ Pozdní implementaci se snaží předcházet Metodické pokyny, které v čl. 6b stanoví, že gestor dbá na to, aby příprava implementačních předpisů mohla být započata již během procesu projednávání návrhu předpisu Evropské unie, nejpозději však po vyhlášení předpisu Evropské unie v Úředním věstníku Evropské unie. Rovněž Metodické pokyny stanoví pevné nejzazší lhůty pro předkládání implementačních návrhů českých právních předpisů do mezipřevládajícího řízení a vlády. – pozn. 39.

částečně zhojilo alespoň to, když by pracovní návrhy budoucích aktů v přenesené pravomoci a aktů prováděcích přijímaných Evropskou komisí k základním aktům EU byly známy již při schvalování základních aktů EU na Evropské úrovni, či alespoň v době implementace základního aktu EU do vnitrostátních právních řádů členských států EU. Jinými slovy, implementaci práva v českém prostředí by pomohlo, když by v okamžiku implementace byl znám obsah budoucí odvozené legislativy Evropské komise a naplněny takové základní principy, které se praktikují v případě českých návrhů zákonů ve vztahu zákon – prováděcí vyhlášky. V české praxi totiž podle čl. 10 odst. 5 Legislativních pravidel vlády má být součástí materiálu předkládaného vládě a Legislativní radě vlády i návrh prováděcích právních předpisů nebo alespoň jejich teze, jsou-li tyto prováděcí právní předpisy na zákon navázány, a to právě proto, aby byla nová právní úprava zhodnotitelná ve svém celku.

5.2 Vzrůstající počty platných nařízení ve formě odvozených aktů Evropské komise a s tím spojené problémy formulace odkazů zejména v úvodních ustanoveních českých právních předpisů

Neustále nově přijímané akty Evropské komise ve formě nařízení v přenesené pravomoci a nařízení prováděcích mají podle názoru autorky často legislativní konsekvence i v případech, kdy nevyžadují rozsáhlejší provedení do českého právního řádu. Nelze totiž připustit názor, že přímo použitelná nařízení, a to ani ta odvozená od základního aktu EU, budou stát zcela „mimo“ český právní řád, obrazně řečeno „vlát na obláčcích“ kolem českého práva bez vzájemných vazeb, když mají vyvolávat účinky například v sankční rovině, kterou zakládá český zákon.

Odhlédneme-li od nařízení, která jasně vyžadují legislativní provedení do českého právního řádu vzhledem k formulacím typu „členský stát zajistí“, či která dávají členskému státu EU na výběr z variant (viz výše), je potřeba se zabývat dalšími kategoriemi nařízení, která na první pohled vypadají poměrně „přímo-použitelně“, tj. že budou schopna vyvolat zamýšlené účinky bez bližšího provedení do českého právního řádu. Je potřeba na taková nařízení odkazovat v ustanoveních českých právních předpisů, která se těchto nařízení věcně dotýkají? A je potřeba taková nařízení zmiňovat v úvodních ustanoveních českých právních předpisů podle čl. 48 odst. 2 Legislativních pravidel vlády? Takovými nařízeními, která obsahují ve velké míře technická a přímo použitelná pravidla, jsou často právě odvozené akty Evropské komise ve formě nařízení v přenesené pravomoci nebo ve formě prováděcích nařízení.

Autorka se domnívá, že ani přímo použitelná nařízení ve formě odvozených aktů nemohou být pomíjena v příslušných ustanoveních českých právních předpisů, pokud se ustanovení českých právních předpisů příslušného nařízení dotýkají. Pokud se tedy například příslušné nařízení rozsahem své úpravy překrývá s rozsahem působnosti příslušného zákona a má dopad na šíři práv a povinností soukromých subjektů, což má následně dopad i do sankčních ustanovení daného zákona, mělo by být takové nařízení, byť představuje odvozený akt Evropské komise, uvedeno v úvodním ustanovení příslušného zákona.

Tento poměrně složitý konstrukt je vhodné ilustrovat na konkrétním případě.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách⁵⁰⁾ bylo zejména v kompetenční rovině provedeno mj. do novely zákona o potravinách, která je

⁵⁰⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 ze dne 25. listopadu 2015 o nových

v současné době v legislativním procesu. Uvedené nařízení v článku 6 zakládá širokou pravomoc pro Evropskou komisi, která má spravovat seznam nových povolených potravin. Tento článek konkrétně stanoví, že

„1. Komise zřídí a aktualizuje seznam Unie pro nové potraviny, které byly povoleny k uvádění na trh v Unii v souladu s články 7, 8 a 9 (dále jen „seznam Unie“).

2. Pouze nové potraviny povolené a zařazené na seznam Unie smějí být jako takové uváděny na trh v Unii nebo používány v potravinách nebo na jejich povrchu v souladu s podmínkami použití a požadavky na označení, které jsou v něm uvedeny.“

Seznamy nových povolených potravin jsou pak upraveny v prováděcím nařízení Komise (EU) 2017/2470, kterým se zřizuje seznam Unie pro nové potraviny v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách.⁵¹⁾

Uvedené prováděcí nařízení ale neupravuje pouhý výčet nových povolených potravin. Stanoví rovněž i podmínky jejich použití. Výrazně tedy dotváří práva a povinnosti soukromých subjektů, což má dopad i do sankčních nástrojů. I přes svou povahu odvozeného aktu Evropské komise, který je přímo použitelný *per se*, tak představuje poměrně zásadní úpravu, která nemá povahu pouhé technické podrobnosti. Uvedení takového nařízení v přenesené pravomoci ve výčtu implementovaných předpisů Evropské unie v úvodním ustanovení zákona podle čl. 48 odst. 2 Legislativních pravidel vlády je tudíž žádoucí. V takových případech pak dle názoru autorky neobstojí občas zaznívající argumenty, že když české zákony neobsahují odkazy na prováděcí úpravu ve vyhláškách, neměly by se u implementačních úprav objevovat ani odkazy na odvozené akty Evropské komise, neboť poměrování vyhlášek s odvozenými akty Evropské komise je nesouměřitelné.

Uvádění odkazů na odvozené akty Evropské komise, a to zejména v úvodních ustanoveních zákonů, ale není bezproblémové. Odvozených aktů Evropské komise totiž přibývá geometrickou řadou, navíc jsou někdy i rychle měněny a občas rušeny, což způsobuje zastaralost adaptační právní úpravy. Množství odvozených aktů spadajících do rámce příslušného českého právního předpisu je pak takové, že způsobuje vytváření sáhodlouhých seznamů dotčené evropské legislativy, a to zejména předpisů Evropské unie ve formě nařízení. Tento jev je možné ilustrovat na zákonu č. 110/1997 Sb., o potravinách, ve kterém se již dnes objevují v poznámce pod čarou u § 1 několikastránkové seznamy dotčených nařízení. Je přitom možné předpokládat, že se tento seznam bude rozrůstat.

A nejde pouze o oblast zemědělství, která je množstvím dotčených přímo použitelných předpisů dlouhodobě pověstná. Obdobné jevy se začínají objevovat i jinde, například v oblasti kapitálového trhu se již dnes vyskytují desítky předpisů Evropské unie ve formě odvozených aktů Evropské komise, které dotvářejí rámec úpravy v oblasti derivátů, prodeje na krátko a swapů, zneužívání trhu, trhů finančních nástrojů, a jiných.⁵²⁾ Tyto odvozené akty Evropské komise přitom jsou pro adresáty práv a povinností podstatné zejména tehdy, když mají přímý vliv na stanovení širší sankcí,

potravinách, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1169/2011 a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 258/97 a nařízení Komise (ES) č. 1852/2001.

⁵¹⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) 2017/2470 ze dne 20. prosince 2017, kterým se zřizuje seznam Unie pro nové potraviny v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2283 o nových potravinách.

⁵²⁾ <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/kapitalovy-trh/pravni-ramce>, [citováno 26. června 2019].

kteřé jsou jim na základě odkazu na přímo použitelné předpisy Evropské unie ukládány. Na druhou stranu vytváření několikastránkových odkazů na přímo použitelná nařízení nepřispívá k tolik důležité přehlednosti pro adresáty práv a povinností.

5.3 Časté změny nařízení a používání statických nebo dynamických odkazů

Stále více úprav prostřednictvím nařízení má vliv i na častější změny textu nařízení. To vyvolává otázky, jak správně zohlednit novely nařízení, které mají vliv na českou implementační úpravu. Tento problém je spojen s odkazy na konkrétní nařízení, popř. konkrétní články konkrétního nařízení v českých právních předpisech. Generické odkazy na „*přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti...*“, ve kterých není uvedeno číslo nařízení,⁵³⁾ tyto problémy nepůsobí.

Ustanovení odkazující v českých adaptačních úpravách na nařízení jsou obvykle chápána tak, že mají působit ve znění novelizačních ustanovení nařízení, tj. mají mít charakter dynamického odkazu, který se bude průběžně měnit v čase v závislosti na tom, jak se změní evropská přímo použitelná úprava. Tento dosud obecně přijímaný úzus ale příliš nemá oporu v Legislativních pravidlech vlády. Se vzrůstajícím množstvím novel nařízení, které mají vliv na obsah podstatných a konkrétně znějících adaptačních ustanovení daného českého právního předpisu, tak vzniká otázka, jak správně formulovat odkaz na nařízení, případně jeho konkrétní článek, když se nařízení obsahově výrazně „posunulo“ následnou novelou tohoto nařízení. Je potřeba novely nařízení výslovně uvádět, mají-li například odraz v sankčních ustanoveních českého právního předpisu, kterým se odkazuje na nařízení vymezené číslem?

Článek 68 odst. 2 Legislativních pravidel vlády stanoví, že „*[p]ro citaci přímo použitelného předpisu Evropské unie a směrnice Evropské unie, nebo jejich ustanovení se použije přiměřeně čl. 61 až 67, 69 až 74*“. Odkazovaná ustanovení Legislativních pravidel vlády týkající se citací novelizovaných českých právních předpisů by tedy „přiměřeně“ měla být použita i na předpisy Evropské unie – nejčastěji nařízení, neboť ta se do českého právního řádu netransponují, ale jsou s českým právním řádem provazována.⁵⁴⁾ Můžeme sice spekulovat o tom, co se míní „přiměřeným použitím“, i tak by ale zvolená úprava neměla jít zcela do rozporu s tím, co požadují čl. 61 až 67, 69 až 74 Legislativních pravidel vlády.

Je tudíž za současného stavu nutné přijmout tu skutečnost, že citace novelizovaného předpisu Evropské unie by měla být podobná citaci novelizovaného českého předpisu.

Citace novelizovaných právních předpisů podle Legislativních pravidel vlády (viz jejich čl. 64 a násl.) jsou ale poměrně náročnou činností. Zjednodušeně řečeno, v případě českých právních předpisů je potřeba příslušné relevantní novely vyjmenovat, jinak by se jednalo o statický odkaz nezohledňující pozdější změny; pouze v případě poznámek pod čarou je možné uvádět obrat „*...,ve znění pozdějších předpisů*“.

Použitím tohoto pravidla na předpisy Evropské unie se ale implementační praxe dostává do svízelného postavení. Zvyšující se množství odkazů na konkrétní nařízení, resp. i jejich články, a to nejen v poznámkách pod čarou, ale i přímo v textu českého adaptačního předpisu, vyvolává zvýšené nároky na zpětnou kontrolu toho, zda se již dříve uvedený odkaz na příslušné nařízení nezměnil, resp. zda nedošlo k posunu

⁵³⁾ Srov. analogicky slovní citace v čl. 63 LPV.

⁵⁴⁾ Rozhodnutí, popř. jiné typy právních předpisů EU jsou tímto ustanovením Legislativních pravidel vlády pominuty zcela.

následnou novelou daného nařízení, která by měla být v textu českého právního předpisu zohledněna. U českých právních předpisů, které jsou stále více „prošpikovány“ odkazy na několik nařízení, totiž představuje průběžné provádění aktualizací neustálé otevírání pomalu se usazujících adaptačních ustanovení. To jistě nepřispívá k naplnění zásady právní jistoty.

Vzniká tedy otázka, zda by bylo možné v Legislativních pravidlech vlády zavést zásadu, že odkaz na přímo použitelný předpis Evropské unie je vždy považován za odkaz dynamický, který automaticky zohledňuje příslušné novely. Bylo by takové odkazování ústavně konformní v případech, když by se na základě dynamického odkazu na konkrétní průběžně měněné nařízení ukládaly sankce? A pokud by novela nařízení podstatně rozšířila svůj rozsah působnosti, čímž by byla zásadně rozšířena i kompetence daného správního orgánu, postačoval by dynamický odkaz k založení kompetence?

V současné době je řešení odkazů na nařízení nejednotné. To je dáno i tím, že se teprve teď začínají objevovat častější novely nařízení, které mají vliv na textaci ustanovení českého právního předpisu, jenž odkazuje na konkrétní článek konkrétního nařízení. Snaha o dodržení Legislativních pravidel vlády sice převládá, zpětná kontrola všech odkazů na změněná nařízení je ale v časovém rámci, ve kterém se česká legislativa tvoří, často nereálná. Jedná se tudíž o stav alarmující, který by měl být jednoznačně vyřešen, a to jak se zohledněním požadavků na právní jistotu pro soukromé subjekty, tak se zohledněním nelehkého úkolu adaptace českého právního řádu na nařízení, což jsou požadavky, které jsou do značné míry protichůdné.

Překlenutí propasti mezi statickými a dynamickými odkazy se v současné době u nařízení provádí prostřednictvím dovětky „*v platném znění*“, který Legislativní pravidla vlády znají v čl. 48 odst. 2 v případě odkazu na novelizovaná nařízení uváděná v úvodních ustanoveních českých právních předpisů. Je ale otázkou, zda je tento dovětek dostatečným způsobem zakládajícím dynamický odkaz, který nebude potřeba uzpůsobovat následným novelizacím, a zda zcela jasně zpraví adresáty práv a povinností o tom, že musí dávat pozor na novelizace na evropské úrovni. Zaznívají hlasy, že tento dovětek nenaznačuje ani to, že na nařízení se má nahlížet „*ve znění pozdějších předpisů*“, jak je tomu u českých právních předpisů, a že je tudíž zcela zbytečný. Těmto názorům je možné do určité míry přitakat, nicméně současný rámec daný Legislativními pravidly vlády nedává žádný jiný nástroj, kterým by se alespoň částečně mohla (ne)dynamičnost odkazů na přímo použitelná nařízení vyřešit.

III. Závěr

Z uvedeného pojednání je patrné, že implementace nařízení do českého právního řádu je činností, která vyžaduje značné legislativní úsilí. Adaptace českého právního řádu na nařízení je totiž velmi často spojena s širokou škálou legislativních změn v českých právních předpisech, prostřednictvím kterých se zajišťuje aplikace nařízení.

Předně je potřeba odstraňovat rozpory, které vznikají mezi nařízeními a vnitrostátní rovinou. Pouhé odstranění rozporu mezi evropským a českým právním řádem ale nestačí. Požadavky nařízení musejí být často i dopracovány na vnitrostátní úrovni, jinak by nebylo jasné, čím se řídit. Obecná ustanovení nařízení, byť jsou přímo použitelná ze své povahy, totiž mnohdy sama nedávají jasný návod, jak postupovat, nebo jaké sankce ukládat. Bez legislativních změn v českém právním řádu proto často není možné řádnou implementaci takových nařízení provést.

K úskalím, jak vůbec provést adaptaci českého právního řádu na nařízení, se přidávají problémy, které se objevily v nedávné době. Nařízení se stále častěji objevují v oblastech, ve kterých zatím dominovaly směrnice, a možná i z tohoto důvodu obsahují stále více směrnicevých obrátů. Nařízení rovněž běžně i směrnice mění. Tento trend dává na první pohled tušit, že s takovými nařízeními bude muset být do značné míry zacházeno jako se směrnicemi.

Nejpalčivějším problémem je ale zvyšující se nevyjasněnost obsahu nařízení. Ta, která jsou přijímána Radou a Evropským parlamentem ve formě základního aktu EU, totiž často nechávají značný prostor pro budoucí (do)provedení tohoto základního aktu EU na evropské úrovni prostřednictvím odvozených aktů Evropské komise – aktů v přenesené pravomoci nebo aktů prováděcích. Blanketní ustanovení takových nařízení ve formě základního aktu EU opatřená navíc o obecné směrnicevých formulace představují smrtící kombinaci, která během procesu implementace na národní úrovni mnohdy neumožňuje jasné provedení nařízení do českého právního řádu. Není přitom samozřejmě možné pominout ani to, že takový systém výrazně poškozuje právní jistotu soukromých osob, zejména když mají být na základě ne zcela jasných budoucích aktů Evropské komise, na které je odkazováno, ukládány sankce. Rovněž legislativní zapsání příslušného implementačního ustanovení k nařízení do českého právního řádu, ať již kompetenčního, sankčního nebo jiného charakteru, je mnohdy vzhledem k nevyjasněnosti obsahu nařízení, jejich množství v dané oblasti, případně i průběžným změnám nařízení, obtížné.

Tento neutěšený stav je do značné míry způsoben poněkud překotnou tvorbou legislativy na evropské úrovni, kdy politické záměry výrazně převažují nad legislativními požadavky. Flexibilnějšímu pojetí, které je běžné v některých jiných členských státech Evropské unie, pak brání i poměrně přísné vnitrostátní ústavní požadavky. Nemá-li se tudíž z důvodu implementace nařízení do českého právního řádu slevit na zásadách, na kterých je založena tvorba české legislativy, je nutné se maximálně zasadit o to, aby předpisy Evropské unie, zejména přímo použitelná nařízení, svým charakterem byla adaptovatelná do českého právního řádu bez zásadních komplikací. K tomu je ale potřebné, aby během vyjednávání o předpisech Evropské unie na evropské úrovni byly vznášeny takové právní a legislativně-technické připomínky, které snad alespoň v delším časovém horizontu posunou formu i obsah nařízení na úroveň, která nebude působit vážné problémy v české legislativní praxi.

Shrnutí:

Nařízení jsou přímo použitelným předpisem Evropské unie. To ale neznamená, že jsou vždy schopna v českém právním řádu vyvolávat zamýšlené účinky sama o sobě. Běžně je potřeba české právo upravit tak, aby nařízení mohla působit.

Nařízení jsou totiž často formulována jako směrnice, tj. obsahují větší množství ustanovení směřujících k dosažení daného výsledku pro členský stát jako celek. Nařízení také obsahují ustanovení dávající členským státům na výběr nebo umožňující odchylky. Množství nařízení průběžně výrazně narůstá; nařízení se běžně objevují i ve formě aktů Evropské komise v přenesené působnosti nebo aktů prováděcích.

Tyto aspekty mají vliv na způsob implementace nařízení. V rovině legislativně-technické se dnešní době stává problematickým zejména to, jak v kompetenčně – sankčních ustanoveních českých předpisů podchytit množství nařízení a jejich neustálé změny, a rovněž jak se vyrovnat s nejasným obsahem nařízení, která jsou dotvářena později prostřednictvím aktů Evropské komise.

Summary:

Regulations are directly applicable acts of the European Union. However, it does not mean they are always able to create the intended consequences in the Czech legal order *per se*. Usually it is necessary to adjust the Czech laws so that regulations will be able to have effect.

The thing is that regulations are often formulated as directives, i.e. they include many provisions which aim at a result to be achieved by the Member States. Regulations also contain provisions which, for the Member States, leave a choice or which enable deviations. The amount of regulations is continuously growing; regulations commonly appear in the form of delegated or implementing acts of the European Commission too.

These aspects influence the way regulations are implemented. Nowadays, on the legislative level, the problems especially arise concerning the matter of how - in the provisions of the Czech laws providing for competences and sanctions - to take into account many regulations and their amendments, and how to deal with the unclear contents of regulations which are completed later through the acts of the European Commission.

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.¹⁾

ÚSTAVNÍ SOUD

Nařízení vlády stanovujícímú limity hluku z dopravy není protiústavní

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 4/18 (30/2019 Sb.), nalus.usoud.cz.

imise, pozemní komunikace, doprava, životní prostředí

Základním právním předpisem ochrany před nepříznivým hlukem je zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, který problematiku upravuje obecně, podrobnější regulace je obsažena v prováděcím předpisu – nařízení vlády. Napadená ustanovení pak většinou stanovují povolené hranice vydávaného hluku v různých situacích a podmínkách.

I. Soudy nemohou rezignovat na přezkum případů, ve kterých rozhodnutí závisí na posouzení odborných či vědeckých otázek. Z účelu a zásad řízení o abstraktní kontrole norem nicméně plyne, že Ústavní soud nemůže mít ambici pouštět se do přezkumu čistě technických záležitostí. K učinění podobných rozhodnutí disponuje potřebným administrativním a expertním zázemím a zdroji vláda, a je proto primárně na ní, aby veškeré nutné faktory posoudila v jejich úplnosti a s přihlédnutím k současnému stavu vědění. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává.

II. Z ústavního pořádku nelze dovodit absolutní obecnou aplikaci stand-still doktríny (pozn. autora: zákaz snižování úrovně ochrany základních práv) u hmotněprávní ochrany základních práv. Ústavní soud tak sice s odkazem na podstatné náležitosti demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy) učinil u procedurální úrovně ochrany základních práv a svobod, z jeho judikatury ale neplyne analogické použití této teze též pro hmotněprávní rozsah základních práv. Naopak lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit implicitně opak, tzn. již jednou dosaženou úroveň ochrany základních práv je možné za jistých podmínek snížit, zvláště jde-li o práva podléhající režimu čl. 41 odst. 1 Listiny. Zatímco totiž procedurální ochrana má charakter „nenulové hry“ a snížení úrovně ochrany vede v zásadě pouze k omezení práv jednotlivců vůči veřejné moci, a nikoliv mezi jednotlivci navzájem, v případě hmotněprávní ochrany je rozhodování mnohem komplexnější a má často povahu „nulové hry“. Typicky u sociálních práv spojených s rolí státu při jejich zabezpečení totiž vzniká dilema

¹⁾ Není-li uvedeno jinak, zvýraznění v textu provedli autoři.

z hlediska alokace veřejných rozpočtů. Trvání na opaku by v konečném důsledku zablokovalo tvorbu jakékoli politiky státu.

III. Metodický návod ministerstva není „jiným právním předpisem“. Není vydán na základě zákonného zmocnění, nýbrž vychází z nadřízenosti Ministerstva zdravotnictví vůči adresátům pokynu plynoucí z § 80 odst. 1 písm. a) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nezamýšlí normativně určovat pravidla lidského chování a jedná se primárně jen o metodickou pomůcku, určenou pouze orgánům ochrany veřejného zdraví, zdravotním ústavům a Státnímu zdravotnímu ústavu, přičemž sjednocuje jejich postup při měření hlukové zátěže.

Ústavní soud se nejprve zabýval námitkami ohledně vad při samotném vydání a přijímání nařízení vlády. Dospěl přitom k závěru, že nařízení bylo vydáno v mezích zákona o ochraně veřejného zdraví a proces přípravy nařízení nebyl netransparentní nebo veřejnosti nepřístupný.

49. Ústavní soud se s ohledem na uvedené rozhodl posoudit návrh komplexně jako celek, nikoliv přezkoumávat podrobně smysl a účelnost jednotlivých ustanovení nařízení (respektive s nimi spojených opatření), jak činí vyjádření vlády (srov. bod 18 tohoto nálezu) a Hospodářské komory. Ostatně, jak již bylo shora několikrát zmíněno, rovněž navrhovatelka v zásadě tvrdí, že teprve soubor napadených ustanovení způsobuje, že stát rezignuje na ochranu před hlukem, a tím poškozuje základní práva obsažená v čl. 31 a čl. 35 odst. 1 Listiny. Z ústavněprávního hlediska je totiž relevantní nikoliv to, jakým způsobem jsou pojaty a zformulovány jednotlivé technické normy, nýbrž jaké celkové dopady tato regulace vyvolává. I z těchto příčin Ústavní soud nepřistoupil k pozitivnímu vymezení obsahu práv na ochranu zdraví [srov. ale nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2012 sp. zn. IV. ÚS 444/11 (N 200/67 SbNU 573), bod 10] a příznivé životní prostředí (k tomu viz např. Müllerová, Hana. Právo na příznivé životní prostředí: Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v České republice. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2018, s. 133–201). **Omezil se tak na přezkoumání, zda napadená úprava sleduje legitimní cíl a jestli prostředky použité k jeho dosažení jsou rozumné, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší** [užší verze testu racionality, obdobně nálezy ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 10/13 (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.), bod 229].

51. Státy disponují uvážením nejen při stanovení výše hlukových limitů, ale rovněž jejich struktury. Naprostá většina právních úprav ochrany před hlukem zohledňuje odlišnosti mezi zdroji hluku, rozdílnou škodlivost hluku na zdraví a proměnlivost situací, ve kterých hluk působí. [...]

53. Český systém ochrany před hlukem je založen na stanovení závazných celostátních pevných hlukových limitů. Limity jsou u návrhem dotčeného hluku z dopravy pojímány jako dlouhodobé a jejich překročení je odvozeno z průměrů za denní či noční dobu. Alternativní přístup odvozující překročení z měření pouze v nejhlučnějších fázích dne/týdne (např. dopravní špičky) by byl neproporcionální a nepříliš opodstatněný, neboť pouze u dlouhodobého soustavného (ve smyslu opaku k nárazovému) vystavení extenzivnímu hluku je vědecky prokázán možný negativní dopad na lidské zdraví [...].

55. Právě s ohledem na stávající unikátní české řešení je nutné posuzovat též napadené výjimky a korekce pro vnější prostory obsažené v nařízení. Ústavní soud se neztotožňuje s navrhovatelkou, že by kvůli jejich aplikaci docházelo k rezignaci státu na ochranu obyvatel před hlukem. Legislativní „blokové úlevy“ jsou naopak legitimní reakcí

normotvůrce na jedinečný systém právně vymahatelných pevných limitů hluku ve venkovním prostoru. [...]

56. Ústavní soud má ze shora přdestřených důvodů za to, že **napadená ustanovení nařízení sledují legitimní cíl a prostředky zvolené k jeho dosažení lze považovat za rozumné** [...].

57. V neposlední řadě Ústavní soud připomíná, že český právní řád obsahuje několik prostředků právní ochrany, které umožňují bránit se hluku i mimo rámec hlukových limitů. Ve veřejnoprávní rovině se jedná zejména o institut tzv. pohody bydlení (alternativně také kvalita prostředí, srov. vyhlášku č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, ve znění pozdějších předpisů). [...]

58. V soukromoprávní rovině lze určitou míru ochrany zajistit kupř. prostřednictvím vlastnických omezení zákazu imisí (§ 1013 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). [...]

67. [...] ESLP dosud nezpochybnil hodnoty či strukturu hlukových limitů v jednotlivých zemích, byť ty se značně liší [...].

(mš)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Zastupitelstvo obce nemůže revokovat své usnesení, kterým byl ukončen proces pořizování změny územního plánu a tím obnovit proces jeho přijímání

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2018, č. j. **43 A 34/2018-97²⁾**.

opatření obecné povahy/územní plán, proces přijímání územního plánu, revokace usnesení, zastupitelstvo obce, právo na samosprávu

Zamítne-li zastupitelstvo obce návrh územního plánu (změny územního plánu) ve smyslu § 54 odst. 3 stavebního zákona z roku 2006, je proces přijímání (změny) územního plánu definitivně skončen. Zastupitelstvo nemůže revokací tohoto usnesení proces přijímání (změny) územního plánu obnovit a navázat na něj dalšími stavebním zákonem předvídanými kroky (např. územní plán vydat nebo jej vrátit pořizovateli s pokyny k úpravě).

25. [...] proces přijímání (změny) územního plánu je silně formalizován a pořizovatel i zastupitelstvo musí pro jeho řádný průběh činit stanovené kroky v zákonem předvídaném sledu. Role zastupitelstva je přitom klíčová, neboť je iniciátorem přijetí (změny) územního plánu, schvaluje jeho zadání a posléze jej vydává, přičemž ve všech těchto fázích může celý územní plán vrátit pořizovateli k dopracování, nebo dokonce celý proces zastavit.

26. [...] Obecně jistě platí, jak na to poukazuje odpůrce (*pozn. autora: obec příslušná k vydání OOP*), že jelikož obecní zřízení revokaci přijatého usnesení nijak neupravuje, je přípustná jakožto výraz práva obce na samosprávu. Soud má však za to, že **proces přijímání územního plánu je natolik specifický a odlišný od ostatní problematiky, o níž se zastupitelstvo usnází** (zejména tím, že probíhá v přesně stanovených

²⁾ Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti odpůrce a osoby zúčastněné na řízení proti tomuto rozsudku svým rozsudkem ze dne 18. 10. 2018, č. j. 7 As 261/2018-93.

a vzájemně na sebe navazujících fázích, jak řečeno výše v bodě 24), že se nelze s touto obecnou tezí spokojit.

27. Tento svůj závěr soud opírá především o nálezy Ústavního soudu vztahující se k opakovanému hlasování v Poslanecké sněmovně ze dne 2. 10. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 05/02 (uveřejněn pod č. 476/2002 Sb.) či ze dne 19. 2. 2003, Pl. ÚS 12/02. Z nich mimo jiné plyne, že opakované hlasování lze vztáhnout toliko k vadám (omylům) při vlastním hlasovacím aktu, tedy k technice hlasování nebo zjištění jeho výsledku, nikoli však k meritu projednávaného návrhu. **Opakované hlasování tedy nemůže sloužit k dosažení změny výsledku hlasování. [...]**

28. Úvahy Ústavního soudu vychází z toho, že zákonodárný proces ve fázi, v níž je plénu Poslanecké sněmovny předložen návrh usnesení, jímž má být s návrhem zákona hlasováním vysloven souhlas jako s celkem [...], je již jen závěrem rozhodovacího procesu. Je věcnou i časovou hranicí, za níž již revokace tohoto usnesení a následně nové projednání návrhu zákona, jehož se revokace týká, **nejsou přípustné**, a to také proto, že v tomto následně novém projednání návrhu posuzovaného zákona nebyly splněny podmínky řádného legislativního procesu, resp. tento proces v ústavních kautelách scházel vůbec.

29. [...] **poté, co by byl ve třetím čtení zamítnut návrh zákona, nelze obratem dát hlasovat o návrhu totožného obsahu, a to hned ve třetím čtení.** Není však vyloučeno, aby totožný návrh zákona byl v legislativním procesu (ve všech jeho fázích) projednán znovu a znovu o něm bylo posléze hlasováno.

30. Soud má za to, že pro posouzení otázky, nakolik lze v posuzované věci vyjít z citovaných závěrů Ústavního soudu, je třeba odlišit, o jaké hlasování zastupitelstva se jedná. Zpravidla je totiž standardní hlasování zastupitelstva oproti legislativnímu procesu pružnější a nepředchází mu žádné jiné fáze, kterých by se účastnily i jiní aktéři. Celá procedura se fakticky omezuje jen na zařazení příslušného bodu na program zasedání zastupitelstva obce a na samotné hlasování. V takovém případě „jednoduchého“ hlasování zastupitelstva soud nepochybuje o tom, že jeho revokace a případné opakované hlasování je možné (srov. například usnesení zdejšího soudu ze dne 27. 11. 2017, č. j. 43 A 2/2017 – 34, dostupné na www.nssoud.cz, týkající se hlasování o vyhlášení místního referenda). To však neplatí v posuzované věci, neboť hlasování zastupitelstva o zamítnutí návrhu (změny) územního plánu vykazuje znaky velmi podobné legislativnímu procesu. Jedná se o formalizovaný proces rozdělený do několika fází, z nichž další nemůže proběhnout, neproběhla-li zdárně fáze předchozí. V celém procesu nefiguruje pouze zastupitelstvo, ale i pořizovatel, dotčené orgány a osoby, jež podaly námítky či připomínky, přičemž všichni uvedení mají v procesu přijímání návrhu (změny) územního plánu svou nezastupitelnou roli. Soud proto se zřetelem k citovaným nálezům Ústavního soudu dospěl k závěru, že postup odpůrce – **revokace usnesení o zamítnutí napadeného OOP a jeho následné vydání – představuje zásadní porušení procedurálních pravidel, které pro přijetí (změny) územního plánu stanoví stavební zákon.**

(mš)

Prokázat potřebné znalosti pro jmenování znalcem lze i jinak, než absolvováním teoretického formálního vzdělání

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2018, č. j. 2 As 94/2018-54, www.nssoud.cz.

znalci, potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, kurz znaleckého minima, uložení povinnosti zákonem, instrukce ministerstva, vnitřní předpis, neurčitý právní pojem a jeho výklad, ustálená správní praxe a její závaznost, legitimní očekávání

I. Příloha č. 10 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017 ze dne 23. 11. 2017, čj. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, stanovící odborné podmínky pro jmenování znalcem, je aktem metodické povahy, který přestože sjednocuje správní praxi v oblasti podmínek kladených na znalce, nezabývá povinnosti individuálního odůvodnění a interpretace neurčitého pojmu „potřebné znalosti a zkušenosti z oboru“ ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

II. Potřebné znalosti v oboru pro jmenování znalcem lze nabýt absolvováním určitého obecně uznávaného vzdělání, ať již jde o vysokou školu či jiný způsob nabytí teoretických znalostí na požadované úrovni. Není vyloučeno, aby při nedostatku teoretického vzdělání žadatel jinak prokázal, že požadovanými znalostmi disponuje.

III. Tzv. kurzy znaleckého minima nejsou speciální výukou pro znaleckou činnost ve smyslu § 4 odst. 1 písm. e) in fine zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících. Tyto kurzy jsou součástí odbornosti umožňující vykonávat znaleckou činnost, přičemž je třeba připustit situace, kdy žadatel o funkci znalce bezpečně prokáže získání znalostí, jež jsou předmětem tohoto kurzu, i na základě jiných skutečností než jeho absolvováním.

[19] Dle § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích lze jmenovat znalcem toho, kdo mimo jiné „*má potřebné znalosti a zkušenosti z oboru, v němž má jako znalec působit, především toho, kdo absolvoval speciální výuku pro znaleckou činnost, jde-li o jmenování pro obor, v němž je taková výuka zavedena*“. Ustanovení § 26 in fine téhož zákona pak stanoví, že „*ministerstvo spravedlnosti stanoví vyhláškou seznam oborů a odvětví, u nichž může taktéž jednotlivě stanovit kvalifikační předpoklady*“. Dle § 5 téhož zákona pak „*ke jmenování znalcem dojde na základě výběru mezi osobami, které splňují podmínky pro jmenování*.“

[20] Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky stanoví, že „*povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*.“

[21] [...] Aktuálně účinné Odborné podmínky pro jmenování znalcem jsou pak stanoveny přílohou č. 10 k Instrukci Ministerstva spravedlnosti č. 8/2017, ze dne 23. 11. 2017, č. j. MSP-26/2017-OJD-ORG/32, o správním řízení ve věcech znalců a tlumočníků a o některých dalších otázkách, přičemž jsou uvedeny na webových stránkách www.justice.cz (dále jen „*instrukce ministerstva*“).

[22] Neurčitý právní pojem dle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v opakovaně citovaném rozsudku ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004 – 72 (všechna v tomto rozsudku citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nelze „**obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě**. ... Zákonodárce vytváří prostor veřejné správě, aby zhodnotila, zda konkrétní situace patří do rozsahu určitého neurčitého právního pojmu, či nikoli. Ovšem naplnění obsahu neurčitého právního pojmu pak s sebou

přináší povinnost správního orgánu rozhodnout způsobem, který norma předvídá. Při interpretaci neurčitých právních pojmů se uvážení zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její hodnocení.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015 – 77, „**musí správní orgán nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem**“. Vymezení rozdílu mezi přezkumem správního uvážení a přezkumem interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu se zabýval Nejvyšší správní soud v usnesení svého rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011 - 154, kde vyslovil, že „na rozdíl od správního uvážení podléhají závěry správního orgánu týkající se výkladu neurčitého právního pojmu a jeho aplikace na zjištěný skutkový stav soudnímu přezkumu v rámci námitek uplatněných v žalobě v plném rozsahu.“ V rozsudku ze dne 17. 1. 2017, č. j. 5 Afs 99/2016 - 28, pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že „úkolem soudu ve správním soudnictví je přezkoumat, zda rozhodnutí správního orgánu bylo vydáno v řádném procesu vymezeném normami hmotného i procesního práva, s vyloučením případné svévole při naplňování v daném případě obsahu neurčitého právního pojmu ze strany rozhodujících správních orgánů“.

[23] K principu ustálené správní praxe pak lze poukázat např. na rozsudek ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, č. 2114/2010 Sb. NSS, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že „k principu tzv. ustálené správní praxe se již opakovaně v minulosti vyjádřil Ústavní soud i Nejvyšší správní soud v tom smyslu, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52)“. V rozsudku ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251, č. 1383/2007 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, **není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována**. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí.“ Tato myšlenka byla podrobněji rozpracována v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS). Rozšířený senát zde uvedl, že „princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí, jestliže se taková praxe vytvořila, vyplývá ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení [...]. Tento ústavní princip, jenž musí veřejná správa respektovat, je vyjádřen i na úrovni podústavního práva v § 2 odst. 4 in fine správního řádu [...]. Uvedeným ustanovením je vyjádřena zásada legitimního očekávání, která vytváří předpoklady pro předvídatelnost činnosti veřejné správy. Veřejná správa by měla ve svých postupech a rozhodování podržet určitou míru ustálenosti (kontinuity). Uvedené ustanovení mimo jiné rovněž explicitně nastoluje pro podmínky veřejné správy požadavek vytvoření **‘ustálené rozhodovací praxe’**, jež by měla být měněna jen v odůvodněných případech, když přitom důvody budou vždy legitimní.“ Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 2 Ans 1/2009-71, je tedy správní praxe zakládající legitimní očekávání „ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Jen taková správní praxe je doplněním psaného práva a je způsobila modifikovat pravidla obsažená v právní normě. Současně rozšířený senát připomenul, že za **ustálenou správní praxí lze považovat pouze postup v intencích interní směrnice**, která se nachází intra legem, a není tedy ani contra legem, ani praeter legem; smyslem takového interního předpisu je omezit škálu možných významů interpretace zákona“.

[24] Dále je třeba zmínit rozsudek ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, v němž Nejvyšší správní soud uvedl, že „**pokyny ministerstev jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi správních orgánů. Přestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit**, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy“. Povahou metodických pokynů a závazností správní praxe správních orgánů se Nejvyšší správní soud „*zabýval již v několika svých rozhodnutích, na základě kterých je možné stručně definovat závaznou správní praxi pomocí 1. kritéria zákonnosti – musí se jednat výhradně o praxi (činnost, příp. nečinnost), která je stanovena v souladu se zákonem, resp. vytvořena na základě zákonem svěřené pravomoci, přičemž nesmí zasahovat do zákonem zaručených práv soukromých osob, a 2. kritéria předvidatelnosti – praxe je ze strany příslušných správních orgánů všeobecně přijímána a dodržována, je možné legitimně očekávat stejný postup v podobných případech*“. V rozsudku ze dne 29. května 2014, č. j. 4 Azs 92/2014-21, Nejvyšší správní soud shrnul, že „*ustálená právní praxe je relevantní pro posouzení, zda zde existuje legitimní očekávání jednotlivců, že správní orgán bude posuzovat jejich věc obdobně jako jiné srovnatelné věci posuzované v minulosti stejným orgánem. Naopak z této judikatury nelze nijak dovodit právo správního orgánu, aby jeho ustálená praxe byla soudem shledána jako souladná se zákonem, zejména v případě, kdy, jak stěžovatel sám připouští, tato praxe dosud správními soudy posouzena nebyla*“. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. září 2015, č. j. 9 Afs 310/2014-36, „**interní normativní akty** (interní normativní směrnice) pro správce daně představují pokyn nadřízeného orgánu. Ve **vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti obecně platí povinnost řídit se pokyny nadřízeného orgánu**, avšak jen jestliže dané pokyny neodporují zákonu. [...] Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, lze se od ní odchýlit v případech zvláštních, atypických“. V rozsudku ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005-55, č. 605/2005 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*jestliže se takováto (správní) praxe vytvořila, správní orgán se od ní nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový jeho postup by byl libovůlí, která je v právním státě (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy) nepřípustná. Ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila. [...] Je-li určitá správní praxe upravena vnitřním předpisem, je přípustné (a zároveň nutné) se od něho výjimečně odchýlit v konkrétním případě, jde-li o případ zvláštní a atypický*. Obecně se odchýlit od určité správní praxe, jež se vytvořila, správní orgán může, avšak zásadně pouze pro futuro, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká“.

[25] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné odkázat taktéž na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 6. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1902/2013, dle něž „*sdělením, že bakalářský studijní program nabízený žalující soukromou vysokou školou nemůže nahradit vyžadované vysokoškolské stavební vzdělání v inženýrském (magisterském) studijním programu, žalovaná Česká republika – Krajský soud v Brně neporušila žádnou právní povinnost, neboť konkretizování potřebných znalostí pro případné jmenování znalcem a jeho zápis do seznamu znalců je podle § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících, plně v kompetenci toho, kdo o věci rozhoduje, tedy ministra spravedlnosti, nebo jím pověřeného předsedy krajského soudu. Jestliže došlo v pozdější době k upřesnění kvalifikačních požadavků na osobu znalce přípisem ministerstva spravedlnosti v roce 2011, šlo o postup směřující ke sjednocení rozhodovací činnosti na úseku znalecké činnosti, který nic nemění na tom, že v době podání informace žalovaná objektivně správně a v souladu s postupy, které vykonávala na tomto úseku, informovala žalobkyni o tom, jaké podmínky vyžaduje pro zapsání do seznamu znalců*“.

[26] K povaze nároku na jmenování znalcem se pak konečně vyjádřil i Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 9. 2010, sp. zn. III. ÚS 2245/10, ve kterém vyslovil, že „jmenování znalců do funkce probíhá na základě výběru z okruhu osob, které splňují zákonné podmínky pro jmenování, a počet jmenovaných znalců se řídí skutečnou potřebou znalecké činnosti z jednotlivých oborů, a že (proto) na **jmenování do funkce znalce není právní nárok**, přičemž jmenování konkrétních osob do znalecké funkce **závisí na uvážení krajského soudu**. Tomu, kdo požádá o jmenování znalcem, nevzniká, a to ani při splnění všech zákonných podmínek, právní nárok na to, aby znalcem jmenován skutečně byl. [...] **Jmenování do funkce znalce nelze považovat za právo každého občana.**“ Ústavní soud se ztotožnil s právním výkladem podaným k této problematice Nejvyšším správním soudem v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2004, čj. 6 A 57/2002-61, č. 188/2004 Sb. NSS, dle něž „na jmenování znalce *neexistuje právní nárok a skutečnost, že konkrétní osoba nebyla na základě výběru jmenována znalcem, by mohla právní sféru této osoby zasáhnout pouze ve výjimečných případech (např. tehdy, pokud by se jednalo o zjevnou diskriminaci)*“.

[27] [...] Nejvyšší správní soud s odkazem na svou výše citovanou judikaturu dává stěžovateli za pravdu obecně v tom, že neurčité právní pojmy není možné a ani účelné předem obsahově příliš přesně vymezit a jejich aplikace proto závisí na odborném posouzení v každém individuálním případě, pročež tedy správní orgány v každé jednotlivé věci musí vždy obecně vymezit a vyložit daný neurčitý právní pojem, a poté pod něj subsumovat příslušný skutkový stav. Vztaženo na nyní projednávaný případ, je to právě předseda soudu, který má individuálně vyložit obsah neurčitého pojmu „*potřebné znalosti a zkušenosti*“, přičemž této své povinnosti se nemůže zbavit pouhým odkazem na instrukci ministerstva, případně její automatické, obecné a nekritické převzetí, neboť ta, jakkoli představuje pokyn nadřízeného správního orgánu, není pro něj za všech okolností bezvýhradně závazná a především jej nezbavuje povinnosti individuálního posouzení věci. [...] Není tedy vlastně fakticky sporné, a Nejvyšší správní soud se s tímto ztotožňuje, že předmětná **instrukce ministerstva** obsahující Odborné podmínky pro jmenování znalcem je aktem pouze metodické a návodné povahy, který, přestože nastiňuje a sjednocuje standard a praxi v oblasti podmínek kladených na znalce, **nezasahuje přímo do rozhodovací činnosti předsedů soudů**. Obecně vzato by postup v souladu s instrukcí vedl ke vzniku správní praxe, ale ani ta by předsedy krajských soudů nezbavovala povinnosti interpretace neurčitých pojmů a individuálního odůvodnění, neboť výjimečně je ve specifických případech možné se od ní v konkrétní věci odchýlit. [...]

[28] [...] Obecně lze totiž z § 4 odst. 1 písm. e) zákona o znalcích dovodit pouze to, že znalec musí mít potřebné znalosti a zkušenosti v oboru, v němž má znalecky působit. Musí tedy splňovat podmínky teoretické i praktické, přičemž ze samotné podstaty znaleckého působení plyne, že by to mělo být na úrovni přesahující běžnou úroveň osob v daném oboru působících. Teoretické znalosti lze nabytí absolvováním určitého obecně uznávaného vzdělání, ať již jde o vysokou školu či jiný způsob nabytí teoretických znalostí na požadované úrovni. **Není ani vyloučeno, aby při nedostatku teoretického vzdělání žadatel prokázal, že požadovanými znalostmi disponuje.** Nejvyšší správní soud proto musí konstatovat, že jakkoli je obecně požadavek na absolvování vysokoškolského vzdělání u žadatelů o funkci znalce uvedený v instrukci ministerstva pochopitelný, rozumný a důvodný, nelze *a priori* bez dalšího říci, že za žádných specifických okolností nelze „*potřebné znalosti a zkušenosti*“ získat jinak než vysokoškolským vzděláním a že v případě žádného z oborů a odvětví znalecké činnosti nemůže žádná, jakkoliv dlouhá, kvalifikovaná a odborná praxe nahradit tento instrukcí stanovený požadavek na nejvyšší dosažené vzdělání. Takový názor je nesprávný, neboť vylučuje zohlednění konkrétních skutkových okolností jednotlivých případů, přičemž je třeba mít stále

na paměti, že požadavek vysokoškolského vzdělání není stanoven obecně závazným právním předpisem (zákonem či vyhláškou), nýbrž pouze instrukcí ministerstva metodicky sjednocující interpretaci neurčitých právních pojmů, jejichž podstatou a smyslem je, že jsou vykládány pružně v závislosti na okolnostech případu. [...]

[33] Zároveň je však dle Nejvyššího správního soudu nutné konstatovat, ve shodě s výše uvedeným k požadavku vysokoškolského vzdělání, že je třeba obdobně připustit výjimečné situace, kdy žadatel o funkci znalce bezpečně prokáže získání znalostí, jež jsou předmětem tohoto znaleckého minima, i na základě jiných skutečností než absolvováním předmětného kurzu. Za této situace by **trvání na absolvování tzv. znaleckého minima bylo nesmyslným formalismem**, neboť účelem tohoto požadavku je nikoliv absolvovat právě tento kurz, nýbrž mít potřebné znalosti k výkonu specifické činnosti znalce, a to právě minimálně v rozsahu předmětného kurzu. [...]

(mš)

Zákaz nahlížet do spisu nelze obejít přes zákon o svobodném přístupu k informacím

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j. 10 As 118/2018-53, www.nssoud.cz.

nahlížení do spisu, zákaz nahlížení do spisu, poskytování kopie listin ze spisu, poskytování informací, obcházení zákona

Zákaz nahlížet do správního spisu vedeného Českou národní bankou při výkonu dohledu (§ 45 odst. 1 věta druhá zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance) nelze obcházet tím, že žadatel formálně podřadí svou žádost režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím nemohou popírat výslovné zákonné výluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nahrazovat výluky z nahlížení do spisu.

[12] To, čeho se žalobkyně ve své žádosti domáhá [...], je svou podstatou nahlížení do spisu. Krom informací, zda s ní bylo někdy vedeno řízení (na což se jí odpovědi dostalo) a zda stěžovatelka jako orgán dohledu nad kapitálovým trhem sdělila nějakým jiným orgánům v EU jakékoli informace týkající se osoby žalobkyně [...], se totiž domáhala i sdělení, **jaké informace stěžovatelka cizozemskému orgánu poskytla, jaký byl jejich obsah, na jakou žádost byly poskytnuty a jaké podklady byly použity pro jejich vyhotovení, a žádala o kopii všech listin a informací takto poskytnutých [...]**.

[14] Jak NSS již v minulosti uvedl, nahlížení účastníka řízení, případně jiné osoby, do správního spisu podle § 38 správního řádu je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že jej lze podřadit pod § 2 odst. 3 informačního zákona. Tj. informační zákon se nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací [...].

[15] [...] V případě 7 Ans 18/2012 proto neměl povinný subjekt činit jakékoliv úkony podle informačního zákona, ale měl pouze povinnost vyzvat žadatele, který se formálně dožadoval poskytnutí informace poskytnutím kopie správního spisu, k součinnosti a dohodnout s ním způsob a další podrobnosti nahlížení do spisu. Tyto závěry plynou již jen z elementárních pravidel přednosti zvláštní úpravy (zde § 38 správního řádu o nahlížení do spisu včetně eventuálního pořizování si kopií či výpisků) před úpravou obecnou (obecná úprava přístupu k informacím). [...]

[17] Pokud by se žalobkyně pokoušela získat stejné informace nahlédnutím do příslušného spisu, neuspěla by s odkazem na § 45 odst. 1 větu druhou zákona o České národní bance, ve znění od 17. 8. 2013 (pozn. autora: Ustanovení vylučovalo nahlížení do spisu při výkonu dohledu ve vyjmenovaných případech, až na drobné formulační změny zůstává uvedená výluka i dnes). **Jakýkoliv racionální výklad zákona musí zamezit tomu, aby žalobkyně tento zákonný zákaz obešla a dostala se k identickému výsledku použitím jiného zákona.**

[18] Pro určení, zda má žádost režim informačního zákona, nehraje žádnou roli, že žadatel nežadá o fyzický přístup do spisu, ale žádá „dálkově“ o kopie celého spisu nebo jeho podstatné části (srov. již rozsudek ve věci č. j. 2 As 38/2007 nebo č. j. 7 As 18/2012). Fyzické nahlížení do spisu je přece naprosto srovnatelné s pořízením kopie spisu či jeho podstatné části. Ostatně jinak by se význam § 38 správního řádu zcela vyprázdnil. Osoby, které mají zájem o přístup do spisu, by se jednoduše vyhnuly požadavkům § 38 správního řádu, event. na něj navazujících zvláštních zákonů (jako je § 45 odst. 1 věta druhá zákona o České národní bance), tím, že by formálně označily své podání jako žádost dle informačního zákona. Požadovaly by nikoliv „nahlédnutí“ do spisu, ale jen „pořízení kopie“ celého spisu nebo jeho podstatné části. NSS zdůrazňuje, že žádostí podle informačního zákona naopak bude, požaduje-li žadatel jen kopie určitých dokumentů ze spisu (nejčastěji půjde o finální rozhodnutí, může jít ale i o několik málo jiných dokumentů tvořících spis – srov. k tomu např. rozsudek ze dne 1. 4. 2014, č. j. 7 As 64/2013-49).

[24] Informace, kterých se žalobkyně domáhala, se týkaly nikoliv vedení správního řízení ve smyslu § 44 odst. 2 písm. a), e) a f) zákona o České národní bance (pozn. autora: v těchto případech je možné nahlížet do spisu), ale dohledové a kontrolní činnosti stěžovatelky stricto sensu [zde podle § 44 odst. 2 písm. c) a d) téhož zákona]. Je tedy jasné, že žalobkyně by se nemohla domoci nahlížení do spisu v režimu § 38 správního řádu, jakkoliv se jí informace ve spise přímo týkaly [...]. **Pokoušela-li se tedy žalobkyně získat informace ze spisů, do kterých by nemohla nahlížet, v režimu žádosti podle informačního zákona, jde o evidentní pokus o obcházení zákonné úpravy nahlížení do spisu.**

[26] V nynější věci tudíž materiálně nešlo o žádost o informace podle informačního zákona, ale o žádost o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Žalobkyně totiž požadovala v kopii v podstatě všechny listiny, které se ve spisu nacházely [...]

[29] [...] Použití právního předpisu, který na věc nedopadá, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, neboť mělo za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících právních otázek obsažených v kasačních námitkách (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, věc NATO HQ).

(jph)

Pobyt cizinců: zajištění cizince mladšího osmnácti let; nejlepší zájem dítěte

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Azs 316/2018-60, www.nssoud.cz

zajištění nezletilého cizince, nejlepší zájem dítěte, účel zajištění

Při rozhodování o zajištění cizinců mladších osmnácti let nebo rodin s dětmi musí vzít správní orgán do úvahy zejména věk dětí, délku zajištění a vhodnost, či naopak nevhodnost zařízení pro pobyt dětí (§ 124 odst. 1 a § 125 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů). Správní orgán musí vzít vždy do úvahy i nejlepší zájem dítěte (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte).

III.A. Zákonnost zajištění, jeho délka, neexistence mírnějšího zásahu a ochrana nejlepšího zájmu dítěte

[16] Zajištění dítěte tedy není vyloučeno, je však podřízeno **přísnějším podmínkám než zajištění zletilých cizinců**. Právní předpisy v této souvislosti opakovaně zdůrazňují **nejlepší zájem dítěte**. Již citovaná návratová směrnice to zdůrazňuje v čl. 17 odst. 5: V souvislosti se zajištěním nezletilých osob, které mají být vyhoštěny, je v první řadě zvažován nejvlastnější zájem dítěte. [...]

[18] Ani judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), vykládající Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále též jen „Úmluva“), obecně nevylučuje zajištění nezletilých cizinců. Například v rozsudku ze dne 12. 7. 2016 ve věci A. M. a ostatní proti Francii, č. 24587/12, ESLP zdůraznil, že „[p]řítomnost dětí doprovázejících své rodiče v zařízení pro zajištění cizinců bude v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. f) Úmluvy jen tehdy, pokud vnitrostátní orgány prokáží, že k tomuto krajnímu řešení přistoupily až poté, co s ohledem na konkrétní individuální okolnosti případu ověřily, že jiné opatření, které méně zasahuje do osobní svobody, není možné přijmout“.

[25] ESLP rovněž zdůraznil, že ani masivní příliv migrantů nemůže stát zbavit povinnosti zajistit migrantům podmínky respektující jejich lidskou důstojnost. Situace extrémní složitosti, v níž se vnitrostátní orgány v těchto případech nacházejí, je jedním z faktorů, které je nutné zohlednit při posouzení, zda podmínky zajištění porušily článek 3 Úmluvy (ibid., § 92).

[27] Předně nutno upozornit, že v obecné rovině NSS nepovažuje zajištění nezletilých za optimální řešení jejich situace. Zajištění dětí však není vyloučeno. [...]

[28] Ustanovení § 124 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců umožňuje policii zajistit cizince staršího 15 let. NSS si je vědom, že žalovaná formálně zajistila pouze stěžovatele a), jeho nezletilý bratr, stěžovatel b), s ním byl v zařízení jen „ubytován“. Přesto lze konstatovat, že jakkoliv napadeným rozhodnutím žalované byl výslovně zajištěn pouze stěžovatel a), stejné účinky mělo toto rozhodnutí i na nezletilého stěžovatele b), neboť v jeho důsledku byl umístěn do detenčního centra. Nezletilý stěžovatel b) byl tedy za této situace více méně nucen sdílet stejný režim jako jeho zajištěný starší bratr. **De facto tím byli zbavení svobody oba stěžovatelé** (srov. přiměřeně též rozsudky ESLP ve shora cit. věcech A. B. a ostatní proti Francii, § 122, R. K. a ostatní proti Francii, § 84, podobně též nálezy III. ÚS 3289/14, bod 41). [...]

[31] NSS připomíná, že s ohledem na rozhodovací praxi ESLP je při rozhodování o legalitě detence třeba zvážit zejména **nízký věk dětí, délku zajištění a nevhodný typ zařízení**. Správní orgán musí vzít vždy do úvahy i **nejlepší zájem dítěte** (čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte).

Věk dítěte

[32] Stěžovateli b) bylo v době zajištění bezmála sedmnáct let, tedy o nízkém věku hovořit nelze. Český zákon ho dokonce připouští zajistit i samostatně. Jakkoliv i na něj je samozřejmě třeba hledět jako na dítě (byť ve věku blízkém dospělosti), rozhodně nelze na tuto věc mechanicky přenášet závěry ESLP, které se týkaly zpravidla velmi malých dětí [...]. Jak krajský soud správně uvádí, jinak je třeba vnímat přípustnou dobu zajištění a nutnost pobývat v zajišťovacím zařízení v případě malých dětí na straně jedné, jinak v případě bezmála sedmnáctiletého stěžovatele b) na straně druhé.

[34] NSS tedy souhlasí i s tím, že žalovaná mimo jakoukoli pochybnost zohlednila při umístění žalobců do Zařízení pro zajištění cizinců Bělá – Jezová i skutečnost, že stěžovatel b) je nezletilý, brala v potaz jeho nejlepší zájem spočívající v tom, aby zůstal se svým bratrem – stěžovatelem a) a neopomněla se vyjádřit ani k otázce způsobilosti tohoto zařízení pro pobyt dětí. Stěžovatelé nebyli od sebe podle svého přání odděleni, žalovaná jim umožnila pobývat společně v zařízení určeném pro rodiny s dětmi a nezletilé cizince bez doprovodu, tj. v zařízení vyšší kvality oproti běžným zařízením pro zajištění cizinců.

[35] Žalovaná tak vyhověla i doktrinálním požadavkům na nejlepší zájem dítěte, plynoucím z Úmluvy o právech dítěte, jak je stěžovatelé formulují v žalobě i kasační stížnosti. Při rozhodování o zajištění žalovaná zjistila názor stěžovatele b) jako bezmála sedmnáctiletého dítěte a zjistila jeho identitu (plynoucí zejména z jeho tvrzení). Rozhodnutím zachovala rodinné vztahy umístěním obou sourozenců do téhož zařízení. Žalovaná popsala, jaké služby jsou z hlediska péče o dítě a jeho ochranu a právo na dosažení nejlepší zdravotní péče pro stěžovatele b) v zařízení poskytovány a jaké možnosti v tomto zařízení bude mít.

Délka zajištění

[38] NSS zdůrazňuje, že nynějším rozsudkem nedává žalované žádný bianco šek na automatické stanovení doby zajištění na maximální možnou délku, jak se obávají stěžovatelé. Doba zajištění musí být vždy co nejkratší, odpovídat efektivní práci žalované s transferem zajištěných, věku dětí, jejich individuální situaci apod. Co platí obecně, platí tím spíše u zajištění cizinců mladších osmnácti let a zejména u malých dětí. U návratu do různých států by se tato doba měla lišit v závislosti na administrativní náročnosti úkonů spojených s návratem cizinců. NSS ale akceptuje, že realizace vyhoštění do Iráku může být vskutku komplikovanější než třeba do některých balkánských zemí, na Ukrajinu či do Běloruska. Tato komplikovanost může odůvodnit delší dobu zajištění.

Povaha zařízení, kde byli stěžovatelé zajištěni

[39] Žalovaná poctivě zvažila i varianty k zajištění, tedy přistoupila k zajištění jako k poslední možnosti poté, co se jakákoliv jiná možnost ukázala jako pro tento případ nepoužitelná. Stěžovatelé ostatně ani netvrdí, že v jejich případě přicházela do úvahy některá z alternativ k zajištění stanovených zákonem o pobytu cizinců, jako je finanční záruka či jiné povinnosti cizinců (zvláštní opatření za účelem vycestování dle § 123b zákona o pobytu cizinců). [...]

III.B. Otázka, zda mohl být naplněn účel zajištění

[46] Právě uvedené plyne z toho, že **zajištění cizince není žádnou sankcí, ale opatřením zaručujícím realizaci vyhoštění**. Je-li pravděpodobné, že vyhoštění

nebude možné uskutečnit, ztrácí omezení svobody svůj smysl a cizinec má právo na okamžité propuštění.

[47] Smyslem řízení o zajištění cizince není konečné posouzení otázky, zda má být tomuto cizinci uděleno správní vyhoštění nebo zda má být předán na základě mezinárodní smlouvy či má jinak nuceně vycestovat z území ČR. Smyslem je pouze vytvoření podmínek pro to, aby tento hlavní účel mohl být realizován a nebyl předem zmařen tím, že se cizinec bude skrývat či se jinak vyhýbat realizaci případného správního vyhoštění, předání či vycestování z území ČR (viz cit. usnesení rozšířeného senátu č. 2524/2012 Sb. NSS, bod 25). Rovněž s ohledem na čas, který má žalovaná k vydání rozhodnutí, proto nelze klást na finalitu a zevrubnost zjištění žalované přehnané nároky.

[48] V nynějším případě NSS kvituje, že žalovaná věnovala pravděpodobnosti vyhoštění obou stěžovatelů zejména s ohledem na situaci v Iráku velkou pozornost. Na s. 6 sice žalovaná vyslovila pochybnosti, zda jsou oba stěžovatelé skutečně Jezídi, dále však vysvětlila zlepšení bezpečnostní situace v Iráku v průběhu roku 2018 a zdůraznila porážku tzv. Islámského státu iráckými ozbrojenými silami. Právě tzv. Islámského státu se přitom stěžovatelé obávali nejvíce. Žalovaná rovněž zdůraznila, že v Iráku zůstala matka stěžovatelů a další příbuzní, což dále ukazuje na šanci na úspěšnou realizaci návratu.

(jph)

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LII

6/2019

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

JUDr. Vladimír Hutta, CSc.

doc. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

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

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

OBSAH:

Milan Šimandl:

Náhradní výsadba a odvody

– slabé stránky právní úpravy

ochrany dřevin 317

Zbyněk Lubovský:

Zneužití práva na informace 328

Richard Pomahač:

JUDIKÁTY SDEU 342

LEGISLATIVNÍ PŘÍLOHA č. III

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

JUDr. Zbyněk Lubovský, Ph.D.,

Vrchní ministerský rada,

Ministerstvo financí,

prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.,

Právnická fakulta, Univerzita Karlova,

Praha,

Mgr. Milan Šimandl, DiS.,

advokátní koncipient a externí doktorand

Katedry právních dějin PF UK

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 6/2019, ročník LII

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, PSČ 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,

předplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,

export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 5. 8. 2019. Toto číslo vyšlo v Praze dne 25. 9. 2019.

© Ministerstvo vnitra

2019 SPRÁVNÍ PRÁVO 6