iurium SCRIPTUM

O právu a spravedlnosti.
Odborně, přitom srozumitelně.
Pro praxi i teorii.

II

2019

Iurium Scriptum
číslo 2/2019, ročník III.

Iurium Scriptum je periodikum s odbornými články, které je vydáváno dvakrát ročně. Publikované články se věnují právu a právní vědě. Všechny odborné články jsou anonymně hodnoceny dvěma recenzenty.

Redakční rada

Předseda: Mgr. Lukáš Dořičák

Interní členové: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M., JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., JUDr. Jan Lasák, Ph.D., LL.M., Mgr. David Baroš, JUDr. Lukáš Dořičák, Mgr. Bc. John A. Gealfow, Mgr. Tomáš Grygar

Externí členové: prof. JUDr. Milana Hrušáková, CSc., doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D., doc. JUDr. Robert Zbíral, Ph.D., JUDr. Václav Bednář, Ph.D., JUDr. Bronislava Coufalová, Ph.D., JUDr. Martin Faix, Ph.D., MJI, JUDr. Vlastimil Göttinger, Ph.D., JUDr. Martin Hapla, Ph.D., JUDr. Martin Kopa, Ph.D., JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D., Mgr. et Mgr. Lukáš Ryšavý, Ph.D., JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D., JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.

Redakce

Šéfredaktor: Jiří Jarolím

Korektura: John A. Gealfow

Sazba: Natália Křiváková

Kontakt na redakci: **redakce@iurium.cz**

Čas a místo vydání: prosinec 2019, Brno

Evidenční číslo periodického tisku: **MK ČR E 22854**

ISSN: **2570-5679** (print), **2570-5709** (online)

Vydavatel: **Nugis Finem, z.s.**
IČ: 03770796
sídlo: Botanická 785/9, Veveří, 602 00 Brno

NUGIS FINEM
PUBLISHING

Úvodem

Vážení čtenáři,

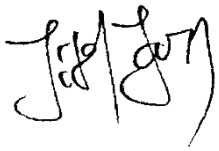
čtvrtý rok práce redakce a redakční rady právního portálu Iurium a stejně tak dalších autorů pomalu končí, a proto se nabízí prostor pro nové bilancování. Pět našich nejčtenějších článků bylo k závěru letošního roku čteno více než stotisíckrát. Tato vaše stálá pozornost, které si vážíme, byla zcela nepostradatelným pohonem pro produkci celkového počtu více než 150 článků. V těchto článcích vám přinášíme informace ze světa práva dělené do pěti rubrik.

Rubrika Odborné články obsahuje články recenzované naší redakční radou, které splňují kritéria pro odbornou publikaci a jejich cílovou skupinou jsou primárně čtenáři z oboru. Články z ní jsou následně obsahem této tištěné periodické publikace, jejíž šesté vydání právě držíte v rukou.

Ostatní rubriky najdete na našem webu (www.iurium.cz). Účelem rubriky Právo pro začátečníky je předcházet zbytečnému neuplatnění práva nebo vzniku povinnosti na straně jednotlivce z důvodu neznalosti právní úpravy dané životní situace. V dalších rubrikách informujeme naše čtenáře o aktualitách ze světa práva, poskytujeme k nim názory k diskusi anebo diskusi mezi veřejností a odborníky z oboru právo přímo zprostředkováváme v rubrice Rozhovory.

Za tuto práci jsem vděčný shora uvedeným, čtenářům, kteří do ní vkládají smysl a spolku Nugis Finem, jenž nám poskytuje zázemí ve světě skutečném i online.

Za redakci portálu Iurium,



Jiří Jarolím
šéfredaktor

Obsah

Denisa Tauberová: Postavení křesťanů ve Vietnamu 5—17

Iva Fellerová Palkovská: Precedenční účinky rozsudků Soudního dvora Evropské unie 18—37

Jan Kopecký : Je možné prakticky trestat popírání zločinů komunismu? 38—43

Jan Hak: Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí 44—74

Anna Lajčíková: Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry 75—85

Pavel Datinský: Ochrana slabší smluvní strany při poskytování finančních služeb 86—97

Odborný článek

Postavení křesťanů ve Vietnamu

Denisa Tauberová

Denisa Tauberová je studentkou čtvrtého ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity a v současné době vykonává praxi na Městském soudu v Brně. V rámci svého studia se zajímá o tématiku dodržování lidských práv a azylové právo.

Abstrakt

Práce se zabývá postavením křesťanů ve Vietnamu. Poukazuje na to, jak funguje náboženská svoboda v této komunistické zemi. Nejdříve se touto problematikou zabývá z právní stránky a posléze tím, jaká je realita. Práce je úžeji zaměřená na život a pronásledování křesťanů. Konkrétněji se zabývá problémem náboženské svobody a postavení dvou nejpočetněji zastoupených křesťanských skupin ve Vietnamu, a to tedy katolíků a protestantů.

Abstract

In this work I have been observing the position of Christians in the Vietnam. It shows how the freedom of religion works in this communist country. Firstly, it deals with legal matters of this situation and then with the reality; de facto application of the law. The work is closely focused on life and persecution of Christians. More specifically it deals with the issue of freedom of religion and the position of the two largest group of Christians in Vietnam which are Roman Catholics and Protestants.

1. Úvod

Vietnam neboli Vietnamská socialistická republika, se v posledních letech stává oblíbenou destinací pro turisty z celého světa. Je vyhlášený výbornou kuchyní, pestrou přírodou, dlouhými plážemi a bohatým kulturním dědictvím. Na první pohled „ideální země". Realita ve Vietnamu je však jiná. Již několik desetiletí má hlavní moc ve státě jediná politická strana, a to Komunistická strana Vietnamu. Soudy všech instancí jsou této straně podřízeny a ovládány.

Podle výročních zpráv neziskové organizace Freedom House, v nichž zveřejňuje hodnocení demokratických svobod v jednotlivých zemích světa, se Vietnam pohybuje na nejnižších příčkách, a patří mezi nejméně svobodné státy světa.[1] Ve Vietnamu je naprostá politická nesvoboda, a občanské svobody, včetně svobody projevu, svobody vyznání a dalších aktivit občanské společnosti, jsou omezeny. Zároveň státní orgány ve stále větší míře zasahují proti jakýmkoliv pokusům občanů šířit necenzurované informace a nabádat k disentu, o což se spousta z nich snaží, především přes sociální média a internet.

Jak jsem uvedla výše, ve Vietnamu je omezena náboženská svoboda a svoboda vyznání. Křesťanské náboženství patří mezi náboženství, které jsou ve Vietnamu zastoupeny menšinově. Naopak se jedná o náboženství, které je pro obyvatele České republiky a evropských států převažující a je také považováno za náboženství tradiční. Proto se v rámci této práce zaměřím na postavení křesťanů ve Vietnamu, jelikož mi je křesťanství blízké, a zároveň jsem měla možnost setkat se s lidmi z vietnamské komunity, kteří toto náboženství vyznávají.

2. Náboženské skupiny ve Vietnamu

Vietnam je zemí se stále rostoucím počtem obyvatel. Podle statistiky OSN činí počet obyvatel ve Vietnamu, ke konci března 2019, přes 97 milionů obyvatel.[2] Jedná se zároveň o stát, kde je spíše menšinové zastoupení věřících a okolo 80 % obyvatel jsou ateisté nebo se nehlásí k žádnému oficiálnímu náboženství.[3] Ve Vietnamu je však velké množství etnických menšin, odhaduje se okolo 54 %, a ty vyznávají náboženství mimo registrované církve, proto je těžké získat jasný a ucelený přehled o náboženském životě ve Vietnamu. Podle některých je počet věřících neregistrovaných církví nízký, jiní tvrdí, že obyvatelů praktikujících náboženství může být až několik milionů.

Stejně tak, jak je různorodé národnostní složení Vietnamu, je zde také velice pestré zastoupení světových i etnických náboženství. Celkem vláda uznává 38 církví z 15 tradičních náboženských skupin. Odhaduje se, že počet věřících, kteří se hlásí ke konkrétnímu náboženství, je zhruba 20 milionů. Většinové náboženství tvoří stoupenci Budhismu. Křesťanů je ve Vietnamu zhruba 8 milionů, z toho je 7 milionů katolíků a 1 milion protestantů. Okrajové zastoupení tvoří také stoupenci Buddhismu Hoa Hao a Cao Dai,[4] Islámu, Hinduismu.[5]

Ve Vietnamu můžeme najít velké množství míst k vykonávání náboženských bohoslužeb a praktikování náboženství. Je tedy možné, aby stoupenci různých náboženských skupin své právo na svobodu náboženského vyznání uplatňovali. Otázka však zůstává nad tím, za jakých podmínek je to možné, což určují státní a místní orgány, jelikož náboženství a náboženské praktiky zůstávají pod přísnou kontrolou státu. Vládní zacházení s náboženskými skupinami se liší od regionu k regionu a na centrální, provinční a místní úrovní. Lze také říci, že církve registrované a uznávané vládou,

jsou na tom lépe než ty neregistrované. Státem kontrolovaný systém registrace náboženských skupin a oficiálního uznání, je spojen s velkými dispozičními pravomocemi a volným prostorem pro rozhodování státních orgánů. Vláda na většinu žádostí o registraci církve nereaguje nebo je bezdůvodně zamítá.[6]

Do jisté míry je vztah náboženským skupinám determinován hodnotami, jež zastávají. Nepříznivě vnímají náboženství, které mají blízko k hodnotám, zásadním pro demokratické státy především v Evropské unii. Komunistická strana Vietnamu udržuje silný ateistický postoj a je „proti náboženství",. Vietnam je nicméně tradičně budhistická země, a proto mají budhisté lepší postavení, vláda k nim má respekt a označuje je za příznivce režimu.

3. Právní rámec svobody náboženství

Vietnam je smluvní stranou několika mezinárodních smluv v oblasti lidských práv, včetně Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (ICCPR).[7] Tento pakt ve článku 2 zavazuje každý stát, který je jeho smluvní stranou, „*respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování podle rasy, barvy, pohlaví, náboženství, politického nebo jiného smýšlení…* ". V článku 18 pak zakotvuje právo každého na svobodu náboženství, což obsahuje „*právo vyznávat nebo přijmout náboženství nebo víru podle vlastní volby a svobodu projevovat své náboženství nebo víru sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, prováděním náboženských úkonů, bohoslužbou, zachováváním obřadů a vyučováním*" a stanovuje jediné možnosti omezování projevů náboženství, která jsou zákonná a *nutná k ochraně veřejné bezpečnosti, pořádku, zdraví nebo morálky nebo základních práv a svobod jiných.*

V letech 2009 a 2014 prošel Vietnam procesem, který zahrnuje pravidelnou kontrolu dodržování lidský práv všech členských států OSN, tzv. Universal Periodic Review (UPR), jež provádí pracovní skupina Rady OSN pro lidská práva, a přijal více než 270 doporučení z jiných zemí. Jelikož jsou stále spatřovány nedostatky realizace mnoha z nich, Vietnam čelí kritice ostatních států a v lednu 2019 prošel procesem již potřetí, v jehož průběhu se od něj očekávalo, že bude vysvětlovat kroky, které přijal k provádění doporučení předložených během předchozích dvou průzkumů, které se zavázal dodržet.[8] Aby Vietnam dodržel mezinárodní standardy, ke kterým se zavázal, musí urazit ještě dlouhou cestu.

Ústava Vietnamské socialistické republiky, která byla Národním shromážděním přijata 28. listopadu 2013, obsahuje kapitolu o „*základních lidských a občanských právech a povinnostech*", které předchozí ústavy neobsahovaly. V článku 24 Vietnamská ústava zakotvuje svobodu vyznání a náboženského vyznání a stanovuje:

1. *Každý má svobodu vyznání a náboženského vyznání, může následovat jakékoli náboženství nebo žádné náboženství. Všechna náboženství jsou si před zákonem rovna.*
2. *Stát respektuje a chrání svobodu víry a náboženského vyznání.*
3. *Nikdo nemá právo porušovat svobodu vyznání a náboženského vyznání nebo využívat víru a náboženství k porušování zákonů.*[9]

Ústava také zakotvuje právo každého obrátit se na příslušné státní orgány k podání stížností a napadnout rozhodnutí přijatá jinými státními orgány, pokud se domnívá, že byla porušena jeho základní lidská práva. Posouzení těchto stížností je dle ústavy svěřeno nezávislým soudům v souladu se všemi zásadami řádného řízení.

Přestože je náboženská svoboda (jakož i další lidská práva) zakotvena v mezinárodních závazcích Vietnamu, Ústavě a dalších právních opatřeních, je tato svoboda porušována, jelikož vládní a nestátní aktéři beztrestně porušují právní řád státu a neberou v úvahu mezinárodní standardy lidských práv. Zároveň obecně formulovaná ustanovení o „výjimkách" obsažených v Ústavě a souvisejících správních nařízeních a nařízeních poskytují místním orgánům širokou diskreční pravomoc zakazovat, omezovat a kontrolovat výkon práva na náboženskou svobodu.[10]

3.1 Zákon o víře a náboženství

Nový zákon o víře a náboženství byl přijat Národním shromážděním v listopadu 2016 a v účinnost vstoupil 1. ledna 2018. Tento zákon nahrazuje stávající vyhlášky, další pravidla a postupy týkající se náboženství (především vyhlášku o náboženství a víře z roku 2004). Snaží se kodifikovat dosavadní právní předpisy v oblasti náboženské svobody a jedná se o první zákon o náboženských činnostech od roku 1975. Přijetí tohoto zákona je odrazem snahy vietnamské vlády o přiblížení se mezinárodním standardům, provedení doporučení Rady OSN pro lidská práva a získání příspěvků od jiných členů OSN a náboženských organizací. Nedošlo ovšem k realizaci všech pravidel a doporučení tak, jak byla požadována. Vláda se řídila pouze některými doporučeními a jiné takticky přehlédla.[11]

Zákon stanovuje, že každý má právo na svobodu víry a náboženství, právo vykonávat náboženské praktiky a účastnit se náboženských festivalů. Zakazuje zároveň jakoukoliv formu diskriminace z náboženských důvodů. Stanovuje také povinnost státu respektovat a chránit právo každého na svobodu vyznání a náboženského vyznání. Zároveň zakotvuje, aby si všechna náboženství byla před zákonem rovna. Mezi pozitivní prvky zákona patří rozšíření právní subjektivity na některé náboženské organizace. Zkracuje také dobu, po kterou musejí církve čekat na vládní registraci z 23 let na 5 let. Registrované náboženské organizace mohou na vybraných místech mít bohoslužby a náboženské obřady. Jsou také oprávněny ke zřizování náboženských škol nebo jiných vzdělávacích institucí, stejně tak náboženská zařízení opravovat nebo renovovat. Zároveň mohou registrované církve jmenovat své vůdce a vykonávat charitativní a humanitární činnost.[12] Široká škála těchto náboženských aktivit však nadále vyžaduje předběžné schválení ze strany státních orgánů.

Skromné zlepšení náboženské svobody v tomto zákoně však prospívá pouze registrovaným, a tedy státem uznaným náboženským skupinám. I nadále velké kritice čelí fakt, že všechny náboženské skupiny musí být nejdříve vládou schváleny a registrovány. Zákon tedy omezuje svobody prostřednictvím zatěžujících povinných registračních požadavků a zmocňuje vietnamskou vládu k nadměrnému zasahování do mnoha aspektů náboženského života věřících v církvích. Církve musí úřady o svých aktivitách informovat, a ty je schvalují nebo zamítají. Zákon ignoruje přání mnoha náboženských skupin ve Vietnamu, které si přejí být nezávislé na státu, nekontrolované jeho orgány a mají mnoho dalších námitek k tomuto zákonu. Považují ho za pouhou kontrolu státu nad náboženstvím, jelikož se komunistická strana bojí, že náboženští vůdci by mohli mít větší prestiž a vliv než vládní úředníci.[13]

Zákon rovněž v některých ustanoveních obsahuje spoustu vágních formulací, které mohou být velmi

široce vykládány, a svojí nejednoznačností vést k možnému zneužití. Především jde o ustanovení, která umožňují omezení náboženské svobody. Jedná se o ta, které zakazují používání náboženství k ohrožení „národní bezpečnosti", „národní jednoty" a „veřejného pořádku". Jsou to pojmy, které mohou být vykládány flexibilně, což by mohlo jejich zneužívání státními orgány za účelem omezování náboženských skupin usnadnit.

Zákon byl široce kritizován již v průběhu procesu přípravy, kdy se 50 organizací včetně Amnesty International a Christian Solidary Worldwide připojilo k poslancům z ASEAN, aby tento zákon nebyl přijat. V otevřeném dopise vietnamské vládě před ratifikací zákona odmítli to, že náboženské skupiny musí být registrovány a schváleny vládou, aby mohly praktikovat své náboženské obřady. Označily to za *„nadměrný zásah státu do vnitřních záležitostí náboženských organizací."*[14] Také Evropský parlament se postavil proti vydání zákona a ve svém usnesení požádal Vietnam, aby tento návrh zákona stáhl, a aby vypracoval návrh nový, takový, který bude v souladu se závazky, které pro Vietnam plynou z článku 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech.[15]

Rada OSN pro lidská práva v rámci třetího cyklu Universal Periodic Review doporučila Vietnamu povolit všechny církve a zrušit povinnost registrace náboženských skupin, aby mohly svobodně uplatňovat svobodu náboženského vyznání a víry, a doporučila revidovat některé články za účelem zajištění souladu zákona s příslušnými mezinárodními normami.[16] Lidskoprávní organizace se snaží monitorovat provádění zákona o víře a náboženství vládou Vietnamu, aby se zjistilo, zda mohou náboženské skupiny, zejména ty, které jsou neregistrované, svobodně vykonávat náboženské aktivity bez zásahů státních orgánů. Podle zprávy organizace *International Christian Concern*[17] ze dne 30.12.2018 za uplynulý rok účinnosti zákona o víře a náboženství nebyl tento zákon v zemi uplatňován rovnoměrně. Některé církve, převážně ve městech, se setkávají s velmi malým zásahem vlády, ale církve ve venkovských oblastech, zastoupeny zejména menšinovými etnickými skupinami, čelí silnému pronásledování.[18]

4. Pronásledování křesťanů

Jak je již výše uvedeno, ve Vietnamu se nachází spousta křesťanských skupin. Některé z nich jsou ve státě oficiálně registrované, a tím i „uznávané", ale zároveň zde nalezneme i velké množství méně početných neregistrovaných církví. Nejpočetnější zastoupení křesťanských skupin představují stoupenci Římsko-katolické církve. Četné zastoupení ve Vietnamu mají také protestanti, z nich především evangelíci, baptisti, anglikánští protestanti a ortodoxní křesťané.

Vietnam se podle zprávy mezinárodní organizace Open Doors, která každý rok vydává zprávu, v níž sestavuje listinu 50 zemí, kde křesťané čelí největšímu pronásledování a útlaku kvůli svému náboženskému přesvědčení, nachází na 20. místě.[19]

Protestantismus stejně jako katolicismus patří mezi náboženství, které mají plné vládní uznání a registraci, nicméně existují neregistrované skupiny a církve ve vzdálenějších oblastech, které se setkávají s překážkami svobodného praktikování svého náboženství. Tradiční vietnamská křesťanská Římsko-katolická církev, která je zastoupena především ve větších městech, je tedy více tolerována a může svobodně provozovat své náboženské aktivity. Etnické menšiny, které sídlí v horských oblastech, neregistrovaných církví, z nichž většina jsou protestanti, však čelí nejsilnějším a nejdrsnějším formám pronásledování; od nejrůznějších forem diskriminace až po věznění a mučení.

Menšinové skupiny vyznávající křesťanství čelí perzekuci jak ze strany státních orgánů, tak i hrubému zacházení ze strany ostatních rodů a kmenů v jejich vesnicích. Pronásledování křesťanů ve Vietnamu tedy probíhá dvojím způsobem, a to z řad státních orgánů a tzv. rodové pronásledování ze strany většinových etnických (i náboženských) skupin. Rodové pronásledování probíhá na vesnicích, kde jsou křesťané dominantními rodovými skupinami považováni za zrádce jejich kulturní identity a jsou vylučování z vesnických komunit. Vedoucí kmenů, jež mají ve vesnicích velkou moc, spolupracují s místními úřady, které jim narušují jejich setkávání a často je z vesnic vylučují.[20] Lepší postavení na vesnicích mají již déle zaběhnuté skupiny praktikující určité náboženství než noví věřící, kteří jsou terčem útoků.

Křesťanské skupiny nemají žádnou finanční podporu od státu, ani na opravu církevních budov a památek, ani na mzdy duchovních. Všechny prostředky si musí opatřit svépomocí, nejčastěji dobrovolnými dary věřících nebo jinou výdělečnou činností, kterou se snaží utajit před státem a stát ji tiše toleruje.

4.1 Důvody pronásledování

Křesťané jsou ve Vietnamu pronásledování především z politických důvodů. Tím, že je ve Vietnamu stále u moci komunistická vláda a celá země je ovládána komunistickou ideologií, je Vietnam nedemokratický stát, kde jsou porušována základní lidská práva a svobody. Přesto, že je praktikování křesťanství ve Vietnamu legální, komunistická vláda křesťany považuje za hrozbu. Křesťanství je zde vnímáno jako „zahraniční fenomén" ohrožující státní zřízení. Je to náboženství typické pro evropské státy, které jsou postavené na demokratických a mnohé z nich na křesťanských hodnotách. Jedná se o náboženství, které zastává základní lidská práva a svobody, vzájemnou solidaritu a lásku. Křesťanství své následovníky vede k jinému smýšlení, než je praxe v komunistickém Vietnamu. Vzhledem k tomu, že většina církevních představených (především katolických kněží) studovala náboženství v některém z evropských států, kde se setkali s demokratickým přístupem, svobodou a prosazováním lidských práv, mají vyspělejší názory, než by si komunistická vláda představovala. Mnoho z nich se proto v zemi stává politicky aktivními, čímž se okamžitě dostávají do střetu s komunistickým režimem. Jakmile se někdo dopustí vyjádření nesouhlasu se státní politikou a praxí státních orgánů, je okamžitě zadržen za „šíření protistátní propagandy", „zradu komunistické strany" apod. Vietnamští křesťané se v poslední době stále více snaží své demokratické názory a nesouhlas šířit prostřednictvím sociálních sítí a blogů. Spoustu křesťanských lidskoprávních aktivistů je ve Vietnamu zatýkáno a odsuzováno na několik let vězení za jejich prodemokratické názory a nesouhlas s komunistickým režimem. Představitele režimu také znepokojuje samotná existence početných shromáždění věřících a mají strach z vytváření a šíření revolučních myšlenek ve státě. Křesťané jsou ve Vietnamu neustále pod dohledem a kontrolou státních orgánů, a jsou považováni za hrozbu pro státní kulturu a tradice.

4.2 Římsko-katolická církev

Římští katolíci tvoří zhruba sedm procent celkové populace Vietnamu. Římsko-katolickou církev tam přivedli misionáři z Portugalska, když byl Vietnam Portugalskou kolonií v 16. století. Má zde tedy již silné kořeny. Jedná se o jednu z církví, která je ve Vietnamu registrována a uznána státem. Katoličtí křesťané mají nejvíce oprávnění a svobod ze všech křesťanských skupin v zemi. Situace se zlepšuje

především ve velkých městech. Mohou svobodně praktikovat své náboženské rituály v místech k tomu určených. Dokud katolíci řeší záležitosti týkající se jejich náboženství, nemají s místními úřady žádné problémy. Ovšem jakmile se může zdát, že napadají komunistický režim nebo řeší politické otázky, okamžitě se o tom dozvídají státní orgány a zasahují. Kněží nemají svobodu kázat, co chtějí, ale mohou sdělovat pouze to, co se nijak nedotýká státního režimu a komunistické vlády v zemi. Pravděpodobně mají i mezi katolíky svoje lidi, jelikož místní úřady ví o všem, co se v církvi děje. Státní orgány se snaží zamezit jakémukoliv jinému shromažďování mimo mše svaté.

Ve Vietnamu je kolem 240 různých katolických řádů a kolem 2.000 řeholníků. Ty také podléhají neustálé kontrole a omezováním jejich aktivit pouze na náboženské záležitosti. Řeholníci mohou jen v některých místech chodit ve svém řeholním oblečení na veřejnosti.

V srpnu toho roku vláda schválila zřízení Vietnamského katolického institutu, který je pod vedením Konference katolických biskupů ve Vietnamu a zároveň pod dohledem výboru.[21] Jedná se o úplně první vzdělávací instituci založenou na určitém náboženství ve Vietnamu, která může udělovat bakalářské a magisterské tituly – je to tedy první náboženská instituce na úrovni univerzity. Univerzita první akademický rok umožnila studovat 23 studentům. Institut si klade za cíl posílit teologické znalosti a kompetence všech kněží, dalších osob pohybujících se v církvi, ale zároveň i laiků.[22]

Přestože katolíci mají ve Vietnamu relativně dobré postavení, stále čelí problémům a střetům s nedemokratickým komunistickým režimem. Katolická církev má ve Vietnamu spoustu sporů ohledně vlastnictví, a opakovaně dochází k vyvlastňování a nucenému zabavování církevních pozemků a dalšího majetku katolíků vietnamskými úřady.

Jeden z nejnovějších případů takového zacházení s církevním majetkem se odehrál v lednu roku 2019, kdy místní úřady z Ho Či Minova města poslaly několik desítek policistů, aby zbourali domy v oblasti Loc Hung. Loc Hung je převážně katolická oblast, kde před 65 lety začali kněží a misionáři vítat chudé a ekonomicky znevýhodněné bývalé vojáky z jižního Vietnamu, aby se toto místo stalo jejich domovem. Od té doby zde žilo přes sto rodin. Je to oblast, která se nachází ve velice lukrativní části Ho Či Minova města.

Místní půdu používali bez konfliktu s kýmkoliv a vláda nikdy předtím neoznámila své údajné vlastnictví půdy. Nicméně v roce 2001 vlastníky vládní úředníci informovali, že si půdu vezmou. Přesto, že se místní snažili s orgány komunikovat a vyřešit tuto situaci, kdy chtěli znát právní základ zabavení jejich pozemků, nedostali žádnou odpověď. Zároveň nebylo varování o demolici dostatečně včasné a lidé byli donuceni domy okamžitě opustit s tím, že ani nebyli schopni sbalit si své osobní věci. Policisté, kteří u demolice dohlíželi, měli obušky a biče. Ti, kteří se během demolice shromáždili k modlitbě, byli zatčeni. 112 domů katolíků bylo zbouráno a lidé se ocitli bez domova.

Státní noviny uvádějí, že úřady „*zcela zničily 112 nelegálně postavených domů*". Úředníci obvinili místní obyvatele z nezákonného obchodování s pozemky a uvedli, že vláda plánuje využít pozemky k výstavbě škol a veřejných zařízení.[23] Místní se snažili domoci u státních orgánu řádné náhrady za své ztráty. Nabízená kompenzace od státu je však pro rodiny příliš nízká a přesto, že většina rodin kompenzaci přijala, není jejím prostřednictvím možné dosáhnout na předchozí úroveň bydlení.[24] Ti, kteří proti konfiskaci majetků protestují, jsou orgány zadržováni, fyzicky trestáni a je s nimi hrubě zacházeno.

Dalším problémem, se kterým se vietnamští katolíci setkávají, je narušování modliteb a mší státními

orgány. Pokud se jim nelíbí aktivity (většinou se jedná o jakýkoliv nesouhlas s komunistickým režimem nebo aktivní prosazování základních lidských práv a svobod), které církev provozuje, vtrhnou do kostelů a dalších prostorů ke shromáždění katolíků a násilím je rozpouštějí. Kněží jsou poté zadrženi, vyslýcháni a mnoho z nich je zatčeno a odsouzeno k několikaletému vězení. Zmínila bych příběh kněze NguyenVan Ly, což je katolický kněz a demokratický aktivista, který byl několikrát odsouzen na celkových 15 let odnětí svobody za vedení propagandy proti státu. V březnu 2007 byl odsouzen na osm let do vězení, především za jeho účast v pro-demokratickém hnutí Blok 8406, které spoluzakládal, a dalších zakázaných politických skupinách. Blok 8406 je největší online vietnamská skupina prosazující demokratické reformy, ale mnozí z jejích vedoucích představitelů včetně otce Ly jsou ve vězení. Otec Ly se ve vězení potýkal se špatným zacházením, jeho zdravotní stav se rapidně zhoršil a byla mu odepřena odpovídající zdravotní péče.[25] V roce 2009 utrpěl mrtvici a zůstal ochrnutý na pravé straně těla a byl mu zjištěn nádor na mozku. Po velkém mezinárodním tlaku a vyjednávání s rodinou úřady v březnu 2010 dočasně propustily otce Ly, aby mu byla zajištěna řádná lékařská péče. Po 16 měsících ozdravného pobytu v církevním zařízení a diagnóze nádoru na mozku byl vzat zpět do vězení, aby pokračoval v trestu. Definitivně byl propuštěn z vězení v roce 2016 především díky práci Amnesty international.[26]

4.3 Protestanti

Postavení protestantů ve Vietnamu je mnohem horší než postavení katolíků. Čelí zvýšené pozornosti a nátlaku ze strany orgánů veřejné moci. Vzhledem k tomu, že se jedná o náboženství ve Vietnamu „nová" a minoritní, komunistická vláda neví, co od nich očekávat, a snaží se růst církví zastavit. Církev však roste mezi etnickými menšinami, spousta z nich právě ke křesťanství konvertuje. Ti jsou tedy pronásledování nejen kvůli svému náboženství, ale také kvůli svému etnickému původu.[27] Křesťané, kteří pocházejí z budhistického prostředí, zažívají nejsilnější tlak, a to jak ze strany svých komunit, tak úřadů. Všechny křesťanské skupiny jsou sledovány vládou a jejich registrace je neustále odpírána. Etnické menšiny jako jsou především Montagnardi a Hmongové, z nichž mnozí jsou protestanti, čelí diskriminaci a četným vládním omezením. Jejich práva na registraci a obdržení občanského průkazu jsou odmítána, a v důsledku toho se nemohou volně pohybovat a nemají přístup k veřejným službám, včetně vzdělávání a zdravotní péče.[28]

Bývá jim znemožněno mít náboženské obřady a místní úřady na ně vyvíjí nátlak, aby přestali praktikovat své náboženství. Jsou nuceni zříci se své víry, před ostatními obyvateli vesnic jsou veřejně souzeni a nuceni k obrácení se k budhismu. Mnoho z nich je kvůli tomu skutečně „vyhnáno" ze země. Někde požadují, aby se jejich sbory spojili a mohli tak mít větší kontrolu nad jejich aktivitami.

Protestanti mají své obřady a bohoslužby převážně v bytech věřících a scházejí se tajně. Běžně se stává, že státní orgány narušují bohoslužby a surově bijí křesťany shromážděné k modlitbě. Pokud křesťané neuposlechnou a schází se opakovaně, jsou vystavováni většímu a většímu tlaku. Pastoři těchto církví jsou napadáni i mimo jejich modlitební prostory. Je známa spousta případů, kdy byli pastoři napadeni i mimo jejich společenství. Spousta z nich je opakovaně fyzicky napadána a končí ve vězení. Jelikož jejich domy slouží často právě k setkávání, jsou ničeny a státní úřady jim zabavují jejich majetek. Jako příklad jednání státních orgánů a jejich chování k věřícím bych uvedla případ, který se odehrál v březnu roku 2017. Dva pastoři-aktivisté prosazující v zemi demokratické hodnoty, kteří cestovali na setkání s dalšími aktivisty, narazili na skupinu mužů, kteří je napadli, přinutili

nastoupit do dodávky a zakryli jim hlavy, aby neviděli, kam jedou. Vystoupili na opuštěném místě v lese, kde únosci oba pastory napadli kovovou tyčí, svlékli je a okradli. Oba byli po několika měsících odsouzeni k trestu odnětí svobody.[29]

Ti, kteří konvertují ke křesťanství, se setkávají s nelidským chováním také ze strany své rodiny a ostatních obyvatel vesnic. Pokud někdo konvertuje, jeho rodina jej udává místním úřadům a společně s nimi je surově napadá. I jejich domy jsou poté zničeny a pokud se nevzdají své víry, jsou nuceni opustit vesnici. Pokud se rozhodnou odejít, jejich majetek je jim bez náhrady zabaven. Tohle se děje jako varování pro ostatní vesničany, aby se neobraceli ke křesťanství.[30] Uvedla bych příběh manželů, kteří konvertovali ke křesťanství, kdy jim křesťanský pastor pomohl vysvobodit jejich syna od zlého ducha. Poté co se Hien stal svědkem zázraku, rozhodl se následovat Ježíše Krista, navštěvoval ostatní vesnice a hovořil o tom s druhými. Místní orgány to nesly nelibě a jakmile se úředníci dozvěděli o Hienových aktivitách, chtěli ho předvolat, on však neuposlechl. Později k němu přijel na návštěvu jeho strýc a napadl jej dlouhou dřevěnou tyčí. Když ležel v bolestech, strýc vzal jeho děti a odvezl je k příbuzným. Hien a jeho žena byli vyhnáni z domu. Když odcházeli, vesničané po nich házeli kameny. Po výhrůžkách příbuzných nakonec přišli o majetek a jejich dům byl zdemolován. Hienovi byl kvůli jeho víře zabaven i pozemek.[31]

Vzhledem k tomu, že náboženské menšiny čelí diskriminaci kvůli své víře, na 40. zasedání Rady OSN 13. března 2019 vyzval prezident organizace Boat People SOS[32] Dr. Nguyen Dinh Thang zvláštního zpravodaje OSN, aby zasáhl za etnické menšiny, které jsou diskriminovány, a zajistil, že vietnamská vláda bude tuto situaci řešit rychle, účinně a spravedlivě pro křesťany a okamžitě zastaví politiku nutící je k tomu, aby se vzdali své víry.[33]

Závěr

Křesťané mají ve Vietnamu velice složité postavení. Přestože je ve Vietnamu zákonem stanovena náboženská svoboda a zákaz diskriminace z důvodů náboženství, realita je jiná. Zákon o náboženství a víře, který měl přispět k náboženské svobodě, je vnímán negativně a pouze ulehčuje kontrolu státních orgánů nad tím, co se v církvích děje.

Komunistická vláda křesťany vnímá jako hrozbu pro státní zřízení a s nepochopením ostatních obyvatel se setkávají také menšinové skupiny křesťanů na vesnici. Pronásledování křesťanů se liší v různých částech země a také podle toho, zda se jedná o registrované, větší skupiny křesťanů – především katolíků, nebo jestli se jedná o etnické menšiny, které vyznávají menšinová a státem neuznaná náboženství. Bez ohledu na uznání se křesťané dostávají do problémů s vládou, jakmile se začnou vyjadřovat k politické situaci v zemi a nedodržování lidských práv a svobod. Křesťané jsou neustále pod dozorem komunistické vlády a čelí velmi vysokým represím za jakoukoliv snahu poukázat na nedemokratické praktiky ve Vietnamu.

Nevládní i vládní mezinárodní organizace se snaží, aby státní orgány veřejné moci ve Vietnamu skutečně začaly plnit své mezinárodní závazky a začaly dodržovat lidská práva a svobody, včetně svobody náboženské. Doufejme, že se postavení nejen křesťanů ve Vietnamu bude stále zlepšovat, všechny náboženské skupiny budou moci svobodně projevovat a vyznávat své náboženství a začnou se zde skutečně dodržovat lidská práva.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/08/25/krestanstvi-vietnam/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Freedom in the World 2018. Vietnam. *Freedomhouse.org.* Citováno dne 26.03.2019. Dostupné online na: https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/vietnam.

2 Statistika je založena na oficiálních odhadech a projekcích obyvatelstva Spojených národů, které připravilo oddělení obyvatelstva Ministerstva hospodářství a sociálních věcí sekretariátu OSN, a je dostupná na stránkách http://www.worldometers.info/.

3 Některé zdroje však uvádí jiné procentuální složení – především co se týče počtu budhistů v zemi. Například podle Výroční zprávy USCIRF 2018 je náboženské složení – více než 50 % budhistů, 6,6 % katolíků, 1,5-3 % Hoa Hao, 1-4 % Cao Dai, 1-2 % protestantů, 0.1 % muslimů.

4 Jedná se o budhistické skupiny, které byly založeny ve Vietnamu a také se zde soustřeďují.

5 Složení náboženských skupin se od sebe liší v různých zdrojích. Ve starších zdrojích najdeme spíše více věřících obyvatel, kteří se hlásí spíše k budhismu, a v novějších naopak počet věřících klesá a roste počet těch, kteří se hlásí ke křesťanství. Údaje této práce vychází především ze statistiky *The World Factbook (*souhrn statistických dat spravovaný americkou agenturou CIA).

6 USCIRF Releases 2017 Annual Report. *United States Commission on International Religious Freedom*. Dostupné online na: https://www.uscirf.gov/news-room/press-releases/uscirf-releases-2017-annual-report.

7 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 23. března 1976, zveřejněn ve Sbírce zákonů pod č. 120/176 Sb.

8 Viet Nam's human rights record to be reviewed by Universal Periodic Review. *ohchr.org.* Citováno dne 29.3.2019. Dostupné online na: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24086&LangI
Výsledky z třetího cyklu přezkumu UPR nyní ještě nejsou k dispozici.

9 Ústava Vietnamské socialistické republiky vstoupila v účinnost 1.1.2014. Dostupná z: http://constitutionnet.org/sites/default/files/tranlation_of_vietnams_new_constitution_enuk_2.pdf

10 Civil Rights Defenders – Human Rights in Vietnam. *Civil Rights Defender*. Citováno dne 29.03.2019. Dostupné online na: http://old.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-vietnam/

11 USCIRF Releases 2018 Annual Report. *United States Commission on International Religious Freedom*. Dostupné online na: Dostupné z: https://www.uscirf.gov/sites/default/files/Tier1_VIETNAM.pdf

12 USCIRF Releases 2017 Annual Report. *United States Commission on International Religious Freedom*. Dostupné online na: https://www.uscirf.gov/news-room/press-releases/uscirf-releases-2017-annual-report

13 Vietnam passes controversial law on religion. *ucanews.com.* Citováno dne 30.03.2019. Dostupné online na: https://www.ucanews.com/news/vietnam-passes-controversial-law-on-religion/77714.

14 Vietnam's Law on Belief and Religion 'deeply flawed'. *World Watch Monitor*. Citováno dne 30.3.2019. Dostupné online na: https://www.worldwatchmonitor.org/2016/12/vietnams-law-on-belief-and-religion-deeply-flawed/.

15 Usnesení Evropského parlamentu o Vietnamu (2016/2755 (RSP)).

16 Úřad vysokého komisaře OSN pro lidská práva. *Summary of Stakeholders' submissions on Viet Nam*. Citováno dne 30.3.2019. Dostupné online na: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/332/99/PDF/G1833299.pdf?OpenElement.

17 Jedná se o neziskovou organizaci, která provádí šetření ve státech, kde dochází k pronásledování křesťanů, a podává o tom zprávy.

18 Vietnam's Religion Law Not Helpful for Rural Area Christians. *Persecution* Citováno dne 19.04.2019. Dostupné online na: https://www.persecution.org/2018/12/30/vietnams-religion-law-not-helpful-rural-area-christians/.

19 Vietnam. *Open Doors USA*. Citováno dne 18.04.2019]. Dostupné online na: https://www.opendoorsusa.org/christian-persecution/world-watch-list/vietnam/.

20 Tamtéž.

21 Catholic institute of Vietnam. *Học Viện Công Giáo Việt Nam.* Citováno dne 20.04.2019. Dostupné online na: http://hocvienconggiaovn.testyoursite.top/en/.

22 DFAT Country Information Report Vietnam, 21 June 2017. *Australian Department of Foreign Affairs and Trade*. Citováno dne 20.04.2019. Dostupné online na: https://dfat.gov.au/about-us/publications/Documents/country-information-report-vietnam.pdf.

23 Vietnamese Authorities Bulldoze Homes in Predominantly Catholic Area. *Persecution.* Citováno dne 20.04.2019. Dostupné online na: https://www.persecution.org/2019/01/11/vietnamese-authorities-bulldoze-homes-predominantly-catholic-area/.

24 Catholic homes destroyed, land expropriated in Ho Chi Minh City. *AsiaNews*. Citováno dne 20.4.2019. Dostupné online na: http://www.asianews.it/news-en/Catholic-homes-destroyed,-land-expropriated-in-Ho-Chi-Minh-City-45902.html.

25 Zacházení se zadrženými ve Vietnamu je nelidské, jsou týráni a biti. Nejhůře se státní orgány chovají právě k „vězňům svědomí", kteří se snaží, aby Vietnam skutečně dodržoval lidská práva.

26 Father Nguyen Van Ly released!. *Amnesty International Australia*. Citováno dne 20.4.2019. Dostupné online na: https://www.amnesty.org.au/father-nguyen-released/

27 Vietnam. *World Watch Monitor.* Citováno dne 22.04.2019. Dostupné online na: https://www.worldwatchmonitor.org/countries/vietnam/

28 Hmong, Montagnard Christians in Vietnam "Stateless" Due to Their Faith. *Persecution*. Citováno

dne 22.04.2019. Dostupné online na: https://www.persecution.org/2019/03/24/hmong-montagnard-christians-vietnam-stateless-due-faith/

29 Dva pastoři ve Vietnamu byli uneseni a zlynčováni. *Křesťan dnes*. Citováno dne 22.4.2019. Dostupné online na: https://www.krestandnes.cz/vietnam-uneseni-pastori/

30 The 'remarkable religious transformation' of Vietnam's Hmong. *World Watch Monitor*. Citováno dne 22.04.2019. Dostupné online na: https://www.worldwatchmonitor.org/2017/11/remarkable-religious-transformation-vietnams-hmong/

31 The Voice of the Martyrs Canada. *VOMC*. Citováno dne 22.04.2019]. Dostupné online na: https://www.vomcanada.com/vn-2017-09-07.htm

32 BPSOS je nezisková organizace, která se snaží pomáhat a posilovat snahu vietnamských jednotlivců a vietnamské komunity budovat svobodu a důstojnost.

33 Hmong, Montagnard Christians in Vietnam "Stateless" Due to Their Faith. *Persecution* . Citováno dne 22.04.2019. Dostupné online na: https://www.persecution.org/2019/03/24/hmong-montagnard-christians-vietnam-stateless-due-faith/

Odborný článek

Precedenční účinky rozsudků Soudního dvora Evropské unie

Iva Fellerová Palkovská

Autorka je právničkou u Veřejné ochránkyně práv a zároveň doktorskou studentkou na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V minulosti působila na Nejvyšším soudě a u Soudního dvora EU.

Abstrakt

Článek je zaměřen na precedenční účinky rozsudků Soudního dvora EU. Rozebírá, jak Soudní dvůr EU pracuje se svými vlastními dřívějšími rozhodnutími a jak požaduje, aby s nimi pracovaly vnitrostátní soudy. Cílem článku je tedy nalézt odpověď na otázku zda a případně do jaké míry mají rozsudky Soudního dvora EU precedenční účinek. Věnuje se také tomu, jaký účel precedenčnost rozhodnutí v unijním právu plní. Precedenční povaha soudních rozhodnutí je stále v odborné diskuzi živé téma. Jedná se přitom o téma, které vyžaduje teoretické uchopení, zároveň však má značný význam pro právní praxi. Článek si klade za cíl přispět do tuzemské odborné diskuze k tomuto tématu ve vztahu k precedenčním účinkům rozsudků Soudního dvora EU.

Abstract

This article focuses on precedential effect of judgments of the European Union Court of Justice. It analyzes how the Court of Justice works with its own previous decisions and how it demands that national courts work with them. The aim of the article is, therefore, to answer the question if and to what extent th Court of Justice decisions have precedential effects. It also deals with the question what is the purpose of precedential effect in the Union law. Precedential nature of court decisions is still a live topic in academic discussions. It is a topic that requires theoretical underpinning and at the same time it has a great significance for legal practice. This article aims to contribute to academic discussion on this topic in relation to the precedential effect of judgments of the Court of Justice.

Precedenční účinky soudních rozhodnutí jsou stále poněkud kontroverzním tématem. Právníkům praktikujícím na evropském kontinentu zní pojem precedentu poněkud cize a spojí si jej zpravidla s působením soudních rozhodnutí v common law právním systému. Ve skutečnosti je doktrína precedentu i v rámci common law pružná a minimálně některé její prvky se projevují i na úrovni unijního soudnictví.[1]

Účelem tohoto článku je prozkoumat, zda a případně do jaké míry mají rozsudky Soudního dvora EU (dále také jen „SDEU") precedenční účinek. Na začátek bude potřeba nejprve pojem precedenčních účinků definovat, dále se budu věnovat účelu precedenčního účinku (protože pochopením účelu lze pak lépe porozumět aplikaci určitého institutu v praxi) a následně bude rozebráno, jak SDEU zachází se svými dřívějšími rozhodnutími a jak požaduje, aby s nimi zacházely soudy členských států.

1. Definice precedenčního účinku

Precedent je jedním z pojmů, pod nímž si každý něco představí, tyto představy se ale mohou poměrně významně lišit. Na tomto místě je proto potřeba definovat používané termíny a učinit některé terminologické poznámky. Řeč je o precedenčním účinku (účincích), který považuji za synonymum pro precedenčnost.

Vzhledem k tomu, že pojem precedentu pochází z právní kultury common law, při definování tohoto pojmu je namístě vyjít z pojetí precedentu v common law. Předně je potřebě uvést, že doktrína precedentu je flexibilní – pojetí precedentu se liší v různých státech common law a liší se v čase.

V našich podmínkách se vyskytuje nikoli ojediněle takové chápání precedentu, podle něhož je precedentem rozhodnutí soudu, které je formálně právně závazné a od ničeho dále neodvozené, kdy se soud neopírá o jiné prameny práva, ani vzdáleně při použití analogie, nové právní normy zcela otevřeně tvoří.[2] Je ovšem otázkou, jestli takováto definice není tak úzká, že pod ní nespadne ani rozhodování soudů v common law státech.[3] Cross, citujíc mj. rozsudek soudce amerického Nejvyššího soudu Frankfurtera, uvádí, že Nejvyšší soud Spojených států amerických se při výkladu Ústavy především orientuje podle textu samotné Ústavy a svým vlastním dřívějším rozhodnutím připisuje druhotný, doplňující, méně podstatný význam. Doktrína závazného precedentu tudíž není vnímána tak striktně.[4] To potvrzuje i Lord Wright ve svém mnohokrát citovaném článku o precedentech.[5] Také angličtí soudci, jak poznamenává Kühn, při rozhodování zcela nových případů, pro něž je nutné vytvořit novou právní normu, mají tendenci svá rozhodnutí opírat o obecné principy a pravidla spíše než že by pravidlo tvořili sami.[6] Dokonce i v common law se dříve uplatňovala deklaratorní teorie, podle níž soudci pouze deklarovali (nacházeli) právo a netvořili jej.[7] Dnes je toto pojetí dle Kühna již překonané, nicméně stále platí, že i angličtí soudci (a v Anglii je pojetí doktríny precedentu tradičně nejstriktnější) svá rozhodnutí v odůvodněních svých rozhodnutí nestaví čistě na svých názorech, co je správné a co by mělo být právem, ale právě na obecných principech a obyčejích, které jsou zpravidla obsaženy v dřívějších soudních rozhodnutích. Cross na toto téma cituje Salmonda: *„Právo může být definováno jako souhrn principů uznávaných a aplikovaných státem při výkonu spravedlnosti."*[8] Komárek zase cituje Oliphanta, který uvádí, že dřívější rozhodnutí představují *„shromážděnou moudrost lidstva"*.[9] Tridimas dovozuje, že v USA, kde je hlavním rozhodovacím kritériem pro Nejvyšší soud text ústavy, zároveň je Nejvyšší soud nucen rozhodovat případy, které mají významné politické či sociální dopady, by statické pojetí precedentu bylo nevhodné, protože by pak Nejvyšší soud nemohl

reagovat na měnící se společensko-politický a ekonomický kontext. Podle Tridimase totéž platí pro Unii a její Soudní dvůr – také Unie má psanou ústavu (Smlouvy) a Soudní dvůr je nucen mnohdy rozhodovat politické spory. Úroveň integrace se proměňuje a bylo by nevhodné, pokud by kvůli „*zbožnému respektu k precedentu*" na tyto okolnosti nemohl Soudní dvůr reagovat.[10]

Je zde tedy vidět, že takové pojetí precedentu a chápání angloamerického práva vůbec, podle něhož soud tvoří právo, aniž by byl něčím (jinými prameny práva) omezený, je příliš úzké a nevystihují skutečnou podstatu. Jako protiklad výše uvedenému můžeme uvést pojetí, s jakým pracuje Summers a MacCormick pro účely komparativní studie o fungování precedentů – za precedenty jsou považována dřívější rozhodnutí, která slouží jako model pro pozdější rozhodnutí.[11] Existence formální doktríny precedentu není nutná pro to, aby dřívější rozhodnutí soudů mohla být označena za precedenty, je ale vždy podrobně zkoumáno, jak precedenty v daném systému fungují, jak silnou závaznost mají.

Závaznost precedentu v angloamerickém právu má dva prvky. Jedním z nich je závaznost soudního rozhodnutí vyššího soudu pro nižší soudy. Nižší soudy jsou proto povinny precedenty následovat, pokud je nenásledují, je jejich rozhodnutí nesprávné a může proto být zrušeno. Závazné je přitom ratio decidendi – právní pravidlo, které bylo pro vyřešení daného sporu skutečně použito.[12] Druhým prvkem je určitá míra vázanosti soudu svým vlastním dřívějším rozhodnutím. Tato míra může být různá – některé soudy se od svého vlastního rozhodnutí absolutně nemohou odchýlit (anglický Court of Appeal, nebo House of Lords mezi lety 1898 a 1966), některé se mohou odchýlit, mají-li pro to dobré důvody (britský Supreme Court dnes).[13] I v případech, kdy se soud může odchýlit od svého precedentu, ale platí, že obecně je jím vázán, odchýlení se je totiž výjimečným případem, soud se nemůže odchýlit jen proto, že s precedentem nesouhlasí, nýbrž pokud existují významné důvody pro odchýlení se. Tento princip, podle něhož se soudy mají držet toho, co již bylo před nimi rozhodnuto, se označuje *stare decisis*. Je tedy potřeba zdůraznit, že i v rámci common law je doktrína *stare decisis* pružným konceptem.[14]

Pojetí precedenčních účinků v této práci se od pojetí precedentu v common law liší. Nutno také poznamenat, že stejně jako se liší právní systémy uvnitř kontinentálního systému práva (např. francouzský, německý, skandinávský), liší se i právní řády common law zemí. Přes nepřehlédnutelné přibližování obou systémů práva, některé významné odlišnosti přetrvávají. Tato práce tedy rovnítko mezi precedentem v angloamerickém právu a v unijním právu neklade. Pro odlišení je i proto v článku používán termín precedenční účinek, nikoli precedent.

V odborné literatuře se často v souvislosti s rozsudky Soudního dvora EU objevuje označení *de facto precedent*. Toto označení je dle mého názoru nesprávné. Zda rozhodnutí je či není precedentem nebo má či nemá precedenční účinky, není otázkou fakticity, je to otázkou právní. Pokud by dřívější rozhodnutí soudu byla následována jen z praktických důvodů (např. protože se soud nižší instance chce vyhnout konfliktu se soudem vyšší instance, nebo čistě proto, že s tímto rozhodnutím souhlasí), nejedná se o precedent. Abychom mohli hovořit o precedentu či alespoň precedenčních účincích, musí mít dřívější rozhodnutí právní autoritu, musí být závazné.[15]

Pro účely vymezení pojmu závaznost dřívějšího rozhodnutí můžeme odkázat na rozdělení Peczenika. Peczenik rozděluje závaznost (normativní význam) do čtyř hlavních kategorií dle „intenzity".[16] Pojem závaznosti tedy nemusí nabývat čistě binární povahy závazný – nezávazný, ale může být dále vnímán jako plynulý přechod od absolutní závaznosti po absolutní nezávaznost, dobrovolnost a může tedy nabývat různé míry.

- Formální závaznost je nejsilnějším druhem závaznosti. Formálně závazný pramen právu musí soudce použít, jinak by jeho rozhodnutí bylo v rozporu s právem, bylo by zatíženo závažnou vadou, pro niž by v odvolacím řízení muselo být zrušeno. Formálně závazný precedent může být závazný absolutně, tedy bez možnosti soudu se od něj odchýlit, nebo může existovat možnost precedent změnit nebo překonat.

- Druhou kategorií závaznosti je právní (normativní) síla při neexistenci formální závaznosti. Pokud soud v rozhodnutí neaplikuje takto závazný pramen práva, je rozhodnutí z tohoto důvodu kritizovatelné a může být v odvolacím řízení zrušeno. Precedent tohoto druhu by měl být aplikován, pokud nenastanou určité výjimečné okolnosti, nebo minimálně pokud neexistují (objektivně) dobré důvody, pro které by aplikován být neměl.

- Třetí kategorií je situace, kdy pramen práva není formálně závazný, nemá právní (normativní) sílu, ale poskytuje argumentaci další podporu. Pokud soud neaplikuje takto závazný precedent, jeho argumentaci (do určité míry) schází přesvědčivost, ale v odvolacím řízení by toto rozhodnutí zrušeno nebylo.

- Nejméně silným druhem závaznosti je pouhá ilustrativnost či jiný podobný význam.

Precedenční účinek nemusí být vnímán jako závaznost pouze prvně zmíněného typu, ale může nabývat i podoby ad 2. Pro účely tohoto článku zahrnuje precedenční účinek první dva stupně závaznosti. Ty totiž nejlépe odpovídají významu pojmu právní závaznost, druhé dvě kategorie bychom mohli vystihnout spíš pojmy přesvědčivost, názornost, či následováníhodnost.[17]

Precedenční účinek je nutno odlišovat od kasační závaznosti rozhodnutí nadřízeného soudu, která je v našich poměrech obecně přijímaná a plyne přímo z jednotlivých procesních předpisů.[18] Kasační závaznost je možné chápat jako vázanost soudu nižšího stupně právním názorem nadřízeného soudu, uplatňuje se v řízení v rámci instančního postupu, tj. nepůsobí mimo projednávanou věc. Precedenční účinek je také nutno odlišovat od právní moci, právní moc značí, že rozhodnutí je již konečné a závazné. Následkem právní moci je vznik překážky věci rozsouzené, která brání tomu, aby o předmětu sporu bylo znovu v jiném řízení rozhodováno. Právní moc se projeví nejen v případech s identickým předmětem, ale také v těch, jejichž posouzení je závislé na výsledku předchozího řízení (prejudiciální závaznost).[19]

2. Účel precedenčního účinku

Účel precedenčního působení rozhodnutí SDEU v unijním právu je v zásadě dvojí – právní jistota a zajištění jednotného výkladu unijního práva.

Precedenční účinek je zaměřen na zachování právní jistoty. *„Je základní zásadou spravedlnosti, že stejné případy mají být rozhodnuty stejně"*. Touto větou vystihující podstatu právní jistoty začíná Cross knihu *Precedent in English Law*. Tato zásada se uplatňuje snad ve všech právních systémech. Liší se přitom míra významu, či váhy, jakou dříve rozhodnuté případy mají pro soud rozhodující aktuální spor.[20] Právní jistota je coby obecná zásada právní společná právním řádům členských států Unie bezesporu vlastní i unijnímu právu. Pojem právní jistoty je však velmi obecný až nejasný a je těžké přesně jej definovat. Argumentací nutností zachovat právní jistotu lze totiž někdy odůvodnit určitý

závěr, stejně jako jeho protiklad – Tridimas jako příklad uvádí, že právní jistotu lze jako argument použít jak pro připuštění přímého účinku směrnic, tak pro jeho popření.[21]

Souvislost právní jistoty a precedenčního účinku tkví v tom, že precedenční působení soudních rozhodnutí obecně přispívá k vyjasnění obsahu pravidel (právních norem) – je-li právní norma vykládaná a aplikovaná stále stejným způsobem, v souladu s judikaturou, přispívá tato judikatura k jistotě adresátů právních norem. To je skutečnost obecně platná v každém právním řádu, nejen v tom unijním.

V zájmu zachování právní jistoty Soudní dvůr ve věci Foto-Frost[22] rozhodl, že soudy členských států nemohou unijní akt prohlásit za neplatný, jediný k tomu oprávněný je Soudní dvůr. Odůvodněno bylo toto rozhodnutí potřebou zajistit jednotu a soudržnost unijního právního řádu, přičemž té by nemohlo být dosaženo, pokud by každý soud každého členského státu posuzoval platnost unijních aktů samostatně. Dojde-li tedy vnitrostátní soud k závěru o neplatnosti unijního předpisu, který má aplikovat, musí podat Soudnímu dvoru předběžnou otázku.[23] Zajímavé přitom je, že v případu CILFIT byl pro účely posuzování výkladu norem zvolen v podstatě opačný postup – vnitrostátní soudy byly Soudním dvorem instruovány, aby se pokusily unijní právní normu interpretovat samy, přirozeně ve světle zvláštní povahy unijního právního řádu, jeho systematiky a při zohlednění dřívější judikatury SDEU, a pouze pokud mají nejasnost v tom, jakým způsobem unijní normu aplikovat, mají se obrátit na Soudní dvůr. Tyto dva přístupy jsou protichůdné jen zdánlivě, ve skutečnosti je pro ně dobré opodstatnění.[24] Pokud by každý soud v Unii mohl posoudit platnost unijního aktu samostatně, časem by velmi pravděpodobně vznikly značné rozdíly mezi jednotlivými státy (možná i v rámci státu), které by pramenily z toho, že daný akt se někde aplikuje a jinde se neaplikuje vůbec. U interpretace sice také může vzniknout riziko, že původní norma nabyde různých obsahů podle toho, kdo ji vykládá, nemělo by však docházet k tomu, že výklad bude úplně opačný ve vztahu k původnímu smyslu či znění normy. Rozdíly v aplikaci tedy nemusí být (neměly by být) tak výrazné. Praktickým důvodem tohoto Soudním dvorem přijatého řešení může být také fakt, že zatímco výklad unijního práva provádí soud vždy, když právo aplikuje, a nejasnosti ohledně správného výkladu proto obecně mohou vznikat velmi často, pochybnosti o platnosti aktu budou vyvstávat zřídka a riziko, že by Soudní dvůr byl zavalen předběžnými otázkami na platnost unijních aktů zde proto nevzniká na rozdíl od situace, kdy by soudy členských států měly povinnost obracet se na Soudní dvůr s nejasnostmi ohledně výkladu i v případech, kde již dříve Soudní dvůr danou otázku výkladu vyřešil.

V unijním právu má precedenční účinek významný rozměr spočívající v tom, že přispívá k jednotnému výkladu a aplikaci práva napříč členskými státy.[25] Jednota unijního práva by se obtížně dosahovala, kdyby neexistoval (soudní) orgán, jehož rozhodnutí by měla alespoň nějakou míru autoritativnosti nejen ve sporu, z něhož rozhodnutí vzešlo, ale i šířeji, mimo daný případ. Potřeba jednoho orgánu autoritativně určujícího, co je právem, je zesílena tím, že unijní právo je v drtivé většině aplikováno orgány členských států a neexistuje žádná zvláštní unijní soustava soudů, jako tomu je v některých federacích, které by se na unijní právo specializovaly.

Ve specifickém kontextu Unie tvořené 28 státy, které prošly různým vývojem a mají různé právní tradice, a kde funguje decentralizovaný systém vymáhání práva, je proto zájem na jednotném výkladu a aplikaci práva ještě výraznější nežli v kontextu vnitrostátního práva.[26] Také generální advokát Capotorti ve svém stanovisku k věci CILFIT uvedl, že na jednotném výkladu unijního práva existuje objektivní a veřejný zájem.[27] Nutnost zajistit jednotný výklad a aplikaci unijního práva jako hlavní

důvod a zdroj precedenčního účinku rozhodnutí SDEU je jako mantra opakován jak Soudním dvorem EU samotným, tak v odborné literatuře.[28]

Tyto dvě roviny, právní jistota a jednotný výklad a aplikace unijního práva, je potřeba vnímat společně, protože byť má každá platnost sama o sobě, teprve dohromady vytváří spojitý obraz účelu precedenčního účinku v právu EU a vysvětlují jeho význam. Účelem právních norem, které Unie vydává, stejně jako Smluv, které byly vytvořeny a přijaty členskými státy, je v podstatě určité přiblížení, někdy přímo sjednocení, nebo alespoň jednotná koordinace pravidel, které v Unii platí na vnitřním trhu i mimo něj, v oblastech, které pokrývá primární právo (oblast občanství, lidských práv, společné zahraniční a bezpečnostní politiky atd.). Bez určitého sjednocení (přiblížení, koordinace) by unijní právo pozbylo smyslu. Pro dosažení jednotné interpretace a aplikace unijního práva slouží mimo mechanismů jako je řízení o porušení povinnosti členským státem také precedenční účinek.

3. Právní úprava

Přirozeně bychom právní úpravu, která by stanovovala účinky rozsudků Soudního dvora či jejich postavení mezi prameny práva hledali v zakládacích Smlouvách. Ty však žádné pravidlo o precedenčním či obdobném působení rozsudků SDEU neobsahují. Dále by nabízelo hledat tuto právní úpravu ve Statutu Soudního dvora EU. Ani on ale zmínku o precedenčním účinku, natož vysvětlení jeho fungování, neobsahuje. Výslovná úprava v psaném unijním právu chybí.

Pravomoc vydávat rozhodnutí, která mají význam obecný, tedy širší než pouze pro účastníky daného řízení, Soudnímu dvoru plyne z čl. 19 Smlouvy o Evropské unii, jenž Soudní dvůr zmocňuje (a zároveň mu ukládá povinnost) dbát na dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.[29] O toto, značně obecné a nekonkrétní ustanovení se opírá celá rozhodovací činnost Soudního dvora EU, jak je popsána níže.

Walter provedl analýzu různých ustanovení Smluv s cílem zjistit, které z nich Soudní dvůr EU opravňuje k dotváření práva. Identifikoval pouze jediné, a sice čl. 19 SEU.[30] Podle Waltera[31] pojem *práva* v tomto ustanovení (*„…Zajišťuje dodržování práva…"*) ukazuje na to, že je zde i jiné právo než to, které je výslovně zachyceno ve Smlouvách. Pokud toto *právo* velí případ rozhodnout (například v souladu se zásadou zákazu odepření spravedlnosti), ač pro něj chybí ve Smlouvách jednoznačné řešení, musí Soudní dvůr takovou mezeru v právu zaplnit výkladem. Zároveň se zamýšlí nad významem pojmu *zajišťovat* (dodržování práva) – pokud má SDEU skutečně zajišťovat (*ensure, sichern*) dodržování práva, musí mu v určitých hranicích být dovoleno normy vytvářet, čili dotvářet právo, pokud toho nelze dosáhnout výkladem. Dále uvádí, že na rozdíl od formulace v německé ústavě, podle níž je soudní moc vázaná zákonem a právem,[32] formulace ve Smlouvách naznačuje spíše aktivní roli SDEU při zajišťování dodržování práva. Kdyby SDEU nemohl dotvářet právo, nemohl by dle Waltera plnit své úkoly vymezené čl. 19 SEU.

Dalším ukazatelem precedenčního působení judikatury Soudního dvora v právních předpisech je čl. 99 Jednacího řádu Soudního dvora. Ten umožňuje Soudnímu dvoru rozhodnout v řízení o předběžné otázce odůvodněným usnesením, je-li možné odpověď na předběžnou otázku jasně vyvodit z judikatury. Toto pravidlo však díky své formulaci a díky svému zakotvení v Jednacím řádu však může působit nejvýše jako nepřímý důkaz precedenčního účinku judikatury Soudního dvora, nikoli jako jeho zakotvení.

Odpověď na otázku, zda a případně do jaké míry mají rozsudky SDEU precedenční účinek, je potřeba hledat v judikatuře SDEU. Soudní dvůr se účinky svých rozsudků mimo právě projednávanou věc zabýval v řadě případů, byť nikdy nepoužil slovo precedent ani precedenční účinek.

Otázka, zda je judikatura SDEU dostatečným zdrojem povinnosti následovat dřívější rozsudky SDEU, je klasickým projevem doktríny *kompetenz-kompetenz*. Je to Soudní dvůr, který má poslední slovo ve výkladu unijního primárního i sekundárního práva a to včetně výkladu své vlastní pravomoci, jak ji zachycují Smlouvy. Členské státy jsou sice pány Smluv, kteří je mohou změnit, Soudní dvůr Smlouvy ale vykládá. Absenci zmínky o precedenčním účinku rozsudků SDEU v psaném právu také můžeme vnímat jako absenci pravidla, které by precedenční účinek rozsudků zakazovalo.[33]

Pozornost je také potřeba věnovat Prohlášení č. 17 o přednosti práva připojené k Závěrečnému aktu mezivládní konference, která schválila Lisabonskou smlouvu. V tomto prohlášení mezivládní konference složená ze všech tehdejších členských států Unie uznává přednost unijního práva tak, jak plyne z judikatury Soudního dvora. Odkazuje přitom na právní stanovisko Rady, podle něhož je zásada přednosti unijního práva před právem vnitrostátním základní zásadou práva Unie, což potvrdil Soudní dvůr. Mikelsone z prohlášení dovozuje, že konference uznala platnost a závaznost všech obecných zásad unijního práva tak, jak jsou konkretizovány v judikatuře SDEU a tím pádem také judikaturu SDEU. Na právní závaznost prohlášení k zakládacím smlouvám unie existují různé názory – podle některých prohlášení mohou vyvolávat právní následky, podle jiných jsou nezávazná.[34] Otázkou je, co můžeme vyvozovat z toho, že ustanovení o přednosti unijního práva není přímo ve Smlouvách – částečně se s tím sice vypořádává samo prohlášení, které v části, kde cituje stanovisko právní služby Rady, uvádí, že *„skutečnost, že zásada přednosti nebude v budoucí smlouvě uvedena, nezmění žádným způsobem existenci této zásady ani stávající judikaturu Soudního dvora"*, ale pokud bychom vycházeli z toho, že prohlášení je právně nezávazné, bylo by právně nezávazné i toto vyjádření. Na druhou stranu tím, že členské státy (mezivládní konference) uznaly zásadu přednosti, již formuloval Soudní dvůr a která (mimo toto prohlášení) neměla a nemá odraz ve Smlouvách, uznaly také pravomoc Soudního dvora zásadu přednosti interpretačně dotvořit (či vytvořit?) ze Smluv, z jejich textu, systematiky a účelu. Má-li Soudní dvůr pravomoc judikaturou formulovat zásadu přednosti, která je považována za právně závaznou, a fortiori by závazná měla být jeho judikatura obecně. Z tohoto pohledu tedy prohlášení určitou míru právní závaznosti judikatury Soudního dvora, byť nepřímo, potvrzuje. Kromě toho má prohlášení nepochybně velkou autoritu, jelikož jej učinily všechny státy – páni Smluv, tedy hlavní (nejvyšší) tvůrce unijního práva.[35]

4. Práce SDEU se svými dřívějšími rozhodnutími

Otázka právních účinků rozsudků SDEU se přirozeně musela stát předmětem jeho rozhodování hned zkraje jeho fungování. Evropská unie a její Soudní dvůr se stali novými hráči v právu na evropském kontinentu a vzhledem ke zvláštní povaze unijního práva a nedostatečnému vymezení právních účinků rozsudků SDEU ve Smlouvách, to musel být právě Soudní dvůr, kdo je měl blíže vymezit.

Již v roce 1962 položila nizozemská Tariefcommissie Soudnímu dvoru předběžnou otázku nepřímo směřující na to, jaký účinek může přiznat dříve vydanému soudnímu rozhodnutí, které vyjasnilo identickou právní otázku, o jakou jde i v současném řízení.

Předběžné otázky podané Tariefcommissie ve věci Da Costa byly stejného znění jako ty, které byly

dříve podány v případu Van Gend en Loos. Soudní dvůr proto tázajícímu se soudu poskytl stejnou odpověď na předběžné otázky a v odůvodnění doplnil, byť poněkud kuse, jakým způsobem mají vnitrostátní soudy přistupovat k jeho dřívějším rozsudkům. Doslova uvedl, že *„ačkoli třetí odstavec čl. 267 SFEU bezvýjimečně požaduje, aby soudy členských států, proti jejichž rozhodnutím není přípustný opravný prostředek, položily předběžnou otázku ohledně každé otázky výkladu, která před nimi vyvstane, síla výkladu podle čl. 267 SFEU, který Soud již dříve podal, může zbavit tuto povinnost účelu a zbavit ji podstaty.“*[36]

Svůj postoj k precedenčnímu účinku potvrdil ve slavném rozhodnutí CILFIT, v němž Soudní dvůr odkázal na rozhodnutí ve věci Da Costa a dále doplnil, že pro analogickou aplikaci závěru z předchozího rozhodnutí nemusí být skutkové okolnosti případů identické a je nerozhodné, z jakého druhu soudního řízení rozsudek vychází (zda se jedná o rozhodnutí o předběžné otázce, rozhodnutí ve věci porušení povinnosti členským státem, nebo třeba rozhodnutí v řízení o nečinnosti orgánu Unie nebo jiné).[37] Tímto rozhodnutím jednak zúžil povinnost vnitrostátních soudů podat předběžnou otázku, jednak vyjasnil postavení soudního rozhodnutí v systému pramenů práva Evropské unie.

Tato dvě rozhodnutí jsou základními kameny precedenčního působení rozsudků SDEU v unijním právu a stále představují platné právo, Soudní dvůr s nimi pracuje a odkazuje na ně. Aplikaci pravidel plynoucích z těchto dvou rozsudků Soudním dvorem rozebral výstižně generální advokát Wahl ve stanovisku k věci Van Dijk. Generální advokát nejprve shrnul podstatu těchto pravidel – Soudní dvůr umožnil vnitrostátním soudům *„za určitých okolností vyřešit otázku unijního práva na vlastní zodpovědnost“*, načrtnul různé náhledy generálních advokátů na pravidla plynoucí mj. z těchto rozsudků, načež dospívá k závěru, že Soudní dvůr fakticky uznává právní hodnotu precedentu, což dokazuje na tom, že Soudní dvůr návrhy generálního advokáta na omezení či změnu doktríny CILFIT setrvale odmítá. Zároveň zcela otevřeně uznává, že doktrína CILFIT není v čase neměnná a je potřeba ji dále cizelovat.[38]

Práci Soudního dvora se svými předchozími rozhodnutími analyzoval Jacob.[39] Soudní dvůr nejčastěji používá svá dřívější rozhodnutí pro účel konstatování právních norem, tím je míněna situace, kdy při popisu, co je platným právem, odkazuje (mnohdy výlučně) na judikaturu.[40] Druhé nejčastější užití dřívější judikatury je pro účely výkladu konkrétních ustanovení psaného práva, což je postup dobře zažitý a často přirozeně používaný v podmínkách vnitrostátního soudnictví na evropském kontinentu.[41] Zatřetí používá Soudní dvůr odkaz na dřívější rozsudek namísto odůvodnění, jak došel k určitému dílčímu závěru – soud zde jednoduše odkáže na dřívější rozsudek, který už daný závěr obsahuje.[42] Usnadňuje tak přijetí závěru adresátem. V menší míře jsou odkazy na judikaturu Soudním dvorem užívány také za účelem výkladu dřívějších rozsudků, nebo výkladu obecných právních pravidel, která nejsou zachycena v psaném právu (např. obecné zásady unijního práva).[43]

Co se týče formy odkazu (citace) na dřívější rozsudky, převažují prosté odkazy (*string citation*), kdy Soudní dvůr pouze na dřívější rozsudek odkáže, ale nijak jej blíže nepopisuje, nezmiňuje kontext, nerozebírá právní hodnocení, nepolemizuje s ním. Méně časté jsou pak věcné citace (*substantive citation*), kdy Soudní dvůr rozebírá dřívější rozsudek podrobněji, aby se s ním ztotožnil nebo naopak se od něj odlišil.[44] V rozsudcích se přirozeně často oba druhy odkazů doplňují, ale prosté odkazy dominují výrazně.[45]

Ze samotných rozhodnutí, v nichž Soudní dvůr dává návod vnitrostátním soudům, jak s jeho judikaturou zacházet, i z toho, jak sám se svými rozhodnutími pracuje, můžeme vidět, že přiznává své

judikatuře určité precedenční (normativní) účinky a pracuje s ní jako s plnohodnotným pramenem práva. Můžeme to ilustrovat na převažujícím užívání prostých odkazů na dřívější judikaturu a především na prvém zde zmíněném užití precedentu, jím Soudní dvůr ukazuje, že celé odůvodnění rozsudku se dá vystavět na judikatuře a není na překážku, když není opřeno o žádný právní předpis.

Zároveň je potřeba říci, že explicitní shoda na právní povaze rozsudků SDEU na samotném SDEU nepanuje. V řadách generálních advokátů lze nalézt různé názory, za všechny uveďme následující příklady. Generální advokátka Trstenjak je toho názoru, že *„Vytváření precedenčních rozsudků není charakteristikou vlastní soudům Unie"*[46], k závěru, že rozsudky Soudního dvora nejsou závaznými precedenty, dochází i generální advokátka Kokott.[47] Opačný názor zastává například generální advokát Warner, který mluví o vázanosti všech unijních soudů *ratiem decidendi* rozsudku Soudního dvora a o doktríně *stare decisis,*[48] nebo již zmiňovaný generální advokát Wahl.[49]

Oproti stanoviskům generálních advokátů pluralitu názorů v rozsudcích SDEU nenalezneme, neboť samotný SDEU se v rozsudcích k precedenčnosti svých rozsudků nevyjadřuje. Jaký je důvod? Dílem to, že rozsudek je do značné míry kolektivní dílo senátu a kontroverzní otázky v něm proto často nebývají uvedeny, čtenář se dozví jen výsledek, nikoli kompletní argumentaci, která k výsledku vede. Dílem to může být pragmatické rozhodnutí – výslovné uznání i odmítnutí precedenčních účinků by v právní vědě i praxi patrně vyvolalo bouřlivé reakce. Celý vztah by se dal popsat sloganem „Don't ask, don't tell" – vnitrostátní soudy se otevřeně na precedenční povahu rozsudků Soudního dvora neptají a Soudní dvůr na tuto otázku nemusí odpovídat, postačí dát vysvětlení, jak postupovat v konkrétním případě, či obecná vodítka. To se však jeví být poměrně jasné.

Vyjdeme-li z toho, že s precedenčním působením jsou spjaty dva znaky – jednak závaznost pro hierarchicky níže postavené soudy a jednak určitá míra závaznosti dříve vyjádřeného právního názoru pro soud, který tento právní názor vydal, je potřeba dojít k následujícímu závěru. Ze samotné judikatury SDEU lze vysledovat, že SDEU považuje své rozsudky za součást práva a po vnitrostátních soudech proto požaduje, aby je respektovaly – tedy aby je aplikovaly, nebo podaly novou předběžnou otázku.

Posouzení druhého znaku, závaznosti pro samotný soud, je podstatně problematičtější. SDEU svou judikaturu zpravidla následuje, odchyluje se výjimečně. Zároveň je zřejmé, že absolutně vázán se svou judikaturou Soudní dvůr ani Tribunál necítí. Z této praxe ale nelze usuzovat na to, zda se SDEU cítí být obvykle vázán vlastní judikaturou (s připuštěním možnosti se výjimečně odchýlit), ani na to, že se jí vázán být necítí. Ze samotných rozhodnutí se žádné úvahy, které by tuto otázku osvětlily, vyčíst nedají. Důvodem bude patrně to, že rozsudky jsou kolektivním dílem soudního senátu a při neexistenci disentů, a tedy možnosti vyjádřit svůj nesouhlasný postoj, jsou výsledkem kompromisu. Stává-li se proto, že v rozhodnutích se občas vyskytují mezery v argumentaci a čtenář si chybějící argumentaci musí domýšlet, není překvapující, že se v rozhodnutích neobjevují úvahy nad vázaností soudu svým vlastním dřívějším právním názorem.

Závěr o tom, zda se SDEU sám cítí být obvykle vázán svými předchozími rozhodnutími s jistotou učinit nelze. Je ale možné uzavřít, že rozsudky Soudního dvora EU ve vztahu k soudům členských států precedenční, tedy normativní, účinky mají.[50]

5. Rozsah precedenčních účinků

Je rovněž třeba určit, jaký je rozsah precedenčního účinku rozsudků SDEU – jaká část rozsudku má precedenční účinek, jinými slovy která část rozsudku tvoří jakési *ratio decidendi* závazné pro další případy. Je zřejmé, že rozsah precedenčních účinků se nemůže vztahovat pouze na výrok rozhodnutí, protože v něm není obsaženo pravidlo, které by bylo možné v následujících případech aplikovat. Musí se proto vztahovat i na odůvodnění.[51] Precedenční účinek se vztahuje k zobecněnému právnímu pravidlu, které je obsaženo v rozsudku. Je potřeba jej vnímat v kontextu skutkového stavu v daném případě, protože ten dal vzniknout sporu a také jeho právnímu řešení, které soud přijal. Závazné je ale pravidlo, které z něj plyne, to je pak aplikovatelné na pozdější případy.[52]

Přes viditelnou podobnost s *ratiem decidendi* v common law, je potřeba říci, že práce common law soudce s precedenty a práce soudce SDEU s vlastními předchozími rozhodnutími se liší. Důkladné posuzování skutkového stavu aktuálního případu a případu, který dal vzniknout předcházejícímu rozhodnutí (precedentu), a hledání jejich podobností a odlišností je pro práci s precedenty v common law naprosto zásadní.[53] V kontinentálním právním systému přesný skutkový stav případu, na podkladě kterého některý z vyšších soudů[54] vydal rozhodnutí, na něž je jako na ustálenou judikaturu často nižšími soudy odkazováno, nehraje zdaleka takovou roli.

Práce SDEU s předchozími rozhodnutími spíše připomíná práci kontinentálních soudů[55] – Soud z dřívějšího rozhodnutí „vyextrahuje" zobecněné pravidlo a v dalších případech jej aplikuje bez toho, aby detailně rozebíral skutkový stav z předchozího rozhodnutí. Tento *pro futuro* aplikovatelný závěr z rozsudku se vyznačuje poměrně velkou mírou obecnosti podobně jako u právních předpisů – je sice konkrétnější než právní norma, ale zároveň výrazně obecnější než pouhé řešení jednotlivého případu, vzniká tak dojem vytvoření další právní normy.[56] Stehlík podotýká, že nelze rozhodnutí Soudního dvora zařadit ani do právního systému kontinentálního ani common law, jelikož jejich je postavení svébytné, *„s určitou nadsázkou je možné je označit za jistý přechod".*[57]

SDEU někdy pouze odkáže na dřívější rozhodnutí (uvede jeho název), někdy jej blíže rozebírá (méně často), v dřívějších dobách pouze zopakoval právní závěr plynoucí z dřívějšího rozsudku, aniž by však na tento jakkoli odkázal. Rozsah precedenčního účinku je ale všech případech stejný – vždy je určující onen zobecněný právní závěr citovaného dřívějšího rozhodnutí. Mackenzie Stuart a Warner (někdejší britský soudce Soudního dvora a generální advokát) jako příklad práce Soudního dvora s tímto zobecněným právním závěrem (který nazývají *ratiem decidendi*) uvádí případ Express Dairy Foods[58] – v tomto případu namítali žalobci neplatnost nařízení Komise z důvodů, pro které již Soudní dvůr dříve prohlásil za neplatné jiné nařízení Komise, jež upravovalo stejnou materii, pouze se vztahovalo na jiné časové období. V rozsudku v této věci Soudní dvůr odkázal na své dřívější rozhodnutí, analyzoval jej, aby zjistil, jaké důvody vedly k prohlášení nařízení Komise za neplatné, posoudil, že stejné důvody jsou dány i v aktuálním případě, a následně tak dospěl k závěru, že i nařízení Komise napadená v právě projednávaném případě, musí být prohlášena za neplatná. Mackenzie Stuart a Warner hodnotí, že Soudní dvůr v tomto případě postupoval jako by postupoval common law soudce – z rozhodnutí v podobné věci vyextrahuje *ratio decidendi*, zváží, zda se toto *ratio* dá aplikovat i na aktuální případ a pokud ano, aplikuje ho.[59]

Otázkou hodnou pozornosti je také, zda se precedenční účinek do stejné míry vztahuje na rozsudky bez ohledu na typ řízení, v němž byly vydány, nebo zda mezi nimi jsou nějaké rozdíly. Precedenční účinky jsou v literatuře nejčastěji rozebírány ve vztahu k řízením o předběžné otázce. Stejně tak

většina rozhodnutí Soudního dvora, jež vysvětlují, jak mají vnitrostátní soudy s judikaturou Soudního dvora zacházet, se týká rozhodnutí o předběžných otázkách. To ale neznamená, že by precedenční účinek měla pouze rozhodnutí o předběžné otázce.[60] Soudní dvůr totiž v rozsudku CILFIT uvedl, že otázka výkladu unijního práva je dostatečně jasná (a není tudíž potřeba podávat novou předběžnou otázku), pokud na ni odpověď plyne z dřívějších rozhodnutí SDEU, *bez ohledu na typ řízení, které k daným rozhodnutím vedlo*. Později to Soudní dvůr potvrdil například v rozhodnutí Schonenberg, kde v rozhodnutí o předběžné otázce odkázal na rozsudek vydaný v řízení o porušení povinnosti členským státem a založil na něm právní hodnocení v aktuálním případu.[61] Naopak v řízení Komise proti Belgii vyšel Soudní dvůr z právního názoru, který dříve učinil v rozhodnutí o předběžné otázce.[62] Je tedy možné uzavřít, že precedenčním účinkem jsou nadány rozsudky SDEU bez ohledu na typ řízení, v němž byly vydány.

6. Překonání dřívější judikatury SDEU

Mluvíme-li o překonání dřívější judikatury a její změně, dostává se zde do konfliktu zásada právní jistoty, jež je účelem precedenčního účinku, a nutnost umožnit vývoj v právu. Obecně je tedy žádoucí, aby ke změnám nedocházelo příliš často. S precedenty v common law je navíc spjata i vázanost soudu vlastním rozhodnutím, byť soudy (především ty nejvyšší) mají možnost v odůvodněných případech precedent překonat. Důvody, pro které je možné překonat dřívější judikaturu, nikde zpravidla stanoveny nejsou, ani v common law, ani v unijním právu. Je proto zpravidla úkolem samotných soudů tyto důvody nalézt a následně akademiků je případně kategorizovat. Autoři odmítající precedenční působení SDEU často argumentují tím, že pokud by bylo rozhodnutí SDEU precedentem, zablokoval by se tím vývoj v právu. Neberou při tom ale do úvahy, že i soudy v common law mají zpravidla možnost změnit výklad a nemusí čekat, až změnu právní úpravy provede zákonodárce.

Soudní dvůr svou judikaturou není vázán absolutně. Zpravidla ji následuje, ale má možnost se odchýlit a překonat ji či jinak změnit. Jak poznamenává Bebr, *„Soud si vyhrazuje exkluzivní pravomoc změnit nebo upřesnit svou judikaturu, je-li to potřeba, s ohledem na vývoj právního řádu [Unie]“*.[63]

Pokud se týká vázanosti Tribunálu svými vlastními rozhodnutími, zpravidla je v literatuře zastáván názor, že podobně jako Soudní dvůr ani Tribunál svými předchozími rozhodnutími není vázán absolutně, byť je zpravidla následuje.[64] Nabízí se také otázka, zda je Tribunál vázán rozhodnutími Soudního dvora. Byť se na tuto otázku v literatuře dá nalézt i kladná odpověď,[65] v praxi je sice judikatura Soudního dvora v rozsudcích Tribunálu hojně citována, Tribunál se v některých případech od judikatury Soudního dvora odchyluje, jelikož se judikaturou Soudního dvora vázán být necítí – *„je potřeba mít na paměti, že [Tribunál] je rozsudky Soudního dvora vázán zaprvé za okolností stanovených v [čl. 61 odst. 2 Statutu Soudního dvora Evropské unie]*[66]*, a zadruhé v souladu s principem právní moci.“*[67]

Jako nejčastější příklady překonání judikatury Soudním dvorem bývají uváděny případy HAG II a Keck a Mithouard.[68] V případu HAG II[69] se společnost HAG domáhala zastavení importu zboží z Belgie do Německa, které bylo belgickou společností prodáváno pod stejnou značkou. Soudní dvůr se musel vypořádat s tím, že podle jeho dřívějšího rozsudku HAG I[70] je takové omezení nepřípustné, jelikož výkon práv plynoucích ze zaregistrované ochranné známky, kterou držela společnost HAG, může přispívat k rozdělení trhu a ovlivnit tak volný pohyb zboží na vnitřním trhu. V rozsudku HAG II Soudní dvůr na rozsudek HAG I výslovně odkázal a uvedl, že *„považuje za nezbytné přehodnotit*

výklad plynoucí z uvedeného rozsudku ve světle judikatury, která se vyvinula s ohledem na vztah mezi obchodním a průmyslovým tajemstvím a obecnými ustanoveními Smlouvy, zejména v oblasti volného pohybu zboží." Případ HAG II je tak příkladem výslovného překonání judikatury, kde je zřejmé, že dřívější rozsudek už není soudem považován za platné právo.

Oproti tomu případ Keck a Mithouard[71] je příkladem implicitní, skryté změny judikatury. O tomto případu se často uvádí, že se jedná taktéž o příklad překonání judikatury, ve skutečnosti by bylo přesnější hovořit spíše o zúžení, tedy částečném překonání a částečném následování dřívější judikatury. Prvním ze série případu byl belgický případ Dassonville,[72] v němž Soudní dvůr definoval opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení dovozu, tedy pojem ve Smlouvách používaný, avšak nedefinovaný. Soudní dvůr tento pojem vyložil velmi obecně a široce, což mělo za následek příval předběžných otázek zaměřených na to, zda jsou různé předpisy členských států s takto široce postaveným pravidlem v souladu.[73] Soudní dvůr nejprve svou definici zpřesnil rozsudkem ve věci Cassis de Dijon,[74] kde vytvořil tzv. pravidlo rozumu a rozšířil možnosti státu omezit volný pohyb zboží i mimo důvody uvedené v dnešním čl. 36 SFEU, zároveň pro jejich uplatnění stanovil podmínku nezbytnosti.[75] Pravidlo Dassonville se i nadále ukázalo jako příliš široké a nevyhovující, proto je Soudní dvůr dále upravil rozsudkem ve věci Keck a Mithouard tak, že se nevztahuje na právní úpravu prodejních praktik (způsobů prodeje výrobků). Soudní dvůr nejprve užil formulaci *„je nezbytné znovu přezkoumat a vyjasnit judikaturu v této oblasti"*, následně výslovně potvrdil platnost pravidla plynoucího z rozsudku Cassis de Dijon, aby dále uvedl, že *„v rozporu s tím, co bylo judikováno dříve"* se za omezení volného pohybu zboží ve smyslu rozsudku Dassonville nepovažuje právní úprava prodejních praktik (nejsou-li diskriminační). Na tomto případu lze ilustrovat možnost Soudního dvora manévrovat mezi jednotlivými dřívějšími rozhodnutími, dle potřeby je měnit a postupně tak vytvářet kompletní soubor pravidel, která se na určitou oblast aplikují.

Je potřeba říci, že Soudní dvůr ani Tribunál se od svých dřívějších rozhodnutí neodchylují příliš často, ve valné většině případů svá dřívější rozhodnutí následují. K překonání precedentu dochází spíše ve výjimečných případech, což vedlo Jacoba k paradoxnímu zjištění, že ač se Soudní dvůr necítí být vázán svými předchozími rozhodnutími, následuje je svědomitěji než leckteré common law soudy.[76]

Důvody pro překonání dřívější judikatury je dle Tridimase možno v zásadě zařadit do tří kategorií. Zaprvé se jedná o případy, které byly vynucené vývojem integrace v Unii – například se může jednat o případ Černobyl, kdy kompetence Parlamentu neodpovídaly tehdejší skutečné úrovni integrace, oproti které jejich vyjádření ve Smlouvách zastaralo. Druhou kategorií jsou případy, jejichž právní řešení se ukázalo jako nefunkční, nevyhovující realitě, jako příklad uvádí rozebírané rozhodnutí ve věci Keck a Mithouard. Za třetí kategorii považuje Tridimas případy, jejichž právní posouzení se ukázalo být chybné, jako tomu bylo třeba v případu HAG II.[77]

Jacob rozlišuje šest obecných důvodů pro překonání dřívější judikatury Soudním dvorem, byť se v zásadě jedná o jemnější dělení než výše popsané Tridimasovo. Také Jacob identifikuje jako kategorii případy, které byly rozhodnuty chybně, a jejichž právní řešení se ukázalo jako v praxi nefunkční. Dále rozlišuje dvě kategorie zastarání judikatury – jednak mohla judikatura zastarat z důvodu vývoje protichůdné judikatury v jiných oblastech (zde jako příklad uvádí případ HAG II), jednak z důvodu jiných změn v právu, například v důsledku revize Smluv nebo unijní legislativy (zavedení unijního občanství do Smluv bylo rozhodujícím argumentem v případu Grzelczyk). Za další kategorii důvodů pro překonání dřívější judikatury považuje nerovnováhu mezi principy, jako například případech

týkajících se Parlamentu rozebíraných v 1. kapitole, kde se jednalo o nerovnováhu mezi aktivní a pasivní legitimací ve sporech před Soudním dvorem. Poslední kategorií je změna společenských okolností nebo reality, která si vynutí změnu judikatury.[78]

Skutečnost, že SDEU má možnost svou judikaturu změnit, nic přímo nevypovídá o tom, zda či do jaké míry má jeho judikatura precedenční účinky, jelikož možnost překonat vlastní precedenty je zpravidla vlastní i nejvyšším soudům common law. Pouze vypovídá o tom, že unijní právo je dynamicky se vyvíjející právní systém a Soudní dvůr reaguje na tyto proměny (v mnohém jim přispívá). Explicitní překonání judikatury je přitom obecně vhodnější, implicitní změna je kritizovatelná z toho důvodu, že nemusí být jasné, zda soud skutečně judikaturu překonal nebo se spíše pouze odlišil apod.

Soudy členských států judikaturu SDEU překonat nemohou, stejně jako nejsou oprávněny zrušit jakýkoli unijní akt.[79] Pokud dojdou k závěru, že existuje rozsudek SDEU, který se na jejich věc aplikuje, nemohou daný rozsudek ani překonat, ani jej bez dalšího přejít.[80] Jediné možnosti, které jim tím pádem zbývají,[81] je judikaturu SDEU aplikovat, nebo podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru a vybídnout jej k přehodnocení své judikatury[82] (zároveň by vnitrostátní soud měl uvést důvody, proč by dle jeho názoru měl Soudní dvůr rozhodnout jinak) – Soudní dvůr v rozhodnutích opakovaně zmiňuje možnost vnitrostátních soudů podat opakovanou předběžnou otázku, zejména se o „vítané" opakované předběžné otázky bude jednat tam, kde bude mít předkládající soud nejasnosti ohledně dřívějšího rozhodnutí, kde bude předkládat k posouzení jinou právní otázku nebo předloží nové úvahy a poskytne nové důvody s žádostí o nové, odlišné posouzení.[83]

Je otázka, jestli a případně jaký je z tohoto pohledu rozdíl mezi povinností položit předběžnou otázku u soudů, proti jejichž rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, a soudů, proti jejichž rozhodnutí opravný prostředek přípustný je. U soudů poslední instance je už z čl. 267 SFEU zřejmé, že předběžnou otázku předložit musí, pokud z nějakého důvodu nechtějí dřívější rozhodnutí SDEU aplikovat. *A contrario* by ze znění čl. 267 SFEU vyplývalo, že ostatní soudy tuto povinnost nemají. Takový závěr je ale poněkud nelogický – všechny soudy, ty vyšší i ty nižší, jsou totiž povinny dodržovat unijní právo[84] a unijní právo zahrnuje i rozsudky Soudního dvora.[85] Má-li účelem unijního soudnictví a především řízení o předběžné otázce být zajištění jednotného výkladu a aplikace unijního práva, bylo by poněkud zarážející, pokud by soudy, proti jejichž rozhodnutí je přípustný opravný prostředek, měly oprávnění judikaturu SDEU nerespektovat a účastníci řízení by tak byli nuceni čekat, až se jejich případ dostane k soudu poslední instance. Nelogičnost takového řešení vynikne ještě více, uvědomíme-li si, že vnitrostátní soudy nejsou zásadně vázány výkladem unijního práva, který provedl jim nadřízený vnitrostátní soud.[86] Na druhou stranu je potřeba uznat, že závěr, podle něhož všechny soudy mají povinnost položit předběžnou otázku, pokud nechtějí dřívější judikaturu SDEU aplikovat na aktuálně projednávaný případ, naráží na znění čl. 267 SFEU. Není překvapující, že ohledně řešení této otázky nepanuje v literatuře shoda.[87] Kompromisní řešení (nebo spíše Šalamounské?) zastává Naômé,[88] která nejprve sděluje, že výklad poskytnutý Soudním dvorem je součástí unijního práva, proto je potřeba jej respektovat a pokračuje tím, že judikatura Soudního dvora se prosazuje i na ostatní soudy členských států (tj. nejen soudy poslední instance), aby následně uzavřela, že *„proti rozhodnutí nižšího soudu nerespektujícímu právo [Unie] tak, jako ho interpretoval Soudní dvůr, je totiž možné vždy podat opravný prostředek a v případě, kdy se věc dostane k soudu, proti jehož rozhodnutím není přípustný opravný prostředek, je tento soud povinen buď zabezpečit respektování práva [Unie] na základě zásady přednosti, nebo položit otázku Soudnímu dvoru"*.

7. Závěr

Předmětem tohoto článku jsou precedenční účinky rozsudků SDEU a jejich působení. Závěrem z něj plynoucím je, že rozsudky SDEU precedenčními účinky nadány jsou a to především ve vztahu k soudům členských států. Z primárního práva ani z rozhodovací činnosti SDEU nelze vyčíst, zda se Soudní dvůr či Tribunál cítí být vázáni svými vlastními dřívějšími rozhodnutími obvykle a pouze si vyhrazují možnost se v odůvodněných případech od své judikatury odchýlit, nebo zda se jí vázáni ani obvykle být necítí. Vnitrostátní soudy již ale judikaturou SDEU vázány jsou, ve vztahu k nim judikatura SDEU normativní účinky má. Soudní dvůr ani Tribunál o svých rozsudcích jako o precedentech nemluví, pouze generální advokáti v některých případech precedenčnost rozsudků SDEU v některých případech přijímají, v jiných odmítají, v literatuře lze publikací dotýkajících se tohoto tématu nalézt mnoho. Názorová rozdělenost je mezi nimi značná, stejně jako mezi generálními advokáty Soudního dvora.

I ve vnitrostátní literatuře je precedenčnost (závaznost, normativnost) soudních rozhodnutí téma, kterému se věnuje stále větší pozornost a jedná se o téma kontroverzní. Pro přiznání precedenčních účinků rozsudkům SDEU však hovoří více důvodů než pro jejich přiznání vnitrostátním (vyšším) soudům. Co vypovídá precedenčnost jeho rozhodnutí o Soudním dvoru EU samotném? Kromě funkce orgánu rozhodujícího spory má také funkci ústavní a do určité míry normotvornou, i když nemůže v žádném případě nahradit ani být postaven unijnímu normotvůrci (orgánům podílejícím se na legislativním procesu) ani členským státům v pozici pánů Smluv. Soudní dvůr totiž tvoří právo na střední úrovni abstrakce a vyplňuje mezery v právu (které jsou někdy s ohledem na specifika unijního právního řádu a rozhodovacího procesu v Unii značné).

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/11/28/precedencni-ucinky-rozsudku-sdeu/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Dalo by se argumentovat i ve prospěch uplatnění minimálně některých prvků precedenčního působení rozhodnutí vyšších soudů ve vnitrostátních právních řádech na kontinentu, to ale není předmětem tohoto článku.

2 Kühn například uvádí, že normativní novost není znakem žádné z koncepcí angloamerického precedentu. KÜHN, Zdeněk. *Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře.* Praha: Karolinum, 2002, s. 270. Dále také BOBEK, Michal et al. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, s. 384.

3 Shodně Bobek, *Předběžná otázka v komunitárním právu*, s. 384.

4 CROSS, Rupert. *Precedent in English Law*. 2. vyd. Oxford: Clarendon Press, 1968. Clarendon law series, s. 16.

5 Lord Wright. *Precedents*. University of Toronto Law Journal. Roč. IV, č. 2, 1942, s. 247-277.

6 Totéž potvrzuje i Jacob, který se odkazuje na klasiky anglického práva E. Cokea, M. Hale a na Lorda Denninga. JACOB, Marc. *Precedents and case-based reasoning in the European Court of Justice: unfinished business*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 79.

7 KÜHN, *Aplikace práva …*, s. 253-256. Shodně HUXLEY-BINNS, Rebecca, MARTIN, Jacqueline. *Unlocking the English Legal System*. 3. vyd. Routledge, 2010. s. 48-49.

8 CROSS, *Precedent in English Law*, s. 150-151. Sir John SALMOND. *Jurisprudence*. Edited by P. J. Fitzgerald. 12. vyd. Sweet&Maxwell, 1966.

9 Komárek, Jan. Reasoning with Previous Decisions. *The American Journal of Comparative Law*, roč. 61, č. 1 . OLIPHANT, Heman. A Return to Stare Decisis. American Law School Review. Roč. 6, č. 5.

10 TRIDIMAS, Takis. Precedent and the Court of Justice: A Jurisprudence of Doubt? In DICKSON, Julie, ELEFTHERIADIS, Pavlos (eds.). P*hilosophical Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 324.

11 MACCORMICK, Neil, SUMMERS, Robert S. *Interpreting Precedents: A Comparative Study.* Ashgate: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, s. 1.

12 CROSS, *Precedent in English Law*, s. 36-37.

13 Tamtéž, s. 102-115.

14 Stanovisko generálního advokáta – Warner – 20 září 1977. Renato Manzoni proti Fonds national de retraite des ouvriers mineurs. Věc 112-76.

15 Srov. PECZENIK, ALEKSANDER. The Binding force of Precedent. In MACCORMICK, Neil, SUMMERS, Robert S. *Interpreting Precedents: A Comparative Study*. Ashgate: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, s. 465-467.

16 Tamtéž, s. 463.

17 Srov. SEHNÁLEK, David. Je soudní rozhodnutí (české i unijní) obecně závazné a má povahu pramene práva? In KYSELOVSKÁ, Tereza, SEHNÁLEK, David, ROZEHNALOVÁ, Naděžda (eds.). *IN VARIETATE CONCORDIA soubor vědeckých statí k poctě prof. Vladimíra Týče*, 2019, s. 297-299.

18 I když i u nás se našli tací, kteří kasační závaznost rozsudků před Ústavním soudem zpochybňovali, ŠÁMAL, P. Závaznost rozhodnutí Nejvyššího soudu. In ŠÁMAL, P., RAIMONDI, G., LENAERTS, K. *Závaznost soudních rozhodnutí – vnitrostátní a mezinárodní náhledy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 72-76.

19 DVOŘÁK, Bohumil. *Právní moc civilních soudních rozhodnutí: procesní studie*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 62-69.

20 CROSS, P*recedent in English Law*, s. 3.

21 TRIDIMAS, Takis. G*eneral Principles of EU Law*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 243.

22 Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987. Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost. Věc 314/85.

23 CRAIG, Paul. The Classics of EU Law Revisited: CILFIT and Foto-Frost. In MADURO, M. P., AZOULAI, L (eds). *The past and future of EU law: the classics of EU law revisited on the 50th anniversary of the Rome Treaty*. Oxford: Hart, 2010.

24 Shodně STEHLÍK, Václav. *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2006, s. 134-135.

25 To potvrdil Soudní dvůr již v roce 1965 v rozsudku Schwarze. Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. prosince 1965. Firma G. Schwarze proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Věc 16-65.

26 Viz také MADURO, M. P. Interpreting European Law: Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism. In *European Journal of Legal Studies*. 2007, roč. 1, č. 2, s. 146-147.

27 Odst. 9 rozsudku Soudního dvora za dne 6 října 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Věc 283/81.

28 Mj. BROWN, Lionell. N., KENNEDY, Tom. T*he Court of Justice of the European Communitie*s. 4. vyd. London: Sweet & Maxwell, 1994, s. 198; LENAERTS, K. et. al. EU Procedural Law. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 246; WEGENER, Bernhard. EGV Art. 220 [Wahrung des Rechts]. In CALLIESS, Christian, RUFFERT, Matthias. *EUV/EGV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta : Kommentar.* 3. vyd. München: Verlag C.H. Beck, 2007, s. . Rozsudek Soudního dvora za dne 6 října 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Věc 283/81; Rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 9. září 2015. X a T.A. van Dijk v. Directeur van het onderdeel Belastingregio Belastingdienst/X van de rijksbelastingdienst a Staatssecretaris van Financiën. Spojené věci C-72/14 a C-197/14.

29 TÝČ, Vladimír. SEHNÁLEK, David. CHARVÁT, Radim. *Vybrané otázky působení práva EU ve sféře českého právního řádu*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, 2011, s. 170.

30 Zabýval se dále tím, zda nemůže kompetenčním zmocněním být zásada loajální spolupráce zakotvená v čl. 4 odst. 3 SEU, nebo druhý pododstavec čl. 340 zakotvující mimosmluvní odpovědnost Unie, případně čl. 6 odst. 2 SEU (v předlisabonském znění) utvrzující postavení základních práv zaručených Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod coby obecných zásad unijního práva. Ve všech těchto případech ale došel k tomu, že jako právní základ pro dotváření práva Soudním dvorem EU sloužit nemohou. WALTER, Konrad. *Rechtsfortbildung durch den EuGH. Eine rechtsmethodische Untersuchung ausgehend von der deutschen und französischen Methodenlehre*. Berlin: Duncker&Humblot, 2009, s. 135-145.

31 Tamtéž, s. 135-141.

32 *„[…] Rechtsprechung [ist] an Gesetz und Recht gebunden."* Čl. 20 odst. 3 Základního zákona [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland].

33 Obdobně Naomé, Caroline. *Prejudiciálna otázka v európskom práve: Praktický sprievodca.* Z originálu Le renvoi prejudicial en droit européen: Guide Pratique přeložil Ján Mazák. Bratislava: Iura Edition, 2011, s. 210.

34 MIKELSONE, Gundega. The Binding Force of the Case Law of the Court of Justice of the European Union. *Jurisprudencija/Jurisprudence.* Vol. 20, No. 2, 2013, s. 474 a 489-490.

35 Shodně Mikelsone, tamtéž.

36 Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. března 1963. Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV proti Netherlands Inland Revenue Administration. Spojené věci 28-30/62.

37 Odst. 14 rozsudku Soudního dvora za dne 6 října 1982. Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità. Věc 283/81.

38 Stanovisko generálního advokáta N. Wahla přednesené dne 13. května 2015. X a T.A. van Dijk v. Directeur van het onderdeel Belastingregio Belastingdienst/X van de rijksbelastingdienst a Staatssecretaris van Financiën. Spojené věci C-72/14 a C-197/14, odst. 52-69.

39 Jacob analyzoval 52 rozsudků Velkého senátu SDEU z roku 2010, což představovalo všechny rozsudky Velkého senátu v daném roce, a porovnával je s 52 nálezy mezinárodních investičních tribunálů. Na rozsudcích zkoumal jednak nakolik (jak často) v rozsudcích Soudní dvůr odkazoval na dřívější judikaturu, a jakého charakteru byly citace.

JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*, s. 87-89.

40 Tamtéž, s. 116-117.

41 Tamtéž, s. 118-120.

42 Tamtéž, s 124-125.

43 Blíže viz kapitolu 4 D knihy M. JACOBA, *Precedents and case-based reasoning….*

44 Tamtéž, s. 100-113.

45 Jacob uvádí, že v něm sledovaném vzorku se jednalo o 97 % odkazů. JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*,, s. 101.

46 Odst. 85 stanoviska generální advokátky – Trstenjak – 28 března 2007. Internationaler Hilfsfonds eV proti Komisi Evropských společenství. Věc C-331/05 P.

47 Odst. 61 generální advokátky – Kokott – 15 července 2010. Repertoire Culinaire Ltd proti The Commissioners of Her Majesty's Revenue & Customs. Věc C-163/09.

48 Stanovisko generálního advokáta – Warner – 20 září 1977. Renato Manzoni proti Fonds national de retraite des ouvriers mineurs. Věc 112-76.

49 Odst. 55 stanoviska generálního advokáta N. Wahla přednesené dne 13. května 2015. X a T.A. van Dijk v. Directeur van het onderdeel Belastingregio Belastingdienst/X van de rijksbelastingdienst a Staatssecretaris van Financiën. Spojené věci C-72/14 a C-197/14.

50 Ke stejnému závěru dochází mj. i Jacob, Anderson a Demetriou nebo Stehlík.

JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*, s.219; ANDERSON, David, DEMETRIOU, Marie. *References to the European Court*. 2 vyd. London: Sweet&Maxwell, 2002, marg. č. 14-036 a 14-037; Stehlík, *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*, s. 139.

51BROBERG, Morten P., FENGER, Niels. *Preliminary References to the European Court of Justice*. 2. vyd. Oxford: Oxford University Press, s. 452. Thiele hovoří o tom, že závazný je výrok, který je potřeba číst ve světle odůvodnění. THIELE, Alexander. *Europäisches Prozessrecht*. 2. vyd. München: C. H. Beck, 2014, s. 217.

52 BARCELÓ, John. Precedent in European Community Law. In MACCORMICK, Neil. SUMMERS, Robert S. *Interpreting Precedents: A Comparative Study.* Ashgate: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, s. 427.

53 CROSS, *Precedent in English Law*, s. 36.

54 Představme si například náš Nejvyšší nebo Nejvyšší správní soud.

55 BOBEK, Michal. KÜHN, Zdeněk et al. J*udikatura a právní argumentace.* 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. s. 65.

56 Pravidla plynoucí z rozsudků SDEU se tedy pohybují na střední úrovni abstrakce. JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*,, s. 76-80.

57 Stehlík, *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*, s. 139.

58 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. června 1980. Express Dairy Foods Limited proti Intervention Board for Agricultural Produce. Věc 130/79.

59 MACKENZIE STUART, Alexander. WARNER, Jean-Paul. Judicial Decision as a Source

of Community Law. In GREWE, Wilhelm (ed.) *Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutcher*. Baden-Baden: Nomos, 1981, s. 279-281.

60 ARNULL, Anthony. Interpretation and Precedent. In ANDENAS, Mads, JACOBS, Francis (eds.). *European Community Law in the English Courts.* Oxford: Oxford University Press, 1998 s. 134.

61 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. února 1978. Minister for Fisheries proti C.A. Schonenberg a dalším. Věc 88/77. Viz také KOOPMANS, Thijmen. Stare decisis in European Law. In J*uridisch Stippelwerk*, 1991, s. 316.

62 Rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 14. června 2007. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-422/05. Viz také BROBERG, FEMGER, *Preliminary References to the European Court of Justice*. 2. vyd., s. 451.

63 BEBR, Gerhard. Preliminary rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal effect. *Common Market Law Review*, 1981, s. 486.

64 ARNULL, Anthony. ‚Owning up to fallibility: Precedent and the Court of Justice'. *Common Market Law Review*. 1993, roč. 30, č. 2, s. 262.

65 Brown a Kennedy jsou toho názoru, že by Tribunál měl být vázán rozhodnutími SD, protože dle Statutu je odvolacím důvodem proti rozhodnutí Tribunálu porušení právních předpisů Tribunálem a rozsudky, které dle autorů přirozeně tvoří součást unijního práva, tudíž musí být respektovány. BROWN, KENNEDY, T*he Court of Justice of the European Communitie*s., s. 351.

66 Je-li věc vrácena Tribunálu, je tento tribunál vázán právním názorem obsaženým v rozhodnutí Soudního dvora.

67 Rozsudek Soudu prvního stupně (druhého rozšířeného senátu) ze dne 5. června 1996. NMB France SARL, NMB-Minebea-GmbH, NMB UK Ltd a NMB Italia Srl proti Komisi Evropských společenství. Věc T-162/94, odst. 36.

68 BARCELÓ, *Precedent in European Community Law* , s. 430-432, ARNULL, *Interpretation and Precedent*, s. 128-130. STEHLÍK, *Řízení o předběžné otázce v komunitárním právu*, s. 118.

69 Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1990. SA CNL-SUCAL NV proti HAG GF AG. Věc C-10/89.

70 Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. července 1974. Van Zuylen frères proti Hag AG. Věc 192-73.

71 Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. listopadu 1993. Trestní řízení proti Bernardu Keckovi a Danielu Mithouardovi. Spojené věci C-267/91 a C-268/91.

72 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1974. Procureur du Roi proti Benoît a Gustave Dassonville. Věc 8-74.

73 BARCELÓ, *Precedent in European Community Law*, s. 431.

74 Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979. Rewe-Zentral AG proti

Bundesmonopolverwaltung für Branntwein. Věc 120/78.

75 Viz také TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 7. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Leges, 2017, s. 176-177.

76 JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*,, s. 243.

77 TRIDIMAS. *Precedent and the Court of Justice: A Jurisprudence of Doubt?, s*. 323.

78 JACOB, *Precedents and case-based reasoning…*,, s. 163-176.

79 Rozsudek Soudního dvora ze dne 22. října 1987. Foto-Frost proti Hauptzollamt Lübeck-Ost. Věc 314/85.

80 HARTLEY, Trevor. C. T*he Foundations of European Union Law*. 7. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 318-319; BROWN, KENNEDY, T*he Court of Justice of the European Communitie*s.s. 353, také stanovisko generálního advokáta – Léger – 8 dubna 2003. Gerhard Köbler proti Republik Österreich. Věc C-224/01.

81 Přirozeně je také možností vnitrostátního soudu od judikatury SDEU se odlišit, nicméně pak by se stricto sensu nejednalo o případy, které jsou v podstatných rysech shodné, a při jejichž řešení je nutno aplikovat předmětný rozsudek SDEU. BOBEK, Michal, KOMÁREK, Jan. Koho vážou rozhodnutí ESD o předběžných otázkách. *Právní rozhledy*, 2004, č. 19-20.

82 Broberg, Fenger, *Preliminary References to the European Court of Justic*e, s. 265.

83 Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 11. června 1987. Pretore di Salò proti X. Věc 14/86, odst. 12; nebo usnesení Soudního dvora ze dne 5. března 1986. Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. proti Spolkové republice Německo. Věc 69/85.

84 Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 28. června 2001. Gervais Larsy proti Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI). Věc C-118/00. odst. 52.

85 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. ledna 1993. Komise Evropských společenství proti Italské republice. Věc C-101/91. odst. 22-24.

86 BROWN, KENNEDY, T*he Court of Justice of the European Communitie*s, s. 354; ARNULL, Interpretation and Precedent, s. 135-136, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. ledna 1974. Rheinmühlen-Düsseldorf proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Věc 166-73.

87 Thiele cituje autory, kteří zastávají jak jeden, tak druhý názor na řešení tohoto problému. THIELE, *Europäisches Prozessrech,*. s. 218.

88 Naômé, *Prejudiciálna otázka v európskom práve*, s. 210.

Odborný článek

Je možné prakticky trestat popírání zločinů komunismu?

Jan Kopecký

Autor je studentem posledního ročníku na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. V nedávné době obhájil svoji diplomovou práci s názvem „Genocide as a Crime Under International Law?". Jeho hlavním zájmem je mezinárodní právo veřejné, zejména mezinárodní trestní právo a mezinárodní právo životního prostředí. V minulosti absolvoval semestrální výměnný pobyt na Ben-Gurion University of the Negev, kde se zaměřoval na pozici Izreaele v mezinárodních vztazích.

Abstrakt

Zlehčování či popírání zločinů komunistického režimu v Československu je i 30 let od Sametové revoluce stále aktuálním tématem a stejně tak aktuální je i otázka právní postižitelnosti takového jednání. Článek se zabývá § 405 trestního zákoníku a jeho problematickou aplikaci na popírání zločinů spáchané komunistickým režimem na území bývalého Československa. Formulace tohoto ustanovení vyžaduje, aby pachatel svým jednáním popřel ne pouhé zločiny komunismu, ale genocidu, zločiny proti lidskosti, válečné zločiny nebo zločiny proti míru spáchané komunisty. Kostru článku tvoří úvaha nad otázkou, zda-li mohl komunistický režim na území bývalého Československa tyto zločiny spáchat, nebo je toto ustanovení, z důvodu nevhodné formulace, neaplikovatelné na popírání zločinů komunistického režimu v bývalém Československu.

Abstract

Denial of crimes of the communist regime in Czechoslovakia is still a recent topic and so is the question of a legal action against such behaviour. This paper describes the issues with prosecuting the deniers of crimes of the communist regime in former Czechoslovakia by means of the article 405 of the Czech criminal code. This article does not criminalize just any actions denying crimes of the communist regime, but only actions, denying genocide, crimes against humanity, war crimes and crimes against peace committed by the communist regime. The main topic of this article is a question, whether the communist regime in the former Czechoslovakia could have committed these crimes or whether is said article not applicable to the cases of denial of crimes of the communist regime in former Czechoslovakia.

Popírání, případně snaha o zlehčení zločinů komunismu je i 30 let po pádu diktatury komunistické strany aktuální otázkou. Posledním z řady výroků, které bagatelizují komunistické zločiny, je výrok poslance Stanislava Grospiče o tom, že lidé zabití během okupace Československa v roce 1968 byli především oběťmi dopravních nehod.[1] Důsledky podobných výroků jsou však především v mimoprávní rovině, ve formě reakcí historiků a pamětníků, kteří jsou schopni prokázat nepravdivost obdobných výroků. V tomto článku bych se však chtěl zaměřit na právní rovinu takovýchto jednání a jejich možné postižitelnosti.

1. Současná právní úprava

Otázkou sympatií k hnutím popírajícím lidská práva a popírání jejich zločinů se zabývají § 404 a 405 trestního zákoníku. Ustanovení § 404 stanoví, že: *„Kdo veřejně projevuje sympatie k hnutí uvedenému v § 403 odst. 1* (tedy hnutí, které prokazatelně směřuje k potlačení práv a svobod člověka, nebo hlásá rasovou, etnickou, národnostní, náboženskou či třídní zášť nebo zášť vůči jiné skupině osob) *bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*"[2] Samotné popření zločinů komunismu však nemusí nutně znamenat projevení sympatií k tomuto hnutí. Projev sympatie je dle komentáře *„vyjádření pozitivního vztahu či obdivu k tomuto hnutí"*, případně nošení symbolů takových hnutí.[3] Dokazování pozitivního vztahu ke komunistickému hnutí je však v případě výroků popírajících zločiny komunismu obtížným úkolem. Mnohem snadnější by se mohlo zdát postihovat podobné výroky podle § 405 trestního zákoníku, který stanoví že: *„Kdo veřejně popírá, zpochybňuje, schvaluje nebo se snaží ospravedlnit nacistické, komunistické nebo jiné genocidium nebo nacistické, komunistické nebo jiné zločiny proti lidskosti nebo válečné zločiny nebo zločiny proti míru, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.*"[4] Bohužel, nepříliš šťastná formulace tohoto ustanovení prakticky znemožňuje jeho aplikaci na zločiny spáchané komunistickým režimem na území bývalého Československa.

Zásadním problémem tohoto ustanovení je skutečnost, že nemíří na pouhé veřejné popírání, zpochybňování nebo schvalování jakýchkoliv nacistických či komunistických zločinů. Druhá část totiž jasně určuje, že toto ustanovení dopadá pouze na popírání, zpochybňování nebo schvalování nacistických, komunistických nebo jiných zločinů proti lidskosti, válečných zločinů nebo zločinů proti míru a genocidy. Tedy čtyřech zločinů podle mezinárodního trestního práva, jak jsou ukotveny ve statutu Mezinárodního soudního dvora. Jak však určíme, zda byly zločiny spáchané za období diktatury komunistické strany pouhým „běžným" zločinem, nebo zločinem proti lidskosti, míru či zločinem válečným?

V případě nacistických zločinů je řešení této otázky snadné. Rozsudek norimberského tribunálu jednoznačně určil, která jednání představitelů nacistického režimu a některých jeho organizací splňují skutkovou podstatu zločinů proti míru (z nichž vychází dnešní zločin agrese, jehož konečnou definici obsahuje článek 8bis statutu Mezinárodního soudního dvora), válečných zločinů a zločinů proti lidskosti. Genocida nebyla v Chartě Norimberského tribunálu definována jako zločin, nicméně perzekuce a systematická likvidace židů byla v rozsudku zařazena pod válečné zločiny a zločiny proti lidskosti[5] a označení tohoto jednání za genocidu se objevilo v obžalobě proti vedoucím představitelům nacistického režimu.[6]

V případě zpochybňování genocidy, zločinů proti lidskosti, zločinů proti míru a válečných zločinů

spáchaných odlišnými pachateli než nacisty nebo komunisty budou pak pro určení, co je a co není těmito zločiny, rozhodné především rozsudky mezinárodních tribunálů, ať už Mezinárodního trestního tribunálu v Haagu nebo dalších ad-hoc tribunálů, jako jsou například Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu nebo Jugoslávii.

V České republice však žádný takový tribunál neexistoval a procesy s představiteli komunistického režimu a členy KSČ, kteří se podíleli na zločinech komunismu, až na výjimky, neproběhly. Jediné, o co bychom se mohli alespoň částečně opřít, je zákon o protiprávnosti komunistického režimu. V textu tohoto zákona sice nenalezneme zmínku o tom, že by komunistický režim spáchal zločiny proti lidskosti, či jakékoliv jiné zločiny popsané v § 405 trestního zákoníku, nicméně nalezneme v něm prohlášení o tom, že komunistický režim mnohými způsoby perzekuoval občany Československa, porušoval základní principy demokratického právního státu a systematicky a trvale porušoval lidská práva.[7] Je však možné položit rovnítko mezi porušování lidských práv a válečné zločiny, zločiny proti míru, zločiny proti lidskosti či genocidu? Každé porušení lidských práv zcela jistě neznamená zločin proti lidskosti nebo dokonce genocidu. Pokud však dochází k porušování lidských práv opakovaně, systematicky a za účelem umlčet své oponenty, pak by se dalo uvažovat o tom že by takové jednání mohlo naplnit skutkovou podstatu některého z těchto zločinů. V následující části se tedy pokusím stručně rozebrat každý ze čtyř zločinů zmíněných v § 405 trestního zákoníku z hlediska národního i mezinárodního práva a jeho případnou aplikaci na zločiny komunismu.

2. O čtyřech zločinech mezinárodního trestního práva

Válečné zločiny a zločiny proti míru již ze své podstaty téměř nepřichází v úvahu. Základní podmínkou válečných zločinů je existence ozbrojeného konfliktu. Je sporné, zda by okupace v roce 1968 a následné roky mohly být považovány za ozbrojený konflikt, nicméně vzhledem k existenci „zvacího dopisu" a následného schválení pobytu sovětských vojsk na území Československa se domnívám, že zločiny komunismu na území Československa nelze označit za válečné. I kdybychom tak chtěli označovat zločiny související s okupací, roky 1948-1968 by byly vyloučeny. Zločiny proti míru také nepřichází v úvahu, jelikož český trestní zákoník rozumí pod pojmem zločiny proti míru agresi a přípravu nebo podněcování útočné války.[8] Obdobně definovala zločiny proti míru také charta Norimberského tribunálu a pod názvem zločin agrese najdeme tuto definici i ve statutu Mezinárodního soudního dvora.[9]

Další možností je genocida. Český právní řád definuje genocidu (genocidium) jako jednání v úmyslu *„zničit úplně nebo částečně některou rasovou, etnickou, národnostní, náboženskou, třídní nebo jinou podobnou skupinu lidí."*[10] Následné odstavce pak popisují čtyři možnosti provedení – uvedení příslušníků dané skupiny do takových životních podmínek, které mají přivodit jejich úplné nebo částečné fyzické zničení, provedení opatření zabraňujícím rození dětí, násilné převádění dětí této skupiny nebo usmrcení či způsobení těžkého ublížení na zdraví příslušníku této skupiny. Česká právní úprava je rozšířenou verzí definice genocidy z Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia z roku 1948, která neobsahuje úmysl zničit třídní skupinu a „jinou podobnou" skupinu.[11] Právě ona rozšířenost české právní úpravy by mohla dopomoci k tomu, že jednání komunistů vůči některým skupinám obyvatelstva by mohlo být označeno za naplnění skutkové podstaty zločinu genocidy. Koneckonců boj proti určitým třídám byl jedním z pilířů komunistické ideologie a mnoho podnikatelů či sedláků přišlo o svůj majetek, bylo vystěhováno ze svého domu a ti nejméně šťastní

skončili ve věznicích či na popravišti. Problémem je však fakt, že trestní zákon z roku 1950 zločin genocidy neobsahoval a trestní zákon z roku 1961 přejal definici z Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia[12] a likvidace určitých tříd by tak nespadala do působnosti zákona platného v době páchání zločinů. Došlo by tak k porušení zásady nullum crimen sine lege. Československo sice v roce 1950 ratifikovalo Úmluvu o zabránění a trestání zločinu genocidia,[13] nicméně, jak již bylo zmíněno výše, definice dle této úmluvy neobsahuje třídu jako skupinu, jejíž úmyslné zničení naplňuje skutkovou podstatu genocidy.

Poslední možností jsou zločiny proti lidskosti. Může se zdát, že pochybovat o tom, zda komunisté spáchali zločiny proti lidskosti, je samo o sobě zlehčováním zločinů komunismu. Je však důležité položit si nejen otázku, jestli komunisté spáchali zločiny proti lidskosti, ale především, zda je vůbec mohli spáchat.

Zločiny proti lidskosti se nalézají v § 401 trestního zákoníku. Základním znakem zločinů proti lidskosti v českém i mezinárodním trestním právu je existence rozsáhlého nebo systematického útoku proti civilnímu obyvatelstvu. Český trestní zákoník, podobně jako statut Mezinárodního trestního dvora, obsahuje demonstrativní výčet zločinů proti lidskosti, jehož demonstrativnost ilustruje § 401 odst. 1 v písm. j), který za zločin proti lidskosti označuje i jiné nelidské činy obdobné povahy jako činy vyjmenované v písmenech a) až i).

Problémem ovšem zůstává, že zločiny proti lidskosti nebyly až do 90. let považovány za samostatný zločin. Zločiny proti lidskosti, na rozdíl od válečných zločinů a zločinů proti míru, které vycházely z Ženevských a Haagských konvencí a zločinu genocidy, který byl jako samostatný zločin uznán v roce 1948 v Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidia, nebyly (a dodnes nejsou) kodifikovány, a proto se při jejich aplikaci vycházelo z charty Norimberského tribunálu, podle které mohly být zločiny proti lidskosti spáchány pouze ve spojení s nebo při spáchání zbylých dvou zločinů této charty (zločiny proti míru, válečné zločiny).[14] Tento přístup byl pak přejat i v československém trestním zákoně z roku 1961, který sice obsahuje hlavu s názvem Trestné činy proti lidskosti, nicméně s výjimkou genocidy a podpory a propagace fašismu se zabývá pouze zločiny spáchanými v době válečného stavu.[15] Pokud bychom tedy chtěli obvinit komunistický režim ze zločinů proti lidskosti, opět, stejně jako v případě genocidy, bychom popřeli jednu ze základních zásad trestního práva nullum crimen sine lege.

3. Závěr

Závěrem lze pouze konstatovat, že § 405 trestního zákoníku je snadno aplikovatelný na popírání, zpochybňování či schvalování zločinů nacismu či jiných zločinů proti lidskosti, míru, válečných zločinů a genocidy, nicméně aplikace na jednání popírající zločiny komunismu je minimálně velmi problematická. Za zásadní problém považuji absenci procesu či procesů, které by v době po Sametové revoluci odsoudily představitele bývalého režimu a stanovily, jestli jejich jednání budou považována za zločiny proti lidskosti či genocidu. Příliš nápomocný není ani zákon o protiprávnosti komunistického režimu, který se otázkou možných zločinů proti lidskosti a genocidy nezabývá a konstatování, že komunistický režim byl zločinný, nelegitimní a zavrženíhodný nemá na ustanovení § 405 trestního zákoníku žádný vliv.

Problematičnosti tohoto paragrafu si byli vědomi i autoři 1. vydání komentáře k tehdy nově účinnému trestnímu zákoníku když konstatovali: *„Je však diskutabilní, zda zločiny, k nimž v bývalém*

Československu, zejména v 50. letech došlo, naplňují všechny obligatorní znaky definic genocidia, resp. zločinů proti lidskosti tak, jak vyplývají z mezinárodních úmluv."[16] Závěr je tak nepříliš pozitivní. Zdá se, že popírání zločinů komunismu bude autorům tohoto jednání i nadále procházet bez jakéhokoliv právního postihu.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/12/03/trestani-popirani-zlocinu/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 V roce 1968 to nebyla okupace, občané umírali při nehodách, řekl komunista Grospič. Lidé mu posílají jména obětí. *lidovky.cz.* Citováno dne 3.11.2019. Dostupné online na: https://www.lidovky.cz/domov/1968-nebyla-okupace-lide-umirali-pri-nehodach-rekl-komunista-grospic-lide-mu-posilaji-seznamy-obeti.A191025_111616_ln_domov_rsa

2 Ustanovení § 404 a § 403 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

3 HERCZEG, Jiří. In ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*, 1. vydání, Praha: C.H.Beck, 2009, s. 3210.

4 Ustanovení § 405 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

5 Rozsudek Norimberského tribunálu z 1. října 1946, citováno dne 3.11.2019, dostupné online na: https://crimeofaggression.info/documents/6/1946_Nuremberg_Judgement.pdf, s. 75.

6 Indictment presented to the IMT, 18 October 1945. *University of Luxembourg Archive*. Citováno dne 4.11.2019. Dostupné online na: https://www.cvce.eu/en/obj/indictment_presented_to_the_international_military_tribunal_nuremberg_18_october_1945-en-6b56300d-27a5-4550-8b07-f71e303ba2b1.html, s. 12 .

7 Ustanovení § 1 zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu.

8 Ustanovení § 405a až 407 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

9 Článek 8bis Římského statutu Mezinárodního soudního dvora, ve znění vyhlášky ministra zahraničních věcí č. 30/1947 Sb., o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organisaci, konané v San Francisku.

10 Ustanovení § 400 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

11 Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1955 Sb., o Úmluvě o zabránění a trestání zločinu genocidia.

12 Ustanovení § 259 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění k 10.10.1973.

13 Status of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide. Citováno dne 26.11.2019. Dostupné online na: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-1&chapter=4&clang=_en

14 Article 6 c), Charter of the International Military Tribunal. Citováno dne 4.11.2019. Dostupné online na: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf

15 Hlava desátá zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění k 10.10.1973.

16 HERCZEG, Jiří. In ŠÁMAL, Pavel a kol., op. cit. s. 3210.

Odborný článek

Transpozice a implementace unijní úpravy zákonem o právu na informace o životním prostředí

Jan Hak

Jan Hak je doktorandem na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. V rámci svého výzkumu se zaměřuje na právo na informace, zejména ty environmentálního rázu.

Tento příspěvek vznikl v rámci grantového projektu s názvem „Právo na informace o životním prostředí – praxe a perspektivy" podpořeného Interní grantovou agenturou Univerzity Palackého v Olomouci (IGA SPP č. 437100027/31), jehož je autor hlavním řešitelem.

Abstrakt

V následujícím článku autor poukazuje na to, do jaké míry se (ne)podařila transpozice a implementace směrnice Evropské unie č. 2003/4/ES do českého zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. První část článku je věnována pojednání o směrnicích jako o aktu sekundárního práva a o následcích, které mohou nastat, pokud nedojde k jejich řádné transpozici, příp. implementaci (přímý účinek, nepřímý účinek, náhrada újmy, řízení pro porušení Smluv), stejně jako jejich vzájemným vztahům. Následuje vlastní rozbor jednotlivých problematických bodů. Celý text je bohatě doplněn o závěry Soudního dvora Evropské unie, jehož judikatura je klíčovým vodítkem při interpretaci a upřesňování obsahu unijního práva.

Abstract

In the following article the author points out to what extent the transposition and implementation of the European Union Directive 2003/4/EC into Czech Act No. 123/1998 Coll., on the Right to Information on the Environment, (not) succeeded. The first part of the article deals generally with directives as an act of secondary law and the consequences that may arise if they are not transposed or implemented properly (direct effect, indirect effect, compensation for damage, infringement procedure), as well as with their mutual relations. The analysis of particular problematic paragraphs does follow. The whole text is plentifully supplemented with conclusions of the Court of Justice of the European Union, whose case-law is a key clue to interpretation and clarification of the content of EU law.

Úvod

Útlý, ale přesto důležitý zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (dále jen „InfZŽp") nabyl v České republice své účinnosti dne 1. 7. 1998. Představuje opožděné zákonné promítnutí ústavně garantovaného práva na *včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*, které se v tuzemsku poprvé objevilo v rámci ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina") jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky s účinností od 8. 2. 1991 a v identickém znění ho nalezneme i ve znovu vyhlášené Listině pod č. 2/1993 Sb. (čl. 35 odst. 2 Listiny).

Ačkoli se Česká republika stala členem Evropské unie až roku 2004, již při přijímání InfZŽp v roce 1998 představovalo unijní právo jeden z klíčových formujících faktorů. Důvodová zpráva k InfZŽp to nijak neskrývá a důležitost vzájemné kompatibility českého a unijního práva vyzdvihuje na mnoha místech. Otevřeně mluví o *stěžejním* významu tehdy účinné Směrnice Rady č. 90/313/EHS o svobodě přístupu k informacím o životním prostředí.

Letos oslavil InfZŽp svoje 21. narozeniny. Za tu dobu již prošel několika novelizacemi a k vývoji došlo rovněž na unijní a mezinárodní scéně. V rámci mezinárodního práva je nutné poukázat zejména na přijetí tzv. Aarhuské úmluvy,[1] která představuje první komplexní mezinárodní smlouvu upravující procesní práva jednotlivců v oblasti ochrany životního prostředí. Jak už její název napovídá, zabývá se i přístupem veřejnosti k informacím, a to hlavně v čl. 4 a 5. Česká republika je touto smlouvou vázána hned dvakrát, jednak jako členský stát úmluvy (ratifikovala ji 6. 7. 2004), jednak jako členský stát Evropské unie, která úmluvu ratifikovala 17. 2. 2005. Na unijní úrovni byla původní směrnice z roku 1990 nahrazena propracovanější Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady č. 90/313/EHS (dále jen „Směrnice"), což musel InfZŽp reflektovat. Kromě toho do něj byla později včleněna i úprava obsažená ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2007/2/ES, o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).[2]

V následujícím článku se zaměřím na to, jak se českému zákonodárci povedlo v rámci národní právní úpravy – představované právě InfZŽp – reflektovat požadavky unijního práva v oblasti přístupu k informacím o životním prostředí, zaměřím se tedy na oblast regulovanou směrnicí č. 2003/4/ES. Nezbytnou součástí tohoto rozboru je i pojednání o směrnicích jako formě sekundárního práva Evropské unie a o související judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU" či „Soudní dvůr"[3]), stejně tak jako upozornění na důsledky v případě vadné transpozice směrnic. Směrnici č. 2007/2/ES se budu věnovat v některém z příštích článků.

1. Směrnice a jejich promítnutí do národních právních řádů

1.1 Směrnice jako akt sekundárního práva

Evropská unie jako specifická nadstátní entita vytvořila svůj právní řád, který je dnes integrální součástí právních systémů jednotlivých členských států. V jeho rámci můžeme rozlišovat primární právo tvořené mezinárodními smlouvami mezi jednotlivými státy[4] a sekundární právo, které tvoří akty přijímané jednotlivými institucemi Evropské unie. Sekundární právo navazuje na základní pravidla obsažená v právu primárním a musí s nimi být v souladu. Akty sekundárního práva dnes

vymezuje čl. 288 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU"). Patří mezi ně kromě nařízení, rozhodnutí, doporučení a stanovisek i směrnice.

Směrnice je specifickým aktem sekundárního práva Evropské unie, který nemá na úrovni členských států obdobu. Jedná se o prostředek sbližování (harmonizace[5]) jednotlivých právních řádů v otázkách, kde (doposud) nebylo přikročeno ke sjednocující regulaci (unifikaci) formou nařízení. Podle čl. 288 odst. 3 SFEU je směrnice *závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům*. Obecně tedy lze říct, že směrnice stanoví státu konkrétní cíle, jichž má v průběhu určité lhůty dosáhnout. Jak trefně poukazují Hamuľák a Stehlík, je ji možno považovat za pobídku členskému státu k legislativní aktivitě.[6]

Definici směrnice z primárního práva ovšem nelze brát doslova a v některých aspektech je zavádějící. Jak poukazuje Král, směrnice sice ukládá implementační povinnost vždy státu, leč adresáty některých směrnic budou fakticky i jednotlivci, pokud budou mít směrnice přímý účinek, a mnohdy rovněž unijní orgány, byť na ně směrnice primárně jistě necílí.[7] Kromě toho členské státy mohou mít určitou volnost, pokud jde o možnost odchýlení se od obsahu směrnice, existují dokonce případy, kdy výsledku v ní popsaného dosáhnout nikdy nemusí (byť jsou výjimečné).[8] Na druhou stranu nemají členské státy bezmeznou volnost ve volbě forem a prostředků pro transpozici směrnice. K tomu podobně i Hamuľák a Stehlík uvádějí, že aby směrnice splnila svůj účel, je žádoucí, aby ji stát transponoval všeobecně závazným pramenem vnitrostátního práva, který má celostátní působnost.[9] V případě stanovení práv a povinností jednotlivců ve směrnici jde přímo o nutnost.[10] V poslední řadě může dojít k situacím, kdy bude i směrnice přímo aplikovatelná, byť je tato vlastnost explicitně zmiňována jen u nařízení.

K tomu, aby stát požadavkům unijního práva vyhověl, je třeba, aby směrnici řádně transponoval a implementoval. Ačkoli jsou někdy tyto pojmy zaměňovány, je třeba mezi nimi rozlišovat. *Transpozicí rozumíme formální promítnutí obsahu směrnice do vnitrostátního práva*, zatímco jako *implementace se označuje vytvoření podmínek pro její skutečné materiální naplnění*. Transpozice stojí tedy na počátku implementace, leč musí být doprovázena efektivním uplatňováním dané právní úpravy. K řádné implementaci je proto nezbytné, aby výsledku požadovaného směrnicí bylo dosaženo jak právně, tak i fakticky (nutně kumulativně).[11] Z právě popsaného plyne, že transponovat směrnici je jednodušší, než ji řádně implementovat. Tento fakt se odráží i v praxi členských států, které nezřídka v rámci procesu implementace chybují.

1.2 Řádná transpozice směrnic

V následujících odstavcích uvedu, co je stěžejní pro řádnou transpozici směrnic, tedy takovou, která je v souladu s představami unijního zákonodárce. Zmínění kritérií pro řádnou transpozici je totiž stěžejní pro následný rozbor případů, kdy dochází k porušování unijního práva. Přidržuji se přitom již citovaného díla Krále, které je zpracováno s mimořádnou precizností.

Prvním důležitým předpokladem je, aby bylo transpoziční opatření přijato *včas*, tedy zásadně v průběhu lhůty, která je zakotvena příslušnou směrnicí. Tento požadavek je vykládán celkem striktně a SDEU z něj připouští jen málo výjimek. Členský stát takřka nikdy nemůže úspěšně argumentovat důvody pro zmeškání transpoziční lhůty, které mají původ ryze na národní úrovni, ať už jde o důvody

právní, nebo i mimoprávní.[12] Pokud si projdeme jednotlivé případy výjimek z tohoto pravidla, lze rozlišit výjimky dočasné a trvalé.[13]

Největší část výjimek má užší vazbu na činnost samotné Evropské unie. Předně může výjimku připustit samo sekundární právo, resp. tedy předmětná směrnice (to samé s ohledem na jejich vzájemný vztah musí platit pro primární právo). Samy směrnice totiž někdy počítají s prodloužením běhu lhůty k transpozici. Kromě toho si členské státy mohou vyjednat přechodnou nebo trvalou a úplnou výjimku z působnosti směrnice či její části. Takovou situaci přitom nelze zaměňovat s případy toliko modifikované působnosti směrnice (ať už zúžené, nebo rozšířené). Podobně může členský stát požádat o prodloužení transpoziční lhůty orgán Evropské unie v jejím průběhu (ten by musel žádosti vyhovět). Dočasným ospravedlněním pro nedodržení lhůty je i situace, kdy Evropská unie nepřijala úpravu nutnou k řádné transpozici směrnice členskými státy. Posledním čistě unijním trvalým důvodem je fakt, že se ustanovení směrnice týká pouze vztahů mezi členským státem a Komisí a současně nevyžaduje přijetí transpozičního opatření na vnitrostátní úrovni. Tyto vztahy přitom musí fakticky fungovat.

Následují čtyři důvody mají svůj původ primárně jinde. Prvním z nich je mezinárodněprávní závazek, s nímž by bylo transpoziční opatření v rozporu, který nastal před členstvím státu v Evropské unii (resp. Evropských společenstvích). Tehdy dojde k prodloužení běhu transpoziční lhůty do okamžiku revize či zrušení takového závazku, nicméně členský stát musí o eurokompatibilitu usilovat při první možné příležitosti (srov. čl. 351 SFEU). Jen u posledních tří důvodů lze vystopovat vazbu na vnitrostátní specifika – jsou jimi vyšší moc dostatečné intenzity, která je však skutečně aktuální (př. nedávné vyřazení důležitého datacentra),[14] trvalá bezpředmětnost z důvodu geografického specifika (např. jde o vnitrozemský stát a pravidlo se váže k moři) a po teoreticky neomezenou dobu může jít i o vnitrostátní právní překážku, která není v rozporu s unijním právem.[15]

Druhým předpokladem řádné transpozice směrnic je *věcná správnost*. Transpoziční opatření musí do sebe vtáhnout obsah směrnice v takové podobě, aby byl zachován její smysl a účel. To však bezesporu neznamená nutnost doslovné transpozice. Směrnice ale nemůže být transponována polovičatě či s přílišnými odchylkami, nemůže být nepřiměřeně zúžena její působnost, ani přirozeně nemůže vzniknout rozpor s primárním právem či s ústavním pořádkem členského státu.[16]

Kromě toho, jak už bylo naznačeno, záleží na *formě transpozičního opatření*. Zásadně se bude jednat o obecně závazný právní předpis, nejde-li bezprostředně o založení práv a povinností jednotlivců, pak může jít i o interní předpis. V rámci vnitrostátní hierarchie právních předpisů přitom musí dojít k zachování právní síly, jakou měl předpis problematiku doposud upravující.[17] K transpozici směrnice nemusí být přijímán nový právní předpis, dokonce lze říct, že pokud je výsledku předvídaného směrnicí na národní úrovni plně právně i fakticky dosaženo, potom nemusí být přijímáno žádné transpoziční opatření.[18]

Posledním, ale neméně důležitým předpokladem je *efektivní aplikovatelnost* transpozičního opatření, která plyne již z primárního práva. Je nutné, aby bylo dostatečně jasné a přesné, aby bylo v praxi bez obtíží aplikovatelné. Přitom hraje určitou roli, kdo je jeho adresátem (u jednotlivců bude posuzování přísnější). Je-li to třeba k aplikaci transpozičního opatření, musí být pro porušení povinností v něm uvedených stanoveny odpovídající sankce, a to i tehdy, když směrnice žádné méně či více konkrétní požadavky na jejich podobu nestanoví.[19] Členské státy mnohdy mají značnou diskreci při tvorbě podoby systému sankcí – pouze je třeba ctít dva požadavky SDEU: a) porušení povinnosti

je třeba sankcionovat analogicky jako porušení podobné povinnosti regulované na národní úrovni; b) sankce musí být efektivní, přiměřená a odrazující.[20] K řádné transpozici je rovněž třeba, aby bylo transpoziční opatření efektivně vymahatelné. Pokud již nepostačuje národní právní úprava, je třeba v návaznosti na transpozici směrnice tento požadavek splnit. Variabilita případů je velká – vymahatelnostní požadavky nemusí výslovně plynout ze samotné směrnice vůbec, anebo může směrnice naopak stanovit konkrétní požadavky. Členské státy mají určitou míru volnosti, jen musí zásadně respektovat dva judikatorně dovozené požadavky: a) vnitrostátní pravidla pro vymáhání práv vyplývajících z transpozičního předpisu musí být alespoň tak příznivá jako pravidla pro vymáhání podobných vnitrostátních nároků (tzv. požadavek ekvivalence); b) možnost domáhat se práva daného transpozičním opatřením nemůže být v praxi nepřiměřeně obtížná, resp. pouze hypotetická (tzv. požadavek efektivity).[21] Řádné uplatňování požadavků směrnice je třeba zajistit, je-li to třeba, i za pomoci zakotvení odpovídajících kompetencí vnitrostátních orgánů aplikace práva.[22]

Nyní se blíže seznámíme s mechanismy unijního práva nastoupivšími či připadajícími do úvahy v případech, kdy stát netransponuje či neimplementuje směrnici řádně. Právo Evropské unie umožňuje překlenout či vyřešit vzniklou nežádoucí situaci několika způsoby.

1.3 Přímá použitelnost směrnic

Vzhledem k tomu, že právo Evropské unie je samostatným právním řádem, který vyvolává právní účinky na území členských států, mohou z něj vzniknout relativně nezávisle na národních právních systémech vymahatelná práva a povinnosti nejen státům, ale i jednotlivým osobám. Jev bývá označován jako tzv. přímý účinek[23] unijního práva, což lze jinými slovy charakterizovat jako jeho přímou aplikovatelnost bez nutnosti splnění dalších podmínek. Pro lepší pochopení je vhodné alespoň v základu charakterizovat jednotlivé kategorie přímého účinku. Rozlišujeme celkem tři: *a) vertikální přímý účinek vzestupný, b) vertikální přímý účinek sestupný a c) horizontální přímý účinek*. U prvního zmiňovaného se osoby soukromého práva domáhají svých práv vůči státu, druhý typ přímého účinku představuje opak, kdy se stát domáhá splnění povinností po nich. Horizontální přímý účinek představuje situaci, kdy se střetávají práva a povinnosti soukromých osob. Pokud ve vzájemném vztahu bude figurovat stát, půjde vždy o vertikální vztah bez ohledu na to, zda bude jeho charakter soukromoprávní, což je základní rozdíl oproti vnitrostátnímu vnímání horizontality.[24] Přitom pojem stát má ale v unijním právu autonomní povahu a zahrnuje i nestátní subjekty, kterým byl svěřen výkon veřejné moci a stát je kontroluje.[25] Kromě toho lze rozlišovat *přímý účinek pozitivní*, jehož důsledkem je aplikace unijního práva namísto existujícího či ani neexistujícího národního práva (také označován jako přímý účinek v užším slova smyslu), *resp. negativní*, kdy norma unijního práva slouží jen jako referenční kritérium pro přezkum přípustnosti použití národního právního předpisu, aniž by byla sama aplikována.[26]

Charakter přímého účinku jednotlivých aktů práva Evropské unie se liší v závislosti na jejich účelu. Dobře to je vidět zejména, postavíme-li do kontrapozice právě směrnice a na druhé straně nařízení. Zatímco u nařízení jde o imanentní vlastnost aktu, u směrnice by přímý účinek v ideálním případě vůbec neměl nastat a nastane-li, pak jen proto, že došlo k vadné transpozici (či šířeji implementaci) obsahu směrnice do národního právního řádu. V uvedené situaci dojde k bezprostřední aplikovatelnosti směrnic. Král ji popisuje jako vlastnost směrnic *spočívající v tom, že orgány aplikující právo v členském státě jsou její ustanovení povinny za určitých podmínek bezprostředně aplikovat, a to jak v případech, kdy*

se směrnice dovolává dotčený jednotlivec, tak za jistých okolností i z úřední povinnosti.[27] Směrnice může mít přímý účinek, i když bezprostředně nezakládá práva osob.[28] Jedná se svým způsobem o *sankci* pro členský stát, který nerespektoval svoje povinnosti vyplývající z unijního práva, když směrnici náležitě netransponoval. Díky tomu je aplikace přímého účinku u směrnic možná jen v omezené míře.

Nelze u nich mluvit o sestupném vertikálním přímém účinku, poněvadž situace, kdy by se stát domáhal splnění povinnosti jednotlivcem v důsledku vlastní chyby, by odporovala zásadě, že nikdo nemůže mít prospěch z vlastního protiprávního jednání.[29] Vyloučení tohoto druhu přímého účinku je v podstatě bezvýjimečné.[30] Stejně tak je stále *v zásadě odmítán i horizontální přímý účinek* směrnic, tedy jejich působení ve vztazích mezi nestátními aktéry (optikou SDEU jak pozitivní, tak negativní). Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Faccini Dori, *rozšířit (…) judikaturu* [ohledně horizontálního účinku] *na oblast vztahů mezi jednotlivci by znamenalo přiznat* [Evropské unii] *pravomoc s okamžitým účinkem stanovovat povinnosti k tíži jednotlivců, ačkoli* [Evropská unie] *má tuto pravomoc pouze tam, kde je* [jí] *udělena pravomoc přijímat nařízení.*[31] Prostor pro horizontální přímý účinek směrnic byl ale nalezen v situacích, kdy nedojde v důsledku přímé aplikace směrnice k uložení povinnosti jednotlivci. V konkrétním případě šlo o neaplikovatelnost vnitrostátního technického předpisu.[32] Stejně tak připadá v úvahu v případech kombinovaného přímého účinku (srov. pozn. pod čarou č. 39). V základu nicméně připadá v úvahu přímý účinek směrnic *zejména* tehdy, pokud se nestátní subjekt (fyzická či právnická osoba) domáhá svých práv vůči státu, tedy v situaci, kdy se jedná o *vzestupný vertikální přímý účinek*. Pevný počátek této doktríny se pojí s rozsudkem ESD ve věci Van Duyn.[33]

Kromě toho, že se u směrnic majoritně uplatní jen jediná kategorie přímého účinku, je třeba pamatovat i na další omezující podmínky, které musí být naplněny, má-li nastat. Můžeme je rozdělit na obecné a speciální. Obecné podmínky platí i u všech ostatních forem unijního práva, kde se přímý účinek vyskytuje. Zjednodušeně lze říci to, že v případě směrnic k přímé použitelnosti jejich ustanovení nedojde vždy za jakýchkoli okolností, leč jen tehdy, má-li pravidlo v nich obsažené určitou kvalitu, přitom parametry pro určení této kvality, jak postupně vykrystalizovaly z judikatury SDEU (ESD), jsou dostatečná *jasnost, konkrétnost* (často souhrnně jako přesnost) *a nepodmíněnost* daného pravidla.[34] Později doplněné kritérium řádné publikace v úředním jazyce členského státu se neuplatní u vzestupného vertikálního přímého účinku směrnic, poněvadž u státu nehraje jazyková bariéra žádnou roli (možno označit jako zásadu, že *stát zná jazyky*).

O dostatečně jasném a konkrétním pravidle lze hovořit tehdy, pokud umožňuje národním soudům aplikujícím právo – a to i za pomoci standardních metod právní argumentace – dospět k jednoznačnému závěru. Bezpodmínečnost slovy SDEU je vlastností ustanovení unijního práva, které není vázáno na splnění dalších předpokladů ani na přijetí zvláštních prováděcích opatření, ať už na úrovni Evropské unie nebo na úrovni jednotlivých členských států.[35] Mezi oběma kritérii je úzká vazba. O splnění těchto dvou podmínek nebude možné hovořit v případě, že se stát může od daného pravidla libovolně všemi směry odchýlit. Pokud je ale v možnosti odchýlit se od unijní úpravy nějak limitován, pak může ke splnění obou podmínek rovněž dojít.[36] Obdobně je dnes řešena možnost volného uvážení státu ohledně podoby výsledku dosažitelného za využití směrnice – opět v případě, že uvážení státu není zcela volné, ale je třeba respektovat určité minimální záruky, potom může jít o ustanovení, které je dostatečně jasné, konkrétní a nepodmíněné.[37] Panuje shoda na tom, že popsané podmínky je nutné zkoumat u pozitivního vzestupného vertikálního přímého účinku směrnic, kdy musí být splněny přímo u ustanovení směrnic, naproti tomu u negativního (směrnice jako nástroj pro zkoumání eurokompatibility národního práva) přímého účinku doposud taková názorová jednota

není.[38] Připustíme-li podmínku jasnosti, konkrétnosti a nepodmíněnosti i zde, posuzovala by se ve vztahu k mezím volného uvážení členských států transponujících předmětné směrnice.

Podmínky zvláštní jsou specifické toliko pro směrnice a odpovídají jejich charakteristické povaze. Nezbytným předpokladem je *vadná nebo žádná transpozice směrnice, uplynutí transpoziční lhůty a fakt, že směrnice neukládá povinnost přímo fyzické či právnické osobě*. Kromě toho se přímého účinku, nenastupuje-li výjimečně *ex officio* (pro určitou skupinu osob), musí dovolávat *osoba s aktivní legitimací*. Tyto podmínky se vždy kumulují s podmínkami obecnými. Jak už jsem uvedl výše, platí, že pokud by státy řádně promítaly závazky ze směrnic do svých právních řádů, nemusel by se přímý účinek směrnic vůbec dovozovat. Nicméně praxe ukazuje, že mnohdy stát promítne obsah směrnice sice do svého právního řádu, ale jinak, nepodaří se mu v celé šíři vystihnout zamýšlený dopad určitého ustanovení, nebo naopak jeho aplikační rámec nevhodně rozšíří (př. vypustí omezující podmínky), svým zásahem omezí právní ochranu adresátů atp. V tom horším případě státy nepromítnou požadavky směrnice do národního právního řádu vůbec.

Rozhodným okamžikem, ke kterému se existence právě popsaných vad zkoumá, je přitom zpravidla konec plynutí transpoziční lhůty. Tu nalezneme v závěru textu směrnice a jedná se typicky o konkrétní datum, často tato lhůta končí po dvou letech. Stále platí, že i když by stát vadnou transpozici směrnice provedl ještě před uplynutím transpoziční lhůty, přímý účinek bude přicházet v úvahu zásadně až v okamžiku jejího uplynutí.[39] Pokud dojde k prodloužení běhu transpoziční lhůty (srov. důvody výše), potom rovněž nemůže po uplynutí základní transpoziční lhůty dojít ke vzniku přímého účinku (u trvalých výjimek samozřejmě nenastane vůbec). To samé platí i v případě, kdy sama směrnice stanoví pozdější okamžik účinnosti všech, resp. některých svých ustanovení.

Dalším zvláštním kritériem pro nástup přímého účinku směrnice je podmínka, že nepovede k přímému uložení nové povinnosti jednotlivci (soukromé osobě) ani ke zpřísnění již uložené povinnosti.[40] Unijní právo počítá s ukládáním povinností přímo jen v případě nařízení. Jak bylo poznamenáno už výše, směrnice představuje primárně závazek pro stát, a to promítnout určitou regulaci do svého právního řádu. Pokud stát tuto svoji povinnost poruší, pak se nemůže takové selhání negativně odrazit v postavení soukromých osob.

Zvláštním případem jsou tzv. triangulární situace. Jak už název napovídá, půjde o třístranné vztahy. V těchto specifických případech se jednotlivec domáhá přímé použitelnosti směrnice vůči státu, nicméně bude-li členský stát vycházet v takovýchto případech ze směrnice, mnohdy zasáhne negativně do právního postavení jiných soukromých osob, ačkoli jim přímo neuloží povinnost.[41] Hlavně půjde o důsledek nenáležité transpozice směrnice v situacích, kdy stát přijímá opatření správní povahy vůči soukromým osobám (třeba i v oblasti životního prostředí).[42] Meze pro využití přímého účinku v rámci triangularity vymezil ESD ve věci Wells následovně: a) je přípustný, jsou-li s ním spjaty „pouhé" negativní dopady na právní postavení třetích osob, b) není přípustný v okamžiku, je-li s plněním povinnosti státem bezprostředně spjato plnění jiné povinnosti třetí osobou na základě směrnice.[43] Zvolené kritérium ale není jednoznačné a SDEU ve své judikatuře prokazatelně tenduje k velmi rozšiřujícímu výkladu toho, co jsou ještě přípustné negativní dopady na právní postavení třetích osob, což je některými odborníky oprávněně kritizováno (připouští přímý účinek i v situacích, kdy to pro třetí osoby znamená procedury navíc, citelné náklady či značné průtahy, což nelze zcela ospravedlnit ani při současné možnosti využít práva na náhradu újmy od státu v těchto situacích).[44] Nepřímo se tak oslabuje pravidlo z rozsudku ve věci Marshall. Benevolentní vnímání přímého účinku

v těchto situacích vede k prosazování principů aplikační přednosti a užitečnosti unijního práva. Vždy je však třeba ctít ochranu dobré víry adresáta normy.[45]

Závěrem nutno podotknout, že přímého účinku směrnice se nemůže dovolat kdokoli, nicméně pouze aktivně legitimované osoby. Pojem je třeba vnímat v jeho autonomním unijním významu. Patří mezi ně zejména osoby, jimž vznikne konkrétní subjektivní právo, ale i nepřímí adresáti, jejichž právního postavení se vadná transpozice směrnice dotkne.[46] Aktivní legitimace nepřímých adresátů je nicméně podmíněna existencí kvalifikovaného důvodu pro ochranu jejich zájmů. Takový důvod bude dán, pokud bude zároveň ochrana jejich zájmů napomáhat efektivní aplikaci směrnice.[47]

1.4 Nepřímý účinek směrnic

Přímý účinek směrnic znamená jejich přímou aplikovatelnost v případě nedostatečné transpozice, nicméně je vázán na řadu podmínek. Pokud směrnice některou z těchto podmínek nesplní, nelze u ní přímý účinek využít. To však rozhodně neznamená, že by měl být obsah takovéto vadně transponované (popř. nijak netransponované) směrnice úplně opomenut. Specifickým jevem nastupujícím v takových situacích je nepřímý účinek unijního práva, judikovaný poprvé roku 1984.[48] Projevuje se tak, že veškeré národní orgány aplikující právo členského státu – a to veškeré relevantní právní předpisy co do věcného a osobního rozsahu, nikoli jen ty bezprostředně implementující směrnici[49] – musí díky němu vykládat své národní předpisy v rámci svých diskrečních pravomocí v maximální možné míře ve světle práva Evropské unie jako celku, tedy v našem případě musí přihlédnout k účelu úpravy obsažené ve směrnici, která nebyla řádně implementována a zároveň u ní chybí podmínky pro nástup přímého účinku, aby byla v co nejširším rozsahu chráněna práva soukromých osob. Synonymně bývá jev také označován jako *povinnost vykládat národní právo eurokonformním způsobem*. Jedná se tedy o způsob výkladu národního práva, nikoli unijního práva. Právě popsané je někdy také označováno jako *nápravný nepřímý účinek* (nepřímý účinek v užším smyslu).[50] Právním základem k takovému výkladu je kromě čl. 288 odst. 3 SFEU i čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU"), zakotvující ve vztahu ke členským státům princip loajality.[51] Členské státy v takovém případě používají své vnitrostátní výkladové metody k dosažení účelu předpokládaného směrnicí, avšak nestandardním způsobem.[52] V národním právním řádu ovšem musí jednak existovat pravidlo schopné nápravného eurokonformního výkladu (výklad musí umožňovat pochopitelně i směrnice) a kromě toho nepřímý účinek nemůže přinutit stát k výkladu práva *contra legem*, není-li v něm takový výklad sám o sobě přípustný.[53]

Důležitou otázkou je, kdy začíná povinnost k eurokonformnímu výkladu. V minulosti se názory odborné veřejnosti značně lišily, než se SDEU ve své judikatuře přiklonil k závěru, že až v okamžiku, kdy marně uplyne transpoziční lhůta,[54] nestanovuje-li směrnice pozdější okamžik účinnosti svých ustanovení. Nicméně to nepopírá zcela starší závěry Zuleega[55] o tom, že už před koncem transpoziční lhůty vzniká automaticky něco jako *zeslabený nepřímý účinek*, poněvadž členské státy nemohou v průběhu transpoziční lhůty přijímat taková opatření, kterými by mařily dosažení výsledků požadovaných směrnicemi (závazek loajality promítnutý do blokačního účinku směrnic).[56] Kromě toho ale lze i rozlišovat případy, kdy směrnice bude mít plný nepřímý účinek již dříve (tzv. *předčasný plný nepřímý účinek*), typicky od svého vstupu v platnost. Dojde k tomu v případech, kdy tak samy stanoví předmětné směrnice, či v situaci, kdy stát dá už před uplynutím transpoziční lhůty najevo, že jeho předpisy jsou v souladu se směrnicí a nebude přijímat další transpoziční opatření. Stejný

závěr se dovozuje i v případě *kombinovaného nepřímého účinku*, tedy nepřímého účinku směrnice v kombinaci s obecnou unijní právní zásadou, která by taktéž měla působit hned od okamžiku vstupu směrnice v platnost a také jen ve vztahu k vnitrostátním předpisům již provádějícím unijní právo.[57] Konečně mohou další takové situace připustit členské státy.[58]

Další řešenou otázkou je stejně jako u přímého účinku možnost zhoršení právního postavení jednotlivců. Nepřímý účinek může vést k uložení povinnosti jednotlivci v řízení mezi jednotlivci[59] (s možností uplatnit právo na náhradu újmy), ale nemůže dojít k uložení povinnosti ve prospěch státu ze směrnice, která by standardním výkladem vnitrostátního práva nevznikla.[60]

1.5 Odpovědnost státu za újmu

K posílení ochrany práv jednotlivců dotčených nenáležitým splněním transpoziční, resp. implementační povinnosti, stejně jako i jiným porušením práva Evropské unie ze strany členských států připouští judikatura SDEU další nástroj v podobě možnosti uplatnit právo na náhradu újmy[61] od státu způsobené porušením této jeho povinnosti.[62] Pokud jde o vzájemný vztah nároku na náhradu újmy a předchozích účinků nastupujících v případě, že nedošlo k řádné transpozici směrnice, byla judikována priorita přímého a nepřímého účinku před nárokem na náhradu škody za podmínky, že to lze na žalobci spravedlivě požadovat.[63] Jinak by to odporovalo zásadě efektivity.[64] Zvláštní výjimku představuje případ, kdy by přednostní využití přímého účinku směrnice bylo zjevně nepřiměřené, jelikož by představovalo velmi závažné poškození zájmů třetích osob.[65] Státu je přitom typově přičitatelné pochybení všech složek veřejné moci (státní správy i samosprávy) – typicky tedy zákonodárce (nečinnost, vadná transpozice), ale i správních orgánů či soudů.[66]

K nástupu odpovědnosti je třeba splnit několik podmínek, které prošly v průběhu času určitým vývojem. První z nich je, vyjma nutnosti existence újmy, že dotčená úprava musí přiznávat určitá s dostatečnou přesností rozpoznatelná práva jednotlivcům.[67] Kromě toho je třeba, aby bylo porušení unijního práva dostatečně závažné a aby existoval kauzální nexus mezi tímto porušením a újmou vzniklou soukromé fyzické či právnické osobě.[68] Jedná se o objektivní mimosmluvní odpovědnost, tudíž není třeba zavinění a ani nemusí být porušení unijního práva zakládající nárok na náhradu újmy konstatováno v jiném řízení.[69]

U první podmínky (přiznání práv) je třeba zdůraznit, že pojem je vnímán šířeji a podmínku splní i právní úprava, která chrání nějaký veřejný zájem (př. na ochraně životního prostředí), aniž by se bezprostředně týkala jednotlivých individuálních zájmů. Ve vztahu k podmínce dostatečné závažnosti je nutno vycházet z jednotlivých případů, nicméně SDEU stanovil již určitá vodítka. Členský stát musí zjevně a závažným způsobem překročit meze své posuzovací pravomoci. Obecně platí, že čím jasnější a přesnější je ustanovení směrnice, tím větší je riziko, že jeho vadná transpozice bude vyhodnocena jako závažné porušení unijního práva. Mezi další vodítka podle ESD patří *rozsah prostoru pro uvážení, který tato norma ponechává orgánům státu (…), úmyslná, nebo neúmyslná povaha spáchaného protiprávního jednání a vzniklé škody, omluvitelnost, nebo neomluvitelnost případného nesprávného právního posouzení, skutečnost, že k opomenutí mohlo přispět chování orgánu* [Evropské unie], *přijetí nebo zachování vnitrostátních opatření nebo zvyklostí, které jsou v rozporu s právem* [Evropské unie].[70] Není-li správný výklad daného ustanovení tak jasný, pak je třeba při posuzování závažnosti přihlížet právě k uvedeným dalším kritériím. Za závažné porušení unijního pravidla je

třeba bez dalšího považovat situace, kdy stát netransponuje směrnici vůbec[71] či když více či méně ignoruje závěry formulované k daným pravidlům v judikatuře SDEU,[72] resp. nesprávně transponuje dostatečně jasná a přesná pravidla. Nemají-li takovou vypovídací hodnotu, pak jen tehdy, zvolil-li z vícera výkladů takový, jenž není reálně možný.[73] Stran příčinné souvislosti bylo dovozeno, že pokud stát poruší povinnost řádně transponovat jasné ustanovení, pak na její existenci nemají vliv ani další nepředvídatelné okolnosti, které přispěly k újmě.[74] Na druhou stranu nevznikla v situaci, kdy orgány členského státu aplikovaly ne zcela jednoznačné ustanovení směrnice, ač nesprávně, ačkoli ho stát vůbec netransponoval.[75]

K uplatnění práva na náhradu újmy je nepochybně třeba i odpovídající procesní úprava. Na úrovni Evropské unie je přitom řešeno pouze to, jak a kdy tato újma může vzniknout. Stanovení většiny[76] procesních pravidel pro její přiznání (př. vznik odpovědnosti, specifika náhrady, procesní legitimace) je pak na právních řádech jednotlivých členských států. Tato pravidla však nesmí být méně příznivá než pravidla platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a současně nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady újmy.[77] Žalobci si mohou vybrat, zda zvolí unijní cestu, nebo výhradně vnitrostátní řešení, je-li pro ně příznivější. V Česku ovšem neexistuje plnohodnotná právní úprava pro uplatňování nároků z unijní odpovědnosti státu za újmu. Přesto, jak konstatoval Ústavní soud, Česko *nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Je povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci* [unijního] *práva*.[78] Je tak třeba procesně vycházet z nejpřiléhavější tuzemské právní úpravy, kterou je zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Při riziku výskytu odpovědnosti za újmu mnohdy orgány členského státu právní úpravu preventivně změní.[79]

1.6 Řízení pro porušení Smluv

Specifickým nástrojem, který je možné uplatnit vůči členskému státu, jenž netransponoval, popř. i neimplementoval řádně (nebo vůbec) požadavky plynoucí ze směrnice, je zahájení řízení pro porušení Smluv (*infringement procedure*), upravené v čl. 258 – 260 SFEU, které může skončit až rozsudkem SDEU. Toto řízení zahajuje v naprosté většině případů Komise,[80] ačkoli tak může učinit i jiný členský stát.[81] Jednotlivé fyzické či právnické osoby toto řízení zahájit nemohou, nicméně mohou zasílat podněty k zahájení tohoto řízení Komisi. Ta tak jedná buď na základě vlastních zjištění, nebo právě v důsledku upozornění jednotlivců, což je v praxi nejčastější případ.[82] Řízení má několik fází.

Shromáždí-li Komise dostatek podkladů svědčících o tom, že mohlo dojít ze strany členského státu skutečně k porušení jeho povinnosti, pak mu to neformálně sdělí a poskytne mu možnost se vyjádřit – začíná tak tzv. administrativní fáze řízení. Může přitom využít řízení EU Pilot a obrátit se přímo na kontaktní místo v daném státě, jímž je v Česku vládní zmocněnec pro zastupování České republiky před SDEU, který pak věc řeší s konkrétním resortem.[83] Od neformální procedury může Komise upustit, je-li porušení unijního práva od počátku dostatečně zjevné, typicky členský stát směrnici vůbec netransponoval. Nepodaří-li se zjednat nápravu neformálně, je státu zasláno formální upozornění s konstatováním tvrzeného porušení unijního práva a je na něm, aby se k němu vyjádřil

a pochyby rozptýlil. Zpravidla činí lhůta k formální odpovědi dva měsíce.

V případě, že členský stát Komisi svým vyjádřením neuspokojí, případně se nevyjádří vůbec, pak vydá Komise odůvodněné stanovisko, ve kterém musí přesně konkretizovat a zdůvodnit, v čem členský stát porušil unijní právo (netransponoval či neimplementoval určitým způsobem konkrétní ustanovení dané směrnice). Odůvodněné stanovisko vymezuje dle ustálené judikatury SDEU rámec pro případnou následně podanou žalobu ke SDEU.[84] Členskému státu je poskytnuta lhůta k odstranění závadného stavu, která činí obvykle opět dva měsíce. Na žádost státu se řízení v zásadě zastaví, i pokud zjedná nápravu až po této lhůtě.[85]

Pokud členský stát opět závadný stav nenapraví, má Komise možnost zahájit soudní fázi řízení pro porušení Smluv a obrátit se na SDEU. V případě, že členský stát napraví svá pochybení po zahájení této fáze řízení, může Komise stále vzít podaný návrh zpět. Nestane-li se tak, SDEU – pokud žalobě vyhoví[86] – v rozsudku autoritativně stanoví, že členský stát vadnou transpozicí, resp. implementací (části) směrnice nesplnil povinnosti plynoucí z tohoto aktu sekundárního práva a porušil tak unijní právo. Povinností státu je pak konstatované vady napravit, a to co možná nejrychleji.[87] Sám o sobě ale rozsudek nemůže zrušit nenáležité transpoziční opatření ani nemůže stanovit povinnost přijmout to náležité.[88] Účinky transpozičního opatření jsou zásadně retroaktivní k okamžiku uplynutí původní transpoziční lhůty.[89] Navíc, pokud se jedná o případ, kdy členský stát nesplnil povinnost sdělit opatření provádějící směrnici přijatou legislativním postupem, navrhne-li to Komise v žalobě a nepřekročí-li SDEU tuto výši, pak může členskému státu uložit finanční sankci (jednorázová paušální částka či opakující se penále). Platební povinnost nabude účinku ke dni stanovenému v rozsudku SDEU (nejčastěji okamžikem jeho vyhlášení).[90]

Jestliže ani v této chvíli členský stát nezjedná nápravu a nebyla-li mu uložena dosud sankce, může proti němu Komise zahájit sankční řízení.[91] Nejprve ho při něm formálně vyzve, aby se vyjádřil k tvrzenému přetrvávajícímu porušení práva Evropské unie i po vydání rozsudku SDEU. Pokud stále nedojde k odpovídající reakci, může poté Komise rovnou podat na stát ke SDEU žalobu pro nesplnění rozsudku a v ní navrhne odpovídající sankci (paušální částku či penále).[92] Může navrhnout i obě sankce naráz.[93] Sankce by přitom měla být přiměřená okolnostem případu, přičemž se bere v úvahu závažnost porušení unijního práva (zejm. jeho dopad na veřejné a soukromé zájmy), doba trvání porušení, zajištění odrazujícího účinku sankce, platební kapacita státu s ohledem na jeho HDP a jeho institucionální váha s ohledem na počet křesel zástupců státu v Evropském parlamentu.[94] SDEU není při ukládání finální sankce vázán návrhy Komise, při posuzování její přiměřenosti se řídí v zásadě identickými kritérii.[95]

Jak uvádí Král, neadekvátní reakce členského státu na odsuzující rozsudek bude dostatečně závažným porušením směrnice pro účely vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou jednotlivci a kromě toho autoritativní výrok osvědčující nenáležitost transpozice zamete cestu úvahám o přímé použitelnosti, resp. nepřímém účinku směrnice.[96]

2. Zrcadlení unijního práva v InfZŽp

2.1 Základní charakteristika

Jak bylo řečeno již v úvodu příspěvku, už ve fázi svého zrodu byl InfZŽp koncipován tak, aby odpovídal i požadavkům unijního práva, poněvadž se předpokládal vstup České republiky do Evropské unie a nehledě na to se ve stejné době rodila i Aarhuská úmluva. Když ke vstupu do této nadstátní entity však skutečně došlo, bylo třeba přece jen některé aspekty upravit – zvláště když se na úrovni Evropské unie stala v mezidobí účinnou nová komplexnější právní úprava přístupu k informacím o životním prostředí, ztělesněná směrnicí č. 2003/4/ES (dále jako Směrnice).

InfZŽp představoval první ucelenou zákonnou právní úpravu práva na přístup k informacím v České republice. Přesto nelze říct, že by se toto právo před 1. 7. 1998 neobjevovalo v textech právních předpisů vůbec. Za první střípky můžeme označit dnes již zrušený § 14 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a § 72 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Zákon o životním prostředí stanovuje dosud základní pojmy a zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů. Při absenci zvláštní právní úpravy se tedy nabízelo základy pro poskytování informací o životním prostředí položit právě v něm. Rozváděl garanci práva na environmentální informace danou již ústavním pořádkem České republiky, když každému zajišťoval *právo na pravdivé a přiměřené informace o stavu a vývoji životního prostředí, příčinách a důsledcích tohoto stavu, na informace o připravovaných činnostech, které by mohly vést ke změně stavu životního prostředí, a na informace o opatřeních, která orgány odpovědné za ochranu životního prostředí podnikají při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí*. V textu ustanovení tak lze najít základy pro vymezení samotného pojmu informace o životním prostředí. Případná možnost omezit nebo odmítnout poskytnutí informací byla ponechána na zvláštních zákonech. Toto ustanovení bylo součástí účinné právní úpravy od 16. 1. 1992 do nástupu InfZŽp.

Význam § 72 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, účinného od 1. 6. 1992 do nástupu InfZŽp, spočíval hlavně v tom, že naznačoval základní rysy procedury pro poskytování environmentálních informací, které se pak objevily i v InfZŽp. Hovořil o tom, že informace jsou přístupné v pracovní době (zajišťování způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo ještě v plenkách), kromě prostého nahlížení měl každý právo pořizovat si z dokumentů výpisy a bylo-li to provozně možné, pak měl i právo na pořízení jejich kopií orgánem ochrany přírody za cenu materiálových nákladů. Ovšem informace byly poskytovány zásadně bezúplatně. Zároveň šlo i o příklad zvláštního předpisu ve smyslu výše komentovaného ustanovení zákona o životním prostředí, poněvadž stanovil dva důvody pro odmítnutí zpřístupnění environmentálních informací – ochranu hospodářského, obchodního či státního tajemství a ochranu zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů a nerostů.

Ale vraťme se zpět do současnosti. Do dnešních dnů prošel InfZŽp celkem pěti novelizacemi a není náhodou, že všechny ty podstatnější, které byly tři (novely z let 2005, 2009 a 2015) nějak souvisely s unijní regulací problematiky. Nejprve se zákonodárce snažil o promítnutí směrnice č. 2003/4/ES (zákon č. 6/2005 Sb.), poté nadvakrát o zohlednění požadavků směrnice č. 2007/2/ES (zákony č. 380/2009 Sb. a č. 83/2015 Sb.), která byla v Česku včleněna do InfZŽp (o tom někdy příště). Můžeme tak říci, že hlavním formujícím faktorem pro InfZŽp je dosud právo Evropské unie. Poslední novelou účinnou od 1. 9. 2015 byla vložena do InfZŽp kromě toho i povinnost zpracovávat zprávy o stavu životního prostředí jednotlivých krajů. Drobné novely provedené zákony č. 132/2000 Sb. s účinností

k 1. 1. 2001 a č. 413/2005 Sb. s účinností k 1. 1. 2006 souvisely se vznikem samosprávných krajů a s přijetím zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, a neměly tak bezprostřední vztah k rozebírané materii.

2.2 Promítnutí směrnice č. 2003/4/ES (Směrnice)

S ohledem na potřebu ještě vylepšit a zpřesnit právní úpravu práva veřejnosti na přístup k informacím o životním prostředí došlo na úrovni Evropské unie k vypracování Směrnice. K jejímu přijetí přispěl i fakt, že dne 25. 6. 1998 podepsalo tehdejší Evropské společenství Aarhuskou úmluvu. Směrnice vstoupila v platnost dne 14. 2. 2003 a úkolem členských států bylo ji řádně transponovat do 14. 2. 2005. Reakcí České republiky na přijetí Směrnice byla podrobná novela č. 6/2005 Sb., účinná od 6. 1. téhož roku. K transpozici Směrnice tedy došlo v průběhu transpoziční lhůty.

Většími či menšími změnami prošla v jejím důsledku naprostá většina ustanovení InfZŽp. Bezpochyby největším novem oproti předchozímu stavu je podrobné zakotvení aktivního zpřístupňování vymezených informací o životním prostředí samotnými povinnými subjekty (srov. zejm. § 10a InfZŽp), kdy je kladen důraz na využívání elektronických prostředků. Na informace prokazatelně a snadno přístupné na dálku je možné již toliko odkázat. Jmenovat ale můžeme i další změny. Došlo ke zpřesnění demonstrativního vymezení pojmu informace o životním prostředí [§ 2 písm. a) InfZŽp], nově mohly být povinným subjektem i fyzické osoby [§ 2 písm. b) InfZŽp]. Byla zrušena podmínka doplňování neformálních žádostí (ex § 3 odst. 1 InfZŽp). Nově se v právní úpravě objevila povinnost nepříslušného povinného subjektu postoupit žádost tomu subjektu, který má informace k dispozici, je-li mu znám, a uvědomit o tom žadatele. Dříve samozřejmě ve jménu vstřícnosti povinný subjekt tuto možnost také měl, ale dle § 4 InfZŽp musel žádost podávat po upozornění na správné místo sám žadatel. Výslovně bylo v textu zákona zakotveno, že pokud povinný subjekt zpřístupní informaci byť i jen částečně v jiné než požadované formě, musí tento svůj postup odůvodnit (§ 6 odst. 2 InfZŽp *in fine*). Hned několika změn doznal § 8 InfZŽp, týkající se omezení přístupu k informacím. Důvody pro odepření zpřístupnění environmentálních informací v odstavci 2 dostaly jasně fakultativní podobu, omezení přístupu k těmto informacím z důvodu ochrany lokalit v písm. b) již není nadále omezeno na zvlášť chráněné druhy. Nově došlo ke zpřesnění obsahu zamítavého rozhodnutí v případě ještě nezpracovaných či nevyhodnocených údajů – povinný subjekt musí v takovém případě žadateli sdělit údaj o odhadu doby potřebné na zpracování nebo vyhodnocení požadovaných údajů, a pokud tuto činnost neprovádí sám, i identifikační údaje osoby, která má tuto činnost provést [§ 8 odst. 8 InfZŽp v návaznosti na § 8 odst. 3 písm. a) InfZŽp]. Nová výluka se týká zpřístupňování vnitřních pokynů [§ 8 odst. 3 písm. d) InfZŽp]. Došlo k rozšíření principu preference zpřístupnění na všechny důvody pro odepření v odstavcích 1 a 2 (§ 8 odst. 6 InfZŽp). Také v právní úpravě nalezlo své místo privilegované postavení informací o emisích (§ 8 odst. 9 InfZŽp). Pokud budou vybírat povinné subjekty v souvislosti s poskytováním environmentálních informací úhrady, pak musí podmínky pro jejich ukládání od této novely uvést předem ve veřejně přístupném sazebníku (§ 10 odst. 4 InfZŽp). Nově byl zařazen i odkaz na zpřístupňování informací při mimořádných událostech (srov. § 10b InfZŽp) a *ex lege* upřesněn obsah zprávy o stavu životního prostředí České republiky (§ 12 odst. 1 InfZŽp *in fine*).

Cílem Směrnice je zajistit osobám pobývajícím na území členských států Evropské unie právo na přístup k informacím o životním prostředí. Většina jejích ustanovení bude splňovat předpoklady pro případný vznik jejich přímého účinku – vertikálního vzestupného. Ustanovení Směrnice jsou

povětšinou dostatečně jasná, konkrétní (tedy přesná) a nepodmíněná. K uplynutí transpoziční lhůty došlo 14. 2. 2005. Směrnice neukládá povinnost přímo fyzickým či právnickým osobám, jelikož jsou-li povinnými subjekty (srov. definici orgánu veřejné správy ve Směrnici), pak se budou považovat z hlediska unijního práva za stát. Fyzické a právnické osoby jsou totiž povinným subjektem tehdy, pokud se přímo podílí na výkonu veřejné správy, resp. vykonávají funkce či služby ve vztahu k životnímu prostředí a jsou řízeny státem či právě uvedenými osobami. Každopádně půjde o entity nadané výjimečnými pravomocemi ve srovnání s těmi, které vyplývají z pravidel použitelných ve vztazích mezi jednotlivci.[97] Nastává poslední otázka, zda byla transpozice Směrnice do českého právního řádu provedena řádně, nebo nikoli? Vystavuje se Česko riziku vzniku dalších v kapitole 2 popsaných důsledků vadné transpozice směrnic (uplatnění nároku na náhradu újmy, možnost iniciace řízení pro porušení Smluv)? Na to se budu snažit odpovědět v následujících odstavcích.

Prvním bodem, kterým se budu zabývat, je samotné vymezení pojmu *informace o životním prostředí* [§ 2 písm. a) InfZŽp]. Český InfZŽp tento pojem již v době přijetí Směrnice poměrně podrobně upravoval. Na rozdíl například od právní úpravy rakouské či německé se nepřimyká ta tuzemská tak úzce ke znění Směrnice při formulaci jednotlivých příkladů environmentálních informací. Na druhou stranu formuluje i český InfZŽp v souladu se Směrnicí toliko demonstrativní výčet těchto informací (srov. uvozovací výraz *zejména*). Některé body sice působí duplicitně – srov. např. informace o stavu životního prostředí v bodu 1 a informace o stavu složek životního prostředí v bodě 3, kdy životní prostředí vždy bude pojmově sestávat z určitých složek, nebo informace o realizovaných činnostech, které mají vliv na životní prostředí v bodě 2 a informace o vlivech činností na životní prostředí podle bodu 5, to by však samo o sobě nevadilo. Větší pozornost si zaslouží bod 7, podle nějž jsou informacemi o životním prostředí informace o ekonomických a finančních analýzách použitých v rozhodování a dalších opatřeních a postupech ve věcech životního prostředí, pokud byly pořízeny zcela nebo zčásti *z veřejných prostředků*. Podmínka financování z veřejných prostředků byla v zákoně od jeho vzniku a přetrvala i novelu č. 6/2005 Sb. Směrnice na druhou stranu hovoří o ekonomických analýzách a dalších opatřeních a postupech, ale nijak neřeší způsob financování. Transpoziční předpis je tudíž nutné vyložit v souladu se Směrnicí jedině takovým způsobem, že způsob financování není rozhodující. I kdyby uvedené postupy byly financovány ze soukromých zdrojů, jednalo by se stejně o informace o životním prostředí, byť o ty, na které se InfZŽp vztáhne implicitně, nad rámec demonstrativního výčtu.

V případě povinných subjektů stojí za zmínku, že Česká republika využila pouze částečně jí Směrnicí dané možnosti vyjmout z působnosti Směrnice subjekty působící v zákonodárné či soudní funkci (srov. čl. 2 bod 2 *in fine*). Český přístup je v porovnání např. s našimi západními sousedy velmi otevřený. InfZŽp řadí mezi povinné subjekty veškeré organizační složky státu,[98] přičemž mezi ně – kromě orgánů moci výkonné – patří všechny *soudy*. Povinnost poskytovat informace o životním prostředí tak nemají v tuzemsku jen *orgány plnící zákonodárnou funkci*. Judikatorně ovšem bylo SDEU dovozeno, že výjimka se vztáhne jen na aktuálně probíhající zákonodárný proces, nikoli na takový, který byl již ukončen.[99] Doucha si všímá, že v případě pověřených osob by šlo použít přímo přesnější termín *veřejné služby* ve vztahu k životnímu prostředí namísto pouhých *služeb*, které ovlivňují stav životního prostředí a jeho jednotlivých složek.[100]

InfZŽp by měl být důraznější, pokud jde o konkrétní způsoby pomoci žadateli v případě nesrozumitelné nebo příliš obecně formulované žádosti. Kladně lze hodnotit, že musí povinný subjekt poslat žadateli výzvu k upřesnění do 15 dní (dle Směrnice stačí totiž i dvojnásobek – srov. čl. 3 odst.

3), ale právní úprava navozuje dojem, že stačí konkretizovat požadavky na upřesnění jen v žádosti. Naproti tomu ale Směrnice přímo stanovuje *povinnost povinného subjektu žadateli aktivně pomáhat*. Příkladmo Směrnice uvádí poskytnutí informací o používání veřejných registrů, ale je zřejmé, že by měl být povinný subjekt obecně aktivní a poskytovat žadateli i nejrůznější další rady. Toho se může žadatel domáhat s ohledem na přímý účinek příslušného ustanovení. Směrnice sama vypočítává v čl. 3 odst. 5 některá praktická opatření pro zvýšení efektivity výkonu sledovaného práva (informační pracovníci, snadná přístupnost informací atd.). Vynutitelný apel k zvýšené aktivitě představuje i nijak nereflektovaný čl. 8 odst. 2 Směrnice, který zavazuje poskytovat další doplňující informace k žádostem týkajícím se faktorů ovlivňujících stav složek životního prostředí.

Velkým nedostatkem InfZŽp je způsob stanovení následku v případě, že žádost nebude ani na výzvu a ani s aktivní pomocí povinného subjektu natolik precizována, aby mohla být dle jeho soudu vyřízena. InfZŽp je zde totiž vnitřně rozporný. Podle § 3 odst. 2 InfZŽp (a v návaznosti na něj i dle § 9 odst. 2 InfZŽp) nastoupí v tomto případě *fikce upuštění* od takové žádosti, naproti tomu ale pro obdobnou situaci počítá § 8 odst. 2 písm. d) InfZŽp s vydáním *rozhodnutí o odepření* přístupu k informacím. Směrnice pro takové případy hovoří o zamítnutí žádosti [srov. čl. 3 odst. 3 ve spojení s čl. 4 odst. 1 písm. c)], počítá tedy v takové situaci s rozhodnutím povinného subjektu. Taková situace je pro žadatele příznivější, protože se přinejmenším – bude-li postup povinného subjektu opodstatněný – dozví ve všech podrobnostech (lze předpokládat, že detailněji než ve výzvě), v čem chybuje, resp. proč konkrétně nemůže být z pohledu povinného subjektu jeho žádost vyřízena a informace poskytnuta. V opačném případě se lze proti správnímu rozhodnutí dále bránit. Lze uzavřít, že musí být vydáno v takových případech rozhodnutí a konstrukce fikce upuštění od žádosti je nepoužitelná a v rozporu s požadavky Směrnice.

V tuzemském InfZŽp postrádám jednoznačně výslovný poukaz na skutečnost, že žadatel nemusí v případě přístupu k informacím o životním prostředí *nijak prokazovat svůj oprávněný zájem* (čl. 3 odst. 1 Směrnice). Taková informace se objevuje v textu příslušného zákona zcela běžně i v zemích, kde je stupeň právní kultury vyšší než u nás.[101] Nelze rozhodně dovozovat, že jde o samozřejmost. Pokud bude povinným subjektem jeho prokazování požadováno, pak takový požadavek nemá s ohledem na přímé uplatnění ustanovení Směrnice žádnou relevanci.

Zpravidla bude moci být poskytnuta informace ve formě nebo formátu požadovaných žadatelem (bude-li některé preferovat), ale InfZŽp pamatuje – tentokrát v souladu se Směrnicí – na dvě situace, kdy se může povinný subjekt od žádané formy nebo formátu odchýlit. Konkrétně jde o situace, kdy ze závažného důvodu není možné poskytnout informaci v požadované podobě, což musí povinný subjekt odůvodnit, anebo je daná informace už zveřejněná a snadno dostupná v jiné formě. Co ale už InfZŽp nedodává, musí *při změně formy nebo formátu* povinný subjekt dát žadateli *na vědomí* tuto skutečnost *co nejdříve*, nejpozději do měsíce od obdržení žádosti (srov. čl. 3 odst. 4 *in fine*). Dále v InfZŽp není nijak reflektován požadavek Směrnice, aby se povinné subjekty maximálně snažily o udržování environmentálních informací ve snadno reprodukovatelných a elektronicky přístupných formách či formátech.

Za řádné promítnutí závazků ze Směrnice nelze považovat § 7 InfZŽp, který nebyl dosud nikdy změněn. Ustanovení přitom patří k těm nejdůležitějším, jelikož upravuje lhůty pro zpřístupňování jednotlivých informací. Počítá sice s tím, že v některých případech je možné základní lhůtu v délce 30 dní prodloužit až na dvojnásobek a s informační povinností povinného subjektu, která musí

být naplněna během prvních 30 dní, ale kamenem úrazu je bližší specifikace takových případů. Podle InfZŽp si prodloužení lhůty mohou výjimečně vynutit *zvláštní okolnosti*. Co se jimi ovšem dá rozumět, to už nikde stanoveno není. Směrnice je v tomto ohledu mnohem konkrétnější, když stanoví, že dvouměsíční lhůtu má povinný subjekt k dispozici jen tehdy, *pokud jsou informace natolik objemné a složité, že nelze splnit lhůtu jednoho měsíce*. Dává tak najevo, že výjimku je nutno vykládat úzce a uplatní se jen ve dvou naznačených situacích – mají-li informace dostatečný objem nebo složitost. V jiných případech nebude možné lhůtu prodloužit. Nelze akceptovat např. důvody vyplývající z vnitřního členění povinného subjektu.

Rozsáhlejší komentář si zaslouží aktuální stav transpozice výjimek ze zpřístupňování environmentálních informací. Na rozdíl od čl. 4 Směrnice totiž § 8 InfZŽp stále rozlišuje obligatorní důvody pro odepření informací (odst. 1) a fakultativní důvody pro jejich nezpřístupnění (odst. 2 a 3). Nicméně všechny výjimky z přístupu k informacím o životním prostředí ve Směrnici jsou jasně fakultativní – jedná se pro povinné subjekty pouze o možnost. Zmíněný odst. 1 se týká ochrany utajovaných informací, osobních údajů a osobnosti, individuálních údajů, ochrany duševního vlastnictví a obchodního tajemství. V takovém případě dle InfZŽp *odepřeno bude zpřístupnění informace*, pokud to vylučují zvláštní předpisy regulující právě popsané oblasti. Zákon sám tuto tvrdost zmírňuje tím, že umožňuje prolomit v určitých případech ochranu obchodního tajemství, osobnosti i osobních údajů.[102] To však stále neznamená, že v případě, kdy zvláštní předpis vyloučí poskytnutí environmentální informace, tak ji povinný subjekt bez dalšího neposkytne. Ve Směrnici lze nalézt důležitý korektiv, který je v českém předpise zcela opomenut, ačkoli alespoň tuzemská judikatura si ho už očividně všímá.[103] Jde o nutnost vzájemného poměřování kolidujících zájmů v každém jednotlivém případě. Před správním orgánem vždy stojí úvaha, jak moc silný je zájem na zpřístupnění informace a proti němu v kontrapozici stojící zájem na zachování její důvěrnosti a musí zdůvodnit, který z nich převáží. Podle Ústavního soudu přitom ze strany správních orgánů postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti.[104] Jak konstatuje Doucha, může tak klidně dojít k situaci, kdy v případě důvodu pro odmítnutí informace formulovaného jako obligatorní dospěje správní orgán po provedeném poměření protichůdných zájmů k závěru, že environmentální informace musí být poskytnuta.[105] Jistým specifikem je případ, kdy žádost nebude ani na výzvu žadatelem upřesněna a nebude jí možné z toho důvodu vyhovět, pak odpadá logicky i poměřování.

Zajímavou otázkou je možnost případu opačného, totiž jestli v některé situaci musí správní orgán informaci o životním prostředí automaticky zpřístupnit, ačkoli by mohlo dojít k zásahu do některého zájmu. Zde narážím na ustanovení odst. 4 a 5, která navozují dojem, že pokud se tam popsané skutkové okolnosti naplní, pak bude ochrana obchodního tajemství, osobnosti i osobních údajů automaticky vyloučena. Tuto situaci již v minulosti řešil SDEU, který dospěl k závěru, že *zvážení veřejného zájmu na zveřejnění informace o životním prostředí proti zvláštnímu zájmu na odmítnutí zveřejnění musí být provedeno v každém jednotlivém případě předloženém příslušným orgánům, i kdyby vnitrostátní zákonodárce určil na základě obecně závazného předpisu kritéria umožňující usnadnit toto posouzení protichůdných zájmů*.[106] Poměřování tudíž nalezne svoje místo i v tomto případě. Ke stejnému závěru je třeba dospět i v případě informací o emisích, byť jazykový výklad Směrnice by mohl svědčit o opaku.[107] To nic nemění na nutnosti v jejich případě provádět posuzování o to citlivěji.

Z jednotlivých důvodů pro odepření environmentálních informací je třeba zmínit zvláště čtyři. Prvním z nich je možnost odůvodnit odepření požadované informace tím, že byla povinnému subjektu předána osobou, která k tomu nebyla podle zákona povinna a nedala předchozí písemný souhlas k zpřístupnění této informace. Alespoň tak praví § 8 odst. 2 písm. a) InfZŽp. Nahlédneme-li ale do Směrnice, najdeme několik rozdílů, z nichž některé mají zásadní vliv na aplikovatelnost sledovaného ustanovení, které bylo transpoziční novelou č. 6/2005 Sb. změněno jen minimálně (zaměněny pojmy orgán a povinný subjekt). V prvé řadě jde o aplikační dosah výjimky. Z čl. 4 odst. 2 písm. g) Směrnice jasně vyplývá, že musí hrozit *nebezpečí pro zájmy nebo ochranu předávající osoby*, nemůže tak být dostačující jen nesouhlasný projev její vůle bez dalšího. Má-li nastoupit právní ochrana, musí mít dobrovolný dárce informace o životním prostředí nějaký objektivní důvod hodný ochrany (zdraví, majetek, soukromí atp.). Tím se dosah ustanovení zredukuje, ale jedině v této podobě může být aplikováno. Kromě toho Směrnice vůbec neupravuje konkrétní formu souhlasu. Písemná forma souhlasu, jak je zakotvena v InfZŽp, je schopná lépe zajistit ochranu obou stran, jak poskytovatele informace, tak i povinného subjektu, který bude nejčastěji nést důkazní břemeno ohledně skutečného poskytnutí souhlasu. Na druhou stranu ovšem InfZŽp zpřísňuje v rozporu se Směrnicí podmínky pro uplatnění výjimky, potenciálně i v neprospěch poskytující osoby. Lze tak uzavřít, že *na písemné formě souhlasu nelze trvat*, ačkoli ji v některých situacích lze doporučit. Pouhý konkludentní souhlas však postačovat nebude. Dohnal si všímá mj. i celkové nepřesnosti, kdy Směrnice mluví o právní (nikoli zákonné) vázanosti, ale hlavně nejen o situaci, kdy osoba nebyla k předání povinna, ale stejně tak o případu, kdy ani nemohla být.[108] Jakmile by byť i jen *mohla vzniknout osobě povinnost* předat určitou informaci, *nelze* tento důvod pro odepření *využít*.

Zadruhé stojí za zmínku možnost odepřít zpřístupnění informace o životním prostředí tehdy, probíhá-li dosud přípravné řízení v trestních věcech, resp. řízení o přestupku.[109] Důvod se může vztáhnout i na dosud nepravomocné rozhodnutí v přestupkovém řízení. Směrnice ovšem chrání v rámci čl. 4 odst. 2 písm. c) obecněji *průběh spravedlnosti, schopnost kterékoli osoby domoci se spravedlivého soudního řízení a schopnost orgánu veřejné správy provádět vyšetřování* trestní nebo disciplinární povahy. Je tak třeba dovodit, že pokud budou splněny podmínky tam uvedené, měla by se tato výjimka uplatnit v celém trestním řízení. Přitom přípravným řízením je v základu úsek trestního řízení od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování.[110] Mělo by se tak brát v úvahu ještě přinejmenším trestní stíhání až do okamžiku vydání pravomocného rozsudku, nelze vyloučit ale zájem na zachování důvěrnosti z nějakého důvodu ani později. Kromě toho dopad této výjimky zužuje i fakt, že k jejímu uplatnění je nutné, aby reálně hrozil zásah do práva na spravedlivý proces účastníka řízení (příp. i osoby jinak zúčastněné na řízení) anebo bylo nějak ohroženo vedení vyšetřování (přímý účinek Směrnice).

V případě nezpracovaných nebo nevyhodnocených dat dle § 8 odst. 3 písm. a) InfZŽp se jedná o *nehotová data bez ohledu na výsledek nějakého širšího procesu*, jehož jsou součástí, což nemusí být z dikce daného ustanovení na první pohled zcela patrné. Jakmile dojde k dokončení příslušného souboru údajů, pak překážka odpadá. Plně použitelný je závěr rakouské judikatury, že se tak stane bez ohledu na aktuální stav řízení, tedy na fakt, jestli ještě probíhá.[111] Obecně půjde tento závěr vztáhnout k jakémukoli širšímu procesu, v jehož rámci ke sběru údajů dochází, aniž by měl nějakou formalizovanou podobu. Nejde tak o možnost zvažovat odepření u jakýchkoli podkladových dat.

Čtvrtým důvodem je případ, kdy *žadatel již má požadovanou informaci prokazatelně k dispozici* [§ 8 odst. 3 písm. c) InfZŽp]. Jde o zvláštní výjimku jdoucí kompletně nad rámec Směrnice. V judikatuře SDEU lze vysledovat neochotu akceptovat existenci dalších důvodů pro odepření informací o životním prostředí, zvláště tehdy, pokud nejsou natolik precizní, aby nevzbuzovaly pochyby o jejich aplikačním dopadu.[112] Absence tohoto důvodu v textu Směrnice nic nemění na tom, že má-li být vůbec využitelný, musí být aplikován v souladu s unijním standardem poskytování těchto informací (restriktivní vnímání výjimky, poměřování důvodů pro udržení důvěrnosti informace). Tento důvod pro odepření environmentální informace by měl najít své místo především při ochraně samotných povinných subjektů proti zneužívání ústavně garantovaného práva na přístup k informacím o životním prostředí ze strany žadatelů. Je nutné ho ale využívat opatrně, vycházejíce z premisy, že povinné subjekty by měly být vždy spíše otevřené veřejnosti – ostatně hospodaří mnohdy s veřejnými prostředky. Nepůjde tak usuzovat na zneužití práva např. jen z toho, že žadatel již v minulosti vznesl obdobný požadavek, jelikož může jít o informaci, která se v čase mění, žadatel mohl ztratit z nějakého důvodu k původně poskytnuté informaci přístup atp. Důkazní břemeno ohledně toho, že žadatel informací prokazatelně disponuje, je v těchto situacích na povinném subjektu.

Závěrem komentáře k § 8 InfZŽp se pozastavím u *využití principu preference* v daném ustanovení, který je regulován v odst. 6. Jedná se o princip podporující zveřejňování informací o životním prostředí v co nejširším rozsahu. Vychází se z toho, že i když soubor informací, typicky ve formě určitého dokumentu, v sobě kombinuje jak ty, které je možné zpřístupnit, tak i ty, u kterých dospěje povinný subjekt k opodstatněnému závěru, že je třeba takové informace odepřít, pak bude stále třeba soubor zpřístupnit s tím, že informace, které je třeba udržet před žadatelem v tajnosti, se znečitelní. Dalo by se říct, že jde o obecný princip, z právní úpravy to ovšem vždy tak zřejmé nebylo. Nejprve zakotvila preferenci pouze ve vztahu k – dnešní terminologií řečeno – utajovaným informacím.[113] V rámci transpoziční novely byla preference vztažena výslovně ke všem důvodům pro případné odepření environmentálních informací uvedeným v odst. 1 a 2. Co ale odst. 3? Není žádný rozumný důvod neuplatnit ji i tam. Tento závěr je potvrzen i Směrnicí, která vyžaduje preferenci *přinejmenším u dvou důvodů, spadajících pod ambit odst. 3* (srov. čl. 4 odst. 4 Směrnice) – konkrétně jde o nehotové soubory údajů a o vnitřní pokyny pro povinný subjekt. Jde o další případ, kdy nedošlo k řádné transpozici Směrnice a nastoupí její přímý účinek.[114]

Problematická může být z pohledu unijního práva i konstrukce vzniku fiktivního prvostupňového zamítavého rozhodnutí při nečinnosti povinného subjektu, jak je zakotvena v § 9 odst. 3 InfZŽp. Toto ustanovení pouze konstatuje, že pokud *povinný subjekt ve stanovené lhůtě neposkytl informace či nevydal rozhodnutí, má se za to, že rozhodl informace odepřít*. Otázkou fiktivních rozhodnutí se zabýval již v minulosti ESD (dnes SDEU) v souvislosti s právními úpravami Francie a Belgie (sice v návaznosti na již zrušenou směrnici Rady č. 90/313/EHS, ale jeho závěry jsou i nadále plně využitelné). Francouzská právní úprava, která se stala terčem kritiky Komise v první kauze,[115] počítala se vznikem fiktivního rozhodnutí o odmítnutí žádosti po uplynutí lhůty jednoho měsíce bez reakce. Následně mohl žadatel požádat o sdělení důvodů pro zamítnutí své žádosti skrze speciální Komisi pro přístup ke správním dokumentům (srov. bod 15 rozsudku), což v Česku nemá svoji obdobu. ESD se nejprve zabýval otázkou, zda je vůbec v souladu se směrnicí č. 90/313/EHS vydání fiktivního rozhodnutí jako takového. Dospěl v rozporu s argumenty Komise k závěru, že to samo o sobě není porušením dané směrnice. Nečinnost povinného subjektu při poskytování informací tak může vyústit ve fikci zamítavého rozhodnutí, poněvadž není bezpodmínečně nutné, aby důvody pro odepření přístupu

k environmentální informaci byly zveřejněny současně s rozhodnutím (body 110 a 111 rozsudku). Již však shledal porušení unijního práva v tom, že žadatel musel zvlášť zažádat o sdělení důvodů pro odmítnutí přístupu k informaci, protože pro povinné subjekty je to automatická povinnost (body 112 – 115 rozsudku). Stejně tak by bylo proti smyslu a účelu směrnice, pokud by pro sdělení důvodů pro odmítnutí přístupu k informaci o životním prostředí nebyla stanovena žádná lhůta. Nejzazší lhůtu stanovil ESD na dva měsíce od podání původní žádosti. Bez ohledu na to, jestli vlivem nečinnosti povinného subjektu došlo ke vzniku fiktivního zamítavého rozhodnutí, *musí tak povinný subjekt žadateli nejpozději do dvou měsíců od obdržení jeho žádosti zaslat odůvodnění takového svého postupu* (body 116 – 118 rozsudku). Pouze takový výklad umožňuje zachovat užitečný účinek daného ustanovení. V druhém případě[116] šlo o velmi podobnou situaci jen s tím rozdílem, že právní úprava regionu Brusel počítala se vznikem fiktivního rozhodnutí po uplynutí lhůty dvou měsíců od podání žádosti. Závěry ESD byly obdobné.

Současná relevantní právní úprava je obsažena v čl. 4 odst. 5 Směrnice a stejně jako ta předchozí počítá s tím, že ve lhůtách určených pro zpřístupnění environmentálních informací je třeba žadateli v případě odepření přístupu sdělit důvody odmítnutí jeho žádosti a poučení o postupu přezkoumání. InfZŽp pouze konstruuje fikci vzniku zamítavého rozhodnutí povinného subjektu na prvním stupni v případě jeho nečinnosti ve stanovené lhůtě (půjde zpravidla o základní lhůtu 30 dní), ale neposkytuje žádné záruky pro sdělení důvodů tohoto odmítnutí v maximální lhůtě dvou měsíců dovozené SDEU. Je tak v rozporu se Směrnicí. Nehledě na to se budou žadateli mnohem hůře formulovat i odvolací důvody, rozhodne-li se využít v případě vzniku fiktivního rozhodnutí následně opravného prostředku. O absenci poučení o něm ani nemluvě.

Pokud jde o úhradu nákladů, pak nikde v tuzemské právní úpravě nenalezneme ekvivalent čl. 5 odst. 1 Směrnice, totiž že *v některých případech musí být zachována bezplatnost poskytování informací o životním prostředí*. Tak nelze požadovat poplatek za přístup k veřejným registrům nebo seznamům a za prohlížení požadovaných informací na místě. Přes absenci tohoto požadavku v § 10 InfZŽp zabývajícím se mj. také kritérii pro stanovení výše úhrady, musí tuzemské povinné subjekty toto ustanovení respektovat a v takových situacích nesmí úhradu nákladů stanovit. Z judikatury SDEU plyne i to, že úhrada nákladů může být vázána jen na *skutečné poskytnutí informace*.[117] Požadavek přiměřenosti poplatku za poskytnutí informací zákonodárce v odst. 3 zmíněného ustanovení reflektoval. SDEU připouští, že do takového přiměřeného poplatku je možné zahrnout i tzv. režijní výdaje na zaměstnance, který žádost zpracovává.[118] Výběr jakýchkoli poplatků musí být pro žadatele o informace *předvídatelný*, tudíž je vázán na existenci sazebníku, ke kterému musí mít veřejnost přístup, mají-li být vůbec oprávněně požadovány. Ani nezmiňuji, že musí jít o sazebník k InfZŽp, resp. sazebník k zákonu č. 106/1999 Sb. s odkazem na využitelnost i pro InfZŽp potud, pokud je to možné.

Ustanovení § 10a InfZŽp týkající se aktivního zpřístupňování určitých environmentálních informací bylo transponováno poměrně přesně. Zajímavou otázku si klade Dohnal ve vztahu k odst. 5 písm. d).[119] Podle InfZŽp je třeba aktivně zpřístupňovat mj. správní rozhodnutí v případě, že je jejich vydání podmíněno vydáním stanoviska k posouzení vlivů záměru na životní prostředí dle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Bude se tak jednat o veškerá rozhodnutí vydaná v tzv. navazujících řízeních, jejichž taxativní výčet je dnes již uveden v § 3 písm. g) předmětného zákona (nejtypičtěji řízení podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona). Směrnice v čl. 7 odst. 2 písm. f) hovoří ale o povoleních s významným dopadem na životní prostředí, bez ohledu na proces posuzování

vlivů dle příslušného zákona. Může existovat rozhodnutí s takovým významným dopadem, které by přitom stálo mimo proces posuzování vlivů? Je třeba dospět ke kladné odpovědi.

Zákon o posuzování vlivů počítá v § 4 odst. 2 a 3 s existencí záměrů, u kterých nelze vyloučit významný dopad na životní prostředí, ale vláda má pravomoc rozhodnout, že v konkrétním případě k posuzování vlivů nedojde. Ve vztahu k aktivnímu zpřístupňování informací nebude možné z povahy věci hovořit o záměrech, které jsou vyňaty z procesu EIA z důvodu obrany státu, jelikož u nich zcela jistě převáží zájem na zachování důvěrnosti parametrů takových záměrů. Druhou výjimku představují záměry realizované při mimořádných situacích, zde se bude poskytování informací řídit primárně zvláštními zákony, na které odkazuje § 10b InfZŽp, ale zde si už lze představit i možný závazek k aktivnímu zpřístupnění případných povolení. Ještě pravděpodobnějším případem bude pak třetí varianta, podle níž vláda může ve výjimečném případě rozhodnout, že předmětem posuzování EIA nebude záměr, u kterého veřejný zájem na jeho provedení výrazně převažuje nad veřejným zájmem na ochraně životního prostředí a veřejného zdraví a současně není vzhledem k okolnostem možné posuzování záměru provést, aniž by byl nepříznivě ovlivněn účel záměru. Ve vztahu k takovému záměru může vláda stanovit specifickou formu posouzení *ad hoc*. Lze si pod tím představit např. dopravní stavby mezinárodního významu (plavební kanál, vysokorychlostní železniční trať). Zákon o posuzování vlivů stanoví v takovém případě zvláštní informační povinnost vládě, která musí zajistit zveřejnění informací o vyloučení záměru z posouzení EIA, o jeho důvodech a o výsledku případného zvláštního posuzování. Nemá však na základě tohoto ustanovení povinnost aktivně zpřístupňovat přímo vydaná správní rozhodnutí (o nich informuje toliko Komisi). Mimo výše uvedené ale nelze přes její rozsáhlost vyloučit ani existenci záměru, který může mít významný vliv na životní prostředí, ale není uveden v příloze č. 1 k zákonu o posuzování vlivů, jelikož i takové záměry existují. Budou se posuzovat opět podle zvláštní procedury.[120] Lze tak uzavřít, že dané ustanovení Směrnice bylo nepřesně transponováno, je třeba ho vnímat šířeji a vztáhnout ho na *jakákoli správní rozhodnutí s významným dopadem na životní prostředí, nebrání-li tomu v konkrétním případě jiný zájem hodný ochrany, a to i když bude vyloučen proces EIA*.

Závěr

Směrnice jsou jedním z nejhojněji využívaných aktů sekundárního práva Evropské unie. Nezřídka z nich plynou práva (i povinnosti) přímo jednotlivcům a stát je musí v takovém případě transponovat formou obecně závazného právního předpisu. Je potřeba, aby k řádné transpozici přistoupil v rámci dané časové periody, věcně správně a tak, aby mohly být požadavky plynoucí ze směrnice efektivně uplatňovány. Pokud k řádné transpozici nedojde, má to pro členský stát neblahé následky. Jednotlivci se mohou domáhat vůči státu přímé použitelnosti některých ustanovení směrnic (pouze je třeba se ohlížet na postavení dalších osob). Mimo přímého účinku existuje také povinnost vykládat národní právo eurokonformním způsobem (a to i v případě, došlo-li k řádné transpozici). K nim přistupuje možnost domáhat se náhrady újmy, byť lze vysledovat určitou míru její subsidiarity k předchozím následkům. Členský stát se současně vystavuje riziku zahájení řízení pro porušení Smluv ze strany Komise, které může skončit i finančními sankcemi.

Český zákonodárce se ohlížel na unijní právo již při přijímání InfZŽp. Požadavky nové Směrnice se snažil transponovat do našeho právního řádu zejména prostřednictvím novely č. 6/2005 Sb., nicméně přes mnohá zlepšení se mu to úplně nepodařilo. Stále existuje stav, kdy InfZŽp spoustu ustanovení dané

Směrnice nereflektuje buď vůbec, nebo tak sice činí, ale nepřesně, případně se dostává do konfliktu se závěry plynoucími z judikatury SDEU. Česká právní úprava díky tomu není jen v rozporu s právem Evropské unie, ale rovněž s mezinárodním právem reprezentovaným Aarhuskou úmluvou, na kterou Směrnice zejména reaguje.

Pokud jde o ty nejpalčivější nedostatky, jde zejména o nedostatečnou reflexi faktu, že povinné subjekty by měly žadateli aktivně pomáhat při precizaci jeho žádosti. Nadbytečná je stále přetrvávající fikce upuštění od žádosti v případě, že žadatel svoji žádost neupřesnil, která odporuje i jiným ustanovením InfZŽp a prakticky nebyla nikdy využitelná. Chybí výslovný odkaz na fakt, že žadatel k přístupu k informacím o životním prostředí nemusí – na rozdíl od běžného správního řízení – nijak prokazovat, že na nich má právní zájem. Nepřesnost při uvedení důvodů umožňujících prodloužení lhůty na 2 měsíce se může negativně odrazit ve snaze o nadužívání této výjimky ze strany povinných subjektů. Jako citelný nedostatek lze vnímat, že InfZŽp nijak v úpravě odepření přístupu k informacím o životním prostředí nereflektuje povinnost subjektů zpřístupňujících informace vždy poměřovat kolidující zájmy pro a proti zveřejnění. Některé důvody pro odepření environmentálních informací jsou transponovány nepřesně, nebo jsou sice v InfZŽp, ačkoli nemají svůj ekvivalent ve Směrnici. Transpoziční předpis nevyužívá v plné míře princip preference při zpřístupňování informací. Současná úprava fikce zamítavého rozhodnutí nijak nezaručuje žadateli, že bude seznámen s důvody odepření informace ve lhůtě stanovené SDEU. Některé informace je nutné bez ohledu na úpravu v InfZŽp poskytovat bezplatně. V České republice tak u řady ustanovení InfZŽp nastoupí přímý účinek Směrnice, která se uplatní přednostně před úpravou v InfZŽp. Kromě toho musí být InfZŽp jako transpoziční předpis vykládán co nejvíce v souladu s unijním právem. Nelze vyloučit ani vznik odpovědnosti k náhradě újmy, příp. zahájení řízení pro porušení Smluv.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/09/17/informace-zivotni-prostredi/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Celým názvem Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (v České republice publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s.).

2 Např. slovenský zákonodárce zvolil jiné řešení a tuto problematiku zakotvil v samostatném právním předpise (zákon č. 3/2010 Z. z., o národnej infraštruktúre pre priestorové informácie, také známý jako zákon o NIPI). Českou právní úpravu již komentoval např. Vícha. Srov. VÍCHA, Ondřej. Spatial Environmental Information and Implementation of the INSPIRE Directive into the Czech Law. *International and Comparative Law Review*, 2013, roč. 13, Supplement No. 1, s. 61-79. ISSN 1213-8770.

3 Před účinností Lisabonské smlouvy znám jako Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD").

4 V podrobnostech velmi přehledně shrnují autoři Hamuľák a Stehlík. Srov. HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví.* 2. vydání. Praha: Leges, 2013, s. 37-51. ISBN 978-80-87576-68-7.

5 K jednotlivým metodám harmonizace srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 66-72. ISBN 978-80-7400-282-3.

6 HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 65.

7 KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 11-15.

8 Tamtéž, s. 151-154.

9 HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 46.

10 Př. rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 1997, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-197/96, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1496 a násl., bod 15.

11 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, *Erich Dillenkofer a další proti Spolkové republice Německo*, spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4867 a násl., bod 51.

12 Pro řadu příkladů s odkazy na konkrétní judikaturu srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 150.

13 Vycházím přitom z klasifikace výjimek, jakou používá Král. Viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 151-154.

14 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1985, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 101/84, Sb. rozh. s. 1985, s. 2633 a násl., bod 16.

15 Pro podrobnou argumentaci srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 156-160.

16 Pro odkazy na konkrétní judikaturu viz KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 163 a 164.

17 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. března 1997, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-197/96, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1496 a násl., bod 14.

18 V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 164-167.

19 Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. října 2001, *Komise Evropských společenství proti Irsku*, C-354/99, Sb. rozh. s. 2001, s. I-7669 a násl., bod 41.

20 Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1989, *Komise Evropských společenství proti Řecké republice*, 68/88, Sb. rozh. s. 1989, s. 2979 a násl., body 23 a 24.

21 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1976, *Rewe-Zentralfinanz eG and Rewe-Zentral AG proti Sárské hospodářské zemské komoře*, 33/76, Sb. rozh. s. 1976, s. 1989 a násl., oddíl 5.

22 V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 168-174.

23 Král hovořil dříve o tzv. bezprostředním účinku norem unijního práva, ale pojmy je možné vnímat jako synonyma. Srov. KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic ES v zemích EU a ČR.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 96 – 107. ISBN 80-7179-688-3. S touto doktrínou přišel poprvé Soudní dvůr ve své judikatuře v 60. letech 20. století. Konkrétně šlo o jeho rozsudek ze dne 5. února 1963, *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos proti Nizozemské daňové správě*, 26/62, Sb. rozh. s. 1963, s. 2 a násl., který se týkal *klasického* vzestupného vertikálního účinku.

24 HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 63. V poslední době se tento závěr objevil např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. prosince 2013, *Portgás – Sociedade de Produçao e Distribuiçao de Gás SA proti portugalskému Ministerstvu zemědělství, moře, životního prostředí a místního rozvoje*, C-425/12, Sb. rozh. s. 2013, bod 23. europa.eu. Citováno dne 9.11.2018. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0425&from=EN.

25 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 1990, *A. Foster a další proti British Gas plc*, C-188/89, Sb. rozh. s. 1990, s. I-3343 a násl., body 18 – 20. Z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 2017, *Elaine Farrell v. Alan Whitty a další*, C-413/15, Sb. rozh. s. 2017, body 24-29. europa.eu. Citováno dne 24.11.2018. Dostupné online na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0413&from=EN>. U subjektů zaměřených na zisk s podílem státu tento závěr učinit nelze.

26 ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 248. ISBN 978-80-7400-546-6. Terminologií Krále jde v prvním případě o *přímý účinek substituční* a v druhém o *přímý účinek výlukový*. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 178. Názory doktríny ohledně jejich rozlišování nejsou jednotné, neboť dle části odborníků za přímý účinek směrnic lze považovat pouze jejich přímý účinek pozitivní, zatímco onen negativní je automatickým důsledkem principu aplikační přednosti práva Evropské unie.

27 KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic*…, s. 98. Požadavek aplikace směrnice *ex officio* k zajištění právní ochrany jednotlivců nad rámec vnitrostátního práva s limitem

vnitrostátních procesních pravidel plyne z rozsudku Soudního dvora ze dne 14. prosince 1995, *Jeroen van Schijndel a Johannes Nicolaas Cornelis van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, spojené věci C-430/93 a C-431/93, Sb. rozh. s. 1995, s. I-4728 a násl., body 14 a 15, ale také 21. Problematikou se zabývají i další rozhodnutí, z nichž vyplývá, že se aplikace přímého účinku *ex officio* vztahuje na kogentní pravidla, resp. pravidla chránící veřejný zájem Evropské unie. Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 17. prosince 2009, *Eva Martín Martín proti EDP Editores SL*, C-227/08, Sb. rozh. s. 2009, body 19 a 20. europa.eu. Citováno 26.3.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0227.

28 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 2000, *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, C-443/98, Sb. rozh. s. 2000, s. I-7565 a násl., body 49-52.

29 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 22. Obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Sb. rozh. s. 1986, s. 737 a násl., bod 47. Stejně rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1987, *Trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, Sb. rozh. s. 1987, s. 3982 a násl., bod 8.

30 Král nicméně dospívá k závěru, že důsledky nešťastně nastaveného připouštění přímého účinku v rámci triangularity tento absolutní zákaz prolomí. Chápáním SDEU totiž může dojít v těchto případech mnohdy jen k negativním dopadům na právní postavení jednotlivců, když zpřísnění regulace není vnímáno jako uložení povinnosti. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 200.

31 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl.*, C-91/92, Sb. rozh. s. 1994, s. I-3347 a násl., bod 24. Z pozdějších např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, spojené věci C-397/01, C-398/01, C-399/01, C-400/01, C-401/01, C-402/01 a C-403/01, Sb. rozh. s. 2004, s. I-8878 a násl., body 108 a 109. Další argumenty pro a proti uznání horizontálního přímého účinku směrnic jsou přehledně shrnuty Zemánkem, přičemž lze rozpoznat, že autor se mu nebrání. Jako argument proti zavedení horizontálního přímého účinku směrnice uvádí zejména specifickou povahu směrnic, riziko zvýšení pasivity států při implementaci směrnic a možný demokratický deficit. Naproti tomu v jeho prospěch hovoří především aplikační přednost a užitečnost unijního práva, dodržování zásady nediskriminace (srovnatelné podmínky napříč členskými státy bez ohledu na kvalitu implementace) a zvýšení právní jistoty v době, kdy se směrnice určené členským státům povinně publikují v Úředním věstníku Evropské unie (čl. 297 SFEU). Srov. ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*…, s. 249 a 250.

32 Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 1996, *CIA Security International SA proti Signalson SA a Securitel SPRL*, C-194/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-2230 a násl., bod 55. Výjimku ve prospěch dosažení účelu směrnice týkající se technických norem připustil Soudní dvůr i v rozsudku ze dne 26. září 2000, *Unilever Italia SpA proti Central Food SpA*, C-443/98, Sb. rozh. s. 2000, s. I-7565 a násl., body 49-52.

33 Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, *Yvonne van Duyn proti britskému*

Ministerstvu vnitra, 41/74, Sb. rozh. s. 1974, s. 1338 a násl., body 12-15.

34 Modifikovaná tzv. Van Gend en Loos formule, která byla poprvé formulována v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. února 1963, *N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos proti Nizozemské daňové správě*, 26/62, Sb. rozh. s. 1963, s. 2 a násl.

35 Uceleně např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 17. září 1996, *Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio a další proti Italské finanční správě*, spojené věci C-246/94, C-247/94, C-248/94 a C-249/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4391 a násl., body 18 a 19. Obdobně z poslední doby rozsudek Soudního dvora ze dne 1. července 2010, *Susanne Gassmayr proti Spolkovému ministrovi pro vědu a výzkum*, C-194/08, Sb. rozh. s. 2010, bod 45. europa.eu. Citováno dne 26.3.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0194&from=en.

36 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, *Paola Faccini Dori proti Recreb Srl.*, C-91/92, Sb. rozh. s. 1994, s. I-3347 a násl., bod 17.

37 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-5403 a násl., body 18-20. Z novějších rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 2014, *Association de médiation sociale proti Union locale des syndicats CGT a dalším*, C-176/12, Sb. rozh. s. 2014, body 32-34. europa.eu. Citováno dne 28.11.2018. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0176.

38 Na rozdílné postoje poukazuje Král. KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic*…, s. 101 a 102.

39 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. dubna 1979, *Italské státní zastupitelství proti Tulliu Rattimu*, 148/78, Sb. rozh. s. 1979, s. 1631 a násl., bod 47. Rozporuplně vnímanou výjimkou z tohoto principu ale je případ, kdy se stěžovatel úspěšně dovolal přímého účinku směrnice v kombinaci s obecnou unijní právní zásadou (př. právní jistoty, neretroaktivity), působící hned od okamžiku vstupu směrnice v platnost (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. listopadu 2005, *Werner Mangold proti Rüdigeru Helmovi*, C-144/04, Sb. rozh. s. 2005, s. I-10013 a násl., body 75-77), byť byl kombinovaný přímý účinek – a to i horizontální – dovozen jen ve vztahu k vnitrostátním předpisům již provádějícím unijní právo [srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. září 2008, *Birgit Bartsch proti Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, C-427/06, Sb. rozh. s. 2008, s. I-7285 a násl., bod 25]. V podrobnostech srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 258.

40 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, *M. H. Marshall proti Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, 152/84, Sb. rozh. s. 1986, s. 737 a násl., bod 48.

41 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 22. června 1989, *Fratelli Costanzo SpA proti Comune di Milano*, 103/88, Sb. rozh. s. 1989, s. 1861 a násl., body 30-32.

42 ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo*…, s. 248. Typicky v rozsudku Soudního dvora ze dne 7. ledna 2004, *Královna na žádost Deleny Wells proti Ministrovi dopravy, místní správy a regionů*, C-201/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-748 a násl., šlo o posuzování vlivů záměru na životní

prostředí (EIA).

43 Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. ledna 2004, *Královna na žádost Deleny Wells proti Ministrovi dopravy, místní správy a regionů*, C-201/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-748 a násl., body 56 a 57.

44 Král se věnuje podrobnému rozboru těchto případů. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 195-199.

45 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997, *Land Rheinland-Pfalz proti Alcan Deutschland GmbH*, C-24/95, Sb. rozh. s. 1997, s. I-1607 a násl., bod 43.

46 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1991, *A. Verholen a další proti Sociale Verzekeringsbank Amsterdam*, spojené věci C-87/90, C-88/90 a C-89/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-3783 a násl., bod 26.

47 Stanovisko generálního advokáta Fennellyho ze dne 12. února 1998, Trestní řízení proti Johannesovi Martinusovi Lemmensovi, C-226/97, s. I-3713 a násl., body 28-33.

48 Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. dubna 1984, *Sabine von Colson a Elisabeth Kamann proti Land Nordrhein-Westfalen*, 14/83, Sb. rozh. s. 1984, s. 1892 a násl., body 26-28. Výše uvedené ale neznamená, že by přímá použitelnost a nepřímý účinek směrnice byly nějak vzájemně podmíněny, resp. že by mezi nimi byla určitá hierarchie – srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 223.

49 Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. listopadu 1990, *Marleasing SA proti La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, C-106/89, Sb. rozh. s. 1990, s. I-4156 a násl., bod 8. V poslední době konkretizuje rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2010, *Francesca Sorge proti Poste Italiane SpA*, C-98/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-5861 a násl., bod 54.

50 V širším smyslu lze i u náležitě transponovaných směrnic hovořit o *prostém nepřímém účinku*, jelikož i takové je třeba vykládat eurokonformně, smyslem však není náprava nedostatků, ale plynulá simultánní aplikace národního a unijního práva za standardního použití vnitrostátních výkladových metod. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 259 a 260.

51 *Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv* [míněny SEU a SFEU]. *Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. (…)*

52 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1993, *Teodoro Wagner Miret proti Fondo de garantía salarial*, C-334/92, Sb. rozh. s. 1993, s. I-6926 a násl., bod 20. Rozsudek Soudního dvora ze dne 29. dubna 2004, *Björnekulla Fruktindustrier AB proti Procordia Food AB*, C-371/02, Sb. rozh. s. 2004, s. I-5811 a násl., bod 13.

53 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1987, *Trestní řízení proti Kolpinghuis Nijmegen BV*, 80/86, Sb. rozh. s. 1987, s. 3982 a násl., bod 13. Z novějších rozsudek Soudního dvora ze dne 4. července 2006, *Konstantinos Adeneler a další proti Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, C-212/04, Sb. rozh. s. 2006, s. I-6091 a násl., bod 110. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 207.

54 Posledně jmenovaný rozsudek v předchozí poznámce, body 113-115.

55 ZULEEG, Manfred. Die gemeinschaftskonforme Auslegung und Fortbildung mitgliedstaatlichen Rechts. In SCHULZE, Reiner (Hg.) *Auslegung europäischen Privatrechts und angeglichenen Rechts.* Baden-Baden: Nomos, 1999, s. 170. Citováno dle KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic*…, s. 112.

56 Podle jiných autorů jde i v těchto případech o předčasný nezeslabený, tudíž plný nepřímý účinek. Srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 255 a citace tam uvedené.

57 Srov. judikaturu v pozn. pod čarou č. 39.

58 KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 255 a 256.

59 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. října 2004, *Bernhard Pfeiffer a další proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, spojené věci C-397/01, C-398/01, C-399/01, C-400/01, C-401/01, C-402/01 a C-403/01, Sb. rozh. s. 2004, s. I-8878 a násl., body 108-114.

60 Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. července 2007, *Hans Markus Kofoed proti dánskému Ministerstvu daní*, C-321/05, Sb. rozh. s. 2007, s. I-5818 a násl., bod 45.

61 Schválně už od počátku používám termín újma, jelikož tento nárok se neváže jen na skutečnou škodu, ale i na újmy nemajetkové.

62 Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. listopadu 1991, *Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice*, spojené věci C-6/90 a C-9/90, Sb. rozh. s. 1991, s. I-5403 a násl., body 33-43.

63 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. března 2001, *Metallgesellschaft Ltd a další, Höchst AG a Höchst (UK) Ltd proti Commissioners of Inland Revenue a HM Attorney General*, spojené věci C-397/98 a C-410/98, Sb. rozh. s. 2001, s. I-1760 a násl., bod 106.

64 Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 2009, *Danske Slagterier proti Spolkové republice Německo*, C-445/06, Sb. rozh. s. 2009, bod 63 [online]. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62006CJ0445&lang1=en&type=TXT&ancre=.

65 Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2000, *Dionysios Diamantis proti Řeckému státu a Organismos Oikonomikis Anasygkrotisis Epicheiriseon AE (OAE)*, C-373/97, Sb. rozh. s. 2000, s. I-1723 a násl., bod 43.

66 Srov. ZEMÁNEK, Jiří. In TICHÝ, Luboš a kol. *Evropské právo.* 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 323 a 324. ISBN 978-80-7400-333-2. U soudů existují ještě další zpřísňující podmínky – musí jít o národní soud poslední instance a porušení práv musí být zjevné. Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 30. září 2003, *Gerhard Köbler proti Republice Rakousko*, C-224/01, Sb. rozh. s. 2003, s. I-10290 a násl., body 33-36 a 53-55.

67 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Republice Rakousko*, C-140/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-3522 a násl., bod 22.

68 Aktuálně se vychází z podmínek formulovaných poprvé v rozsudku Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996,

s. I-1131 a násl., bod 51.

69 Tamtéž, body 76-79 a 93-95.

70 Tamtéž, bod 56.

71 Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. října 1996, *Erich Dillenkofer a další proti Spolkové republice Německo*, spojené věci C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 a C-190/94, Sb. rozh. s. 1996, s. I-4867 a násl., bod 29.

72 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996, s. I-1131 a násl., bod 57.

73 KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 211.

74 Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, *Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister a další proti Republice Rakousko*, C-140/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-3522 a násl., body 74-76.

75 Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. září 1998, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH proti dánskému Ministerstvu daní*, C-319/96, Sb. rozh. s. 1998, s. I-5270 a násl., bod 29.

76 Srov. HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 72.

77 Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. března 1996, *Brasserie du Pecheur SA proti Spolkové republice Německo a Královna na žádost Factortame Ltd a dalších proti Ministrovi dopravy*, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Sb. rozh. s. 1996, s. I-1131 a násl., bod 83. Z novějších zopakováno např. v rozsudku Soudního dvora ze dne 26. ledna 2010, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL proti Administración del Estado*, C-118/08, Sb. rozh. s. 2010, bod 31 [online]. europa.eu. Citováno dne 28.3.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:62008CJ0118&from=GA.

78 Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2011, sp. zn. II. ÚS 1518/10, body 14 a 15.

79 V podrobnostech KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 215-217.

80 Právě posláním Komise je v souladu s primárním právem Evropské unie zajišťovat a dohlížet na uplatňování unijního práva (čl. 17 odst. 1 SEU).

81 Ten nicméně musí věc před podáním žaloby opět předložit Komisi (srov. čl. 259 odst. 2 SFEU).

82 Srov. HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 101.

83 Blíže k řízení na webových stránkách systému ISAP. *vlada.cz*. Citováno dne 14.8.2019. Dostupné online na: https://isap.vlada.cz/homepage.nsf/esdpp.

84 Kupř. rozsudek Soudního dvora ze dne 7. února 1984, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 166/82, Sb. rozh. s. 1984, s. 460 a násl., bod 16, nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 1992, *Komise Evropských společenství proti Nizozemskému království*, C-157/91, Sb. rozh. s. 1992, s. I-5910 a násl., bod 17.

85 KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 218.

86 Dospěje-li proces až do této fáze, je Komise úspěšná v naprosté většině případů. HAMUĽÁK, Ondrej, STEHLÍK, Václav. *Praktikum práva Evropské unie*…, s. 102.

87 Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 1985, *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 131/84, Sb. rozh. s. 1985, s. 3534 a násl., bod 7.

88 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1960, *Jean-E. Humblet proti Belgickému státu*, 6/60, Sb. rozh. s. 1960, s. 567 a násl., bod I/2.

89 KRÁL, Richard. *Transpozice a implementace směrnic*…, s. 125.

90 Čl. 260 odst. 3 SFEU.

91 Čl. 260 odst. 2 SFEU.

92 V podrobnostech k uplatňování sankcí srov. KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 220 a 221.

93 Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-304/02, Sb. rozh. s. 2005, s. I-6318 a násl., body 80-86.

94 Srov. Sdělení SEK 2019/C 70/01. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0225(01)&from=LV.

95 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2012, *Evropská komise proti Španělskému království*, C-610/10, Sb. rozh. s. 2012, body 115-119. europa.eu. Citováno dne 15.8.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0610&from=CS.

96 KRÁL, Richard. *Směrnice EU*…, s. 221 a 222.

97 Lze vycházet z rozsudku Soudního dvora ze dne 10. října 2017, *Elaine Farrell v. Alan Whitty a další*, C-413/15, Sb. rozh. s. 2017, zejm. bod 27. europa.eu. Citováno dne 18.8.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0413&from=EN.

98 Pojem organizační složka státu definují zejm. § 3 odst. 1 a § 51 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

99 Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. února 2012, *Flachglas Torgau GmbH proti spolkové republice Německo*, C-204/09, Sb. rozh. s. 2012, bod 58. europa.eu. Citováno dne 18.8.2019. Dostupné online na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0204&from=CS.

100 DOUCHA, Pavel. Komentář k § 2 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím, zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář.* 2. vydání. Praha: Linde, 2005, s. 245. ISBN 80-7201-532-X.

101 Srov. § 3 odst. 1 německého Umweltinformationsgesetz či § 4 odst. 1 rakouského Umweltinformationsgesetz.

102 Srov. v podrobnostech TUHÁČEK, Miloš. Komentář k § 8. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí. Praktický komentář.* 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 80-87. ISBN 978-80-7598-344-2.

103 Např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. srpna 2017, č. j. 15 A 48/2015-71, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. května 2017, č. j. 8 A 214/2016-73.

104 Nález Ústavního soudu ze dne 21. března 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16, bod 14.

105 DOUCHA, Pavel. Komentář k § 8 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace*…, s. 270.

106 Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 2010, *Stichting Natuur en Milieu a další proti College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden*, C-266/09, Sb. rozh. s. 2010, s. I-13152 a násl., body 55-59.

107 Obdobně rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. srpna 2017, č. j. 15 A 48/2015-71.

108 Srov. DOHNAL, Vítězslav. Komentář k § 8 InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace*…, s. 275. Obdobně TUHÁČEK, Miloš. Komentář k § 8. In JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš. *Zákon o právu na informace o životním prostředí*…, s. 71.

109 Pojem jiného správního deliktu již byl z účinné právní úpravy vypuštěn. Stalo se tak díky rozšíření definice přestupku v § 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v červenci 2017.

110 V podrobnostech § 12 odst. 10 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.

111 Nález Správního soudního dvora ze dne 29. května 2008, sp. zn. 2006/07/0083.

112 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl., zejm. body 56 a 57, 59-61.

113 Tento závěr plyne z důvodové zprávy k zákonu č. 6/2005 Sb.

114 Srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl., bod 33.

115 Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2003, *Komise Evropských společenství proti Francouzské republice*, C-233/00, Sb. rozh. s. 2003, s. I-6653 a násl.

116 Rozsudek soudního dvora ze dne 21. dubna 2005, *Pierre Housieaux proti Délégués du conseil de la Région de Bruxelles-Capitale*, C-186/04, Sb. rozh. s. 2005, s. I-3316 a násl., bod 36.

117 Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 1999, *Komise Evropských společenství proti Spolkové republice Německo*, C-217/97, Sb. rozh. s. 1999, s. I-5105 a násl., bod 55.

118 Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2015, *East Sussex County Council proti Information Commissioner a dalším*, C-71/14, Sb. rozh. s. 2015, bod 39. europa.eu. Citováno dne 21.8.2019. Dostupné online na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/

PDF/?uri=CELEX:62014CJ0071&from=GA.

119 DOHNAL, Vítězslav. Komentář k § 10a InfZŽp. In KORBEL, František a kol. *Právo na informace*…, s. 310 a 311.

120 Srov. usnesení Soudního dvora ze dne 10. července 2008, *Salvatore Aiello a další proti Regione Lombardia a dalším*, C-156/07, Sb. rozh. s. 2008, bod 34. europa.eu. Citováno dne 21.8.2019. Dostupné online na: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CO0156&lang1=en&type=TXT&ancre=.

Odborný článek

Vztah regulačních plánů z podnětu a stavební uzávěry

Anna Lajčíková

Autorka je interní doktorandkou na Katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Disertační výzkum autorky se týká vlastnického práva a jeho ochrany v územním plánování. Autorka zároveň působí jako právnička na Magistrátu města Olomouce, konkrétně odboru dopravy a územního rozvoje, který vykonává mimo jiné činnost úřadu územního plánování.

Abstrakt

Tento článek se zabývá problematikou regulačních plánů z podnětu a územních opatření o stavební uzávěře. Pro oba uvedené instituty obsažené ve stavebním zákoně je společná možnost významných dopadů do práv dotčených osob. Článek provádí základní charakteristiku obou institutů, přičemž se soustředí na ty vlastnosti, které jsou příčinou omezení práv dotčených osob. Následně jsou podrobně rozebrány možné účinky zkoumaných institutů stavebního práva. Tyto jsou mezi sebou porovnány za účelem ověření hypotézy, že se účinky obou institutů shodují.

Abstract

This article deals with the issue of regulatory plans and of territorial measures on public works obstructions. Both of these legal instruments contained in Czech Constuction Act have in common the possibility of the consequences for the rights of private persons. This article defines both of these instruments and is focusing on their properties, which are the cause of restrictions of private persons' rights. Furthermore it analyzes effects of these instruments. They are compared to each other to verify or disprove a thesis that their effects are in the end the same.

Úvod

Součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu jako nezastupitelné složky demokracie[1] je také právo územních samosprávných celků rozhodovat o využití svého území.[2] Toto právo je naplňováno i za pomoci nástrojů územního plánování. Těmi jsou mimo jiné podle systematiky zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon") regulační plán a územní opatření o stavební uzávěře.

Ve svém příspěvku se budu zabývat vazbami mezi regulačním plánem jako jednou z územně plánovacích dokumentací a územním opatřením o stavební uzávěře. Příspěvek je přitom zaměřen na regulační plány z podnětu. V odborné literatuře[3] i v judikatuře soudů[4] se objevuje názor, že regulační plán je de facto stavební uzávěrou. Ve svém článku se zaměřuji na to, zda je toto přirovnání zcela přiléhavé, případně za splnění jakých okolností. Cílem článku je tedy vyhodnotit, zda se regulační plány mohou svými účinky blížit stavební uzávěře a pokud ano, tak v jakých případech.

1. Územní opatření o stavební uzávěře

1.1 Charakteristika a účel územního opatření o stavební uzávěře

Součástí práva obce rozhodovat o svém území je také možnost v zákonem stanovených případech výstavbu zakázat. K tomu má obec k dispozici právě územní opatření o stavební uzávěře, které slouží k omezení nebo zákazu stavební činnost v nezbytném rozsahu.

Stavební uzávěra je vydávána radou obce v přenesené působnosti, a to ve formě opatření obecné povahy. Účelem stavební uzávěry je ochrana veřejných zájmů s cílem naplnění cílů a úkolů územního plánování.[5] Ochranou veřejného zájmu se zde přitom může rozumět jak snaha o zachování nezastavěného území, tak i naopak příprava výstavby komplexního charakteru.[6] V souladu s § 18 odst. 4 stavebního zákona je totiž jedním z cílů územního plánování zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků. Podle § 18 odst. 2 stavebního zákona se pak územní plánování zabývá komplexním řešením využití území. Uvedeným účelům odpovídá také § 19 odst. 1 písm. i) stavebního zákona, který jako jeden z úkolů územního plánování jmenuje stanovení podmínek pro obnovu a rozvoj sídelní struktury.

1.2 Předpoklady uplatnění stavební uzávěry

Situace, ve kterých je možné vydat územní opatření o stavební uzávěře, jsou jmenovány v § 97 odst. 1 stavebního zákona. První z nich je stav, kdy by mohla stavební činnost ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území. Nejprve se zastavme u první z podmínek, kterou je rozhodnutí o pořízení územně plánovací dokumentace či její změny. Územně plánovací dokumentací rozumíme v souladu s § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Nepostačí přitom pouhý úmysl územního samosprávného celku, ale musí již být alespoň rozhodnuto o jejich pořízení. V případě zásad územního rozvoje se toto rozhodnutí nevydává, jelikož se jedná v souladu s § 187 odst. 3 stavebního zákona o obligatorně pořizovaný dokument. Rozhodnutí o pořízení

územního plánu vydává zastupitelstvo obce, a to v souladu s § 6 odst. 5 písm. a) stavebního zákona. V případě regulačního plánu je rozhodnutí svěřeno v souladu s § 62 odst. 2 písm. a) a b) stavebního zákona zastupitelstvu obce nebo kraje.

Druhou z možných podmínek vzniku je existence jiného rozhodnutí nebo opatření, kterým se upravuje využití území. Za rozhodnutí, kterým se upravuje využití území, by se mělo podle mého názoru pokládat územní rozhodnutí spolu se všemi jinými formami správních činností, které mohou nastoupit namísto něj. Podle § 76 stavebního zákona lze umisťovat stavby nebo zařízení, jejich změny, měnit vliv jejich užívání na území i využití území a chránit důležité veřejné zájmy jen na základě územního rozhodnutí nebo souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Kromě územního rozhodnutí se může jednat o veřejnoprávní smlouvu, společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Výklad by tedy neměl být omezen pouze na rozhodnutí ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). Kromě uvedeného rozhodnutí a úkonů, kterými je možné jej nahradit, počítá zkoumaná právní norma také s existencí opatření, kterým se upravuje využití území. Z tohoto důvodu může být podmínkou vzniku územního opatření o stavební uzávěře také druhé z územních opatření, a to o asanaci území. Podle § 97 odst. 2 stavebního zákona se uvedené opatření využije, pokud došlo v důsledku živelné pohromy či závažné havárie k podstatnému zásahu do využití území a je nutné stanovit podmínky pro jejich odstranění a pro další využití území.

Druhou ze situací, kdy lze využít stavební uzávěru, je zrušení nebo změna rozhodnutí o námitkách nebo územního plánu či jeho části. O námitkách, které mohou v procesu pořizování územního plánu podávat osoby uvedené v § 52 odst. 2 stavebního zákona, musí být rozhodnuto. Proti tomuto rozhodnutí není v souladu s § 172 odst. 5 správního řádu možné podat odvolání ani rozklad. Není však vyloučeno podání podnětu k zahájení přezkumného řízení.[7] Nadřízený správní orgán má v souladu s § 97 odst. 3 správního řádu pravomoc rozhodnutí zrušit nebo změnit. Není vyloučeno ani podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní"). To však lze pouze za situace, kdy není možné podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části.[8] Takovou situaci si lze představit jen stěží. Lze souhlasit s Davidem Hejčem a Lenkou Bahýľovou, podle kterých se za současné právní úpravy jedná pouze o možnost teoretickou.[9] V případě, že opravdu dojde některým z uvedených postupů ke zrušení nebo změně rozhodnutí o námitkách, je obec povinna podle § 54 odst. 4 stavebního zákona uvést územní plán do souladu s takovým rozhodnutím.

Stejně tak nelze podat opravný prostředek podle § 173 odst. 2 správního řádu ani proti územnímu plánu samému. Je však možné podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Jak je již naznačeno výše, je také umožněna soudní kontrola, a to prostřednictvím návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. soudního řádu správního. Zastupitelstvo obce musí v tomto případě bezodkladně rozhodnout o pořízení územního plánu nebo jeho změny.[10]

V případě, kdy se obec z důvodu ochrany veřejných zájmů rozhodne po zrušení územního plánu nebo jeho části využít územního opatření o stavební uzávěře, měla by mít podle mého názoru také vždy na mysli, že proces jeho pořízení nemusí být krátkodobý. Délka trvání se bude samozřejmě případ od případu lišit, nicméně je nutné ji počítat v řádu měsíců. V případě, že dojde ke zrušení územního plánu nebo jeho části soudem, je v pravomoci soudu určit v rozhodnutí den, kterým se ruší.[11] V případě obavy o zachování veřejných zájmů proto považuji za vhodné soudu navrhnout, aby

této své možnosti využil a vytvořil tak územnímu samosprávnému celku časový prostor pro přijetí územního opatření o stavební uzávěře. Jedná se o dvě různé pravomoci různých subjektů, které se mohou vzájemně doplňovat. Závěr, že vydání územního opatření o stavební uzávěře není vyloučeno ani při využití oprávnění soudu určit den, kterým se územní plán nebo jeho část ruší, potvrzuje také judikatura správních soudů.[12]

1.3 Účinky stavební uzávěry

Právě z důvodu obav z výstavby, která by mohla v mezidobí v území vzniknout, má územní samosprávný celek možnost přijmout stavební uzávěru. Územní opatření o stavební uzávěře musí podle § 99 odst. 3 stavebního zákona stanovit omezení nebo zákaz stavební činnosti ve vymezeném území, dobu trvání stavební uzávěry a případně podmínky pro povolení výjimek. Podrobnosti obsahu stanoví § 17 vyhlášky č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního rozhodování, územního opatření a stavebního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 503/2006 Sb."). Dle účelu, pro který se stavební uzávěra vydává, je nutné co nejpřesněji určit rozsah a obsah omezení nebo zákazu činnosti. Není pravidlem, aby byla v daném území zakázána veškerá stavební činnost. Naopak, stavební činnost lze podle § 97 odst. 1 stavebního zákona omezit nebo zakázat pouze v nezbytném rozsahu. Stavební uzávěra proto může zakázat jen ty činnosti, které by mohly ztížit nebo znemožnit budoucí zamýšlené využití území.[13] Územním opatřením o stavební uzávěře nelze nikdy omezit nebo zakázat udržovací práce. Vlastníci staveb v území, kde byla vydána stavební uzávěra, totiž nadále mají povinnost tyto stavby v souladu s § 139 stavebního zákona udržovat.[14] Nad to je možné i v případě výslovně omezené či zakázané stavební činnosti požádat o výjimku. O udělení výjimky z přijatého územního opatření má pravomoc rozhodnout rada obce. Rada je přitom limitována podmínkami určenými v územním opatření a povinností neohrozit cíl sledovaný přijatým územním opatřením.

Veškeré účinky stavební uzávěry jsou omezeny dobou jejího trvání. Právě dočasnost je jejím pojmovým znakem.[15] Na druhou stranu je vzhledem k situacím popsaným výše zjevné, že dobu, po kterou bude stavební uzávěra plnit svou roli, lze odhadnout jen stěží. Územní samosprávný celek dopředu nemůže znát datum vydání územně plánovací dokumentace nebo její změny, či jiného rozhodnutí nebo opatření v území. Není proto nutné vázat dočasnost na konkrétně stanovené datum.[16] Na to pamatuje také § 17 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 503/2006 Sb., podle kterého obsahuje územní opatření dobu trvání stavební uzávěry, lze-li ji určit. Přesto představuje doba působení stavební uzávěry vždy jeden z bodů přezkumu souladu územního opatření se zákonem.[17] Omezení územním opatřením musí být vždy nezbytné, a to nejen z hlediska věcného a prostorového, ale i časového.[18] Dle judikatury by se jednalo o nepřípustnou délku omezení v případě, kdy je obec dlouhodobě, bezdůvodně a svévolně nečinná při přijímání územního plánu, v rámci jehož přípravy bylo územní opatření o stavební uzávěře vydáno.[19]

2. Regulační plán

2.1 Charakteristika a typy regulačních plánů

Regulační plán je jednou z územně plánovacích dokumentací podle § 2 odst. 1 písm. n) stavebního zákona. Stanovuje podrobné podmínky pro uspořádání území. Je taktéž vydáván formou opatření

obecné povahy. Regulační plán může vznikat jak na úrovni obcí, tak i krajů. Mimo to umožňuje stavební zákon také vydání regulačního plánu v ploše, která je součástí vojenského újezdu. Regulační plány vydává zastupitelstvo územního samosprávného celku, případně Ministerstvo obrany. V případě krajů jako vyšších územních samosprávných celků připadá v úvahu vydání regulačního plánu pouze v ploše nebo koridoru vymezeném zásadami územního rozvoje. V takovém případě musí jeho regulace směřovat ve shodě s § 5 odst. 4 stavebního zákona pouze k záležitostem nadmístního významu.[20] Nadmístními jsou plochy, které svým významem, rozsahem nebo využitím ovlivní území více obcí, případně krajů.[21] Nadmístní význam přitom může plynout také z charakteru staveb, které mohou být v takové ploše umístěny. Takovými stavbami jsou dle judikatury například větrné elektrárny[22] nebo mimoúrovňové křižovatky silničního okruhu kolem Prahy.[23]

V případě regulačního plánu obce ještě dále rozlišujeme dvě možné situace. První z nich je zakotvení regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování v území přímo v územním plánu. Mimo to může obec regulační plán pořídit pouze v situaci, kdy nemá vydaný územní plán a zároveň se nebude měnit charakter zastavěného či nezastavěného území. Dále rozlišujeme dva druhy regulačních plánů dle postupu při jejich pořizování, a to regulační plán z podnětu a na žádost. Podmínka pořízení regulačního plánu pro rozhodování v území se může týkat obou z těchto uvedených typů. To vyplývá již ze samotného jazykového znění § 43 odst. 2 stavebního zákona. Jak již bylo uvedeno v úvodu, zaměřuji se v článku pouze na regulační plány z podnětu.

2.2 Obsah a účel regulačního plánu

Regulační plán v souladu s § 61 odst. 1 stavebního zákona stanoví pro konkrétní plochy podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán zpodrobňuje regulaci obsaženou v územním plánu. Stanovená regulace musí směřovat k naplnění cílů a úkolů územního plánování zakotvených v § 18 a § 19 stavebního zákona. Minimálním obsahem regulačního plánu musí být vždy podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezení veřejně prospěšných staveb nebo opatření. Podrobnosti obsahu regulačního plánu normuje příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti (dále jen „vyhláška č. 500/2006 Sb."). Je tedy patrné, regulační plán by měl pouze upřesnit podmínky pro uspořádání a změny v území, a nikoli změnám na rozdíl od stavební uzávěry zabránit.

Podle bodu I. odst. 1 písm. i) uvedené vyhlášky může být součástí regulačního plánu také výčet územních rozhodnutí, které nahrazuje. Z tohoto důvodu je na regulační plán také často nahlíženo jako na realizační nástroj územního plánování.[24] Nahrazení územních rozhodnutí je však podle § 61 odst. 2 stavebního zákona pouhou možností, nikoli povinností. Toho si byl ostatně vědom i zákonodárce, když v důvodové zprávě k zákonu č. 350/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) uvádí, že *„ustanovení § 61 odst. 2 se liší od dosavadní právní úpravy tím, že regulační plán může (dosud podle většiny výkladů musel) nahradit některá nebo i všechna územní rozhodnutí. Např. u regulačních plánů pro historická jádra měst není účelné stanovit povinnost nahrazovat územní rozhodnutí, jejich posláním je pouze regulovat případné záměry, které nemusí být v době vydání regulačního plánu známy."*[25] V některých případech se tak o realizaci územního plánu bude hovořit jen stěží.

V případě, že územní plán stanoví jako podmínku pro rozhodování o změnách v území pořízení regulačního plánu, musí zároveň v souladu s bodem I. odst. 2 písm. d) přílohy č. 7 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. obsahovat zadání regulačního plánu. Samostatné zadání již následně vypracováváno nebude, když zastupitelstvo obce současně s vydáním územního plánu vydává i zadání budoucích regulačních plánů. Mimo to musí územní plán obsahovat ještě výslovné stanovení, zda se bude jednat o regulační plán z podnětu nebo na žádost, a v případě regulačního plánu z podnětu navíc přiměřenou lhůtu pro jeho vydání.

3. Regulační plán jako podmínka pro rozhodování o změnách v území

3.1 Možnost stanovení podmínky vydání regulačního plánu

V územním plánu lze v souladu s § 43 odst. 2 stavebního zákona vymezit plochu nebo koridor, ve kterém bude rozhodování o změnách v území podmíněno dohodou o parcelaci, zpracováním územní studie nebo vydáním regulačního plánu. Je tedy právem příslušného územního samosprávného celku rozhodnout se, zda uvedené instituty využije, a pokud ano, tak které. V případě výběru z více možných alternativ se z hlediska správního práva jedná o výkon správního uvážení. Je tedy na správní úvaze zastupitelstva obce, zda bude územní plán obsahovat podmínku vydání regulačního plánu, případně kterých konkrétních ploch se bude týkat.

V případě výkonu správní úvahy je nutné dodržovat zásadu legality, která je předpokladem pro uplatnění dalších zásad.[26] Podle § 2 odst. 1 správního řádu postupuje správní orgán v souladu s právními předpisy. Podle § 2 odst. 2 správního řádu uplatňuje správní orgán svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena. Tyto požadavky lze srovnat s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.[27] Příslušný územní samosprávný celek tedy nesmí svou pravomoc vymezit v územním plánu plochy, v nichž bude rozhodování o změnách v území podmíněno vydáním regulačního plánu, využít k jiným účelům, než ke kterým je tato svěřena. Nemělo by proto být možné, aby účelem (či faktickým důsledkem) těchto institutů byla stavební uzávěra. Takový postup by byl v rozporu se zásadou legality i zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení.

3.2 Lhůta pro vydání regulačního plánu

V případě podmínění změn v území vydáním regulačního plánu z podnětu, musí být stanovena přiměřená lhůta pro jeho vydání. To je samozřejmé již jen s ohledem na tu skutečnost, že proces pořizování regulačního plánu není krátkodobý. Pokud není ve stanovené lhůtě regulační plán pořízen, pozbývá zkoumaná podmínka platnosti. Toto pravidlo se dostalo do stavebního zákona novelizací provedenou zákonem č. 350/2012 Sb. Dřívější znění zákona žádnou obdobnou lhůtu neobsahovalo. To vedlo k tomu, že v případě nečinnosti zastupitelstva obce, které má pravomoc regulační plán vydat, se v dotčeném území nemohlo rozhodovat o změnách v území. Tímto krokem tedy zastupitelstvo obce na dané území uplatnilo de facto stavební uzávěru. Vzhledem k tomu, že územní opatření o stavební uzávěře vydává v souladu s § 6 odst. 6 písm. c) stavebního zákona rada obce, byla tímto navíc obcházena i jeho pravomoc.

V neposlední řadě je nutné územní plán chápat jako zásah do vlastnického práva podle čl. 11 Listiny

základních práv a svobod. Může to být právě podmínka vydání regulačního plánu, která je s to zasáhnout do tohoto práva velmi významně, když znemožňuje vlastníkům pozemků po určitý čas v zásadě jakékoli změny v území. Zásahy do vlastnického práva přitom musí mít dle ustálené judikatury zásadně výjimečnou povahu, musí být prováděny na základě zákona, z ústavně legitimních důvodů, jen v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů, vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.[28] I za situace, kdy v právní úpravě neexistoval požadavek na vydání regulačního plánu v určité lhůtě, bylo nutné postupovat vždy v souladu s těmito kritérii.[29] Pokud by územní plán stanovil lhůtu pro vydání regulačního plánu nepřiměřeně dlouhou, nepůjde o řešení proporcionální a tím pádem bude územní plán v této části nezákonný.

V souladu s judikaturou proto byla do současné právní úpravy zakotvena povinnost pořídit regulační plán z podnětu v přiměřené lhůtě. Zákon tedy ani v současnosti nepočítá s konkrétně určenou lhůtou. To by podle mého názoru ani nebylo s ohledem na výše uvedená kritéria možné. Je nutné vždy vycházet z okolností případu, zda se ještě bude jednat o lhůtu přiměřenou či nikoli.

Podle čl. II bodu 5. zákona č. 350/2012 Sb. platí, že pořízení a vydání regulačního plánu jako podmínka pro rozhodování v ploše nebo koridoru vymezeném v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu pozbývá platnosti uplynutím 4 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, pokud v zásadách územního rozvoje nebo v územním plánu není uvedena lhůta pro pořízení a vydání regulačního plánu. Lze tak mít za to, že zákonodárce považoval za obecně přiměřenou právě lhůtu čtyř let. Ve lhůtě čtyř let musí být v souladu s § 55 odst. 1 stavebního zákona také předkládána zpráva o uplatňování územního plánu.[30] Její součástí jsou mimo jiné pokyny pro zpracování návrhu změny územního plánu v rozsahu zadání změny.[31] Zadání změny územního plánu pak obsahuje právě požadavky na prověření vymezení ploch a koridorů, v nichž bude rozhodování podmíněno vydáním regulačního plánu.[32] Uvedené jistě neznamená, že jakákoli delší lhůta pro zpracování regulačního plánu neobstojí. Jak je výše uvedeno, přiměřenost lhůty bude nutné vždy hodnotit vzhledem k okolnostem daného případu. V úvahu tak bude přicházet zejména celkový počet regulačních plánů, které byly stanoveny jako podmínka pro rozhodování v území nebo rozsah dotčených ploch.[33] V takových odůvodněných případech lze považovat i delší lhůtu za proporcionální.

3.3 Účinky regulačního plánu jako podmínky pro rozhodování o změnách území

Dokud nedojde k vydání regulačního plánu, nemůže být rozhodováno o změnách v území. Změnou v území je jakákoli změna jeho využití nebo prostorového uspořádání, včetně umisťování staveb a jejich změn.[34] Změny v území se dějí typicky na podkladě územního rozhodnutí anebo územního souhlasu, nestanoví-li zákon jinak. Jiným způsobem je například veřejnoprávní smlouva, společné povolení a společný územní souhlas a souhlas s provedením ohlášeného stavebního záměru. Mimo to je podle mého názoru za změnu v území nutné považovat také souhlas či povolení ke změně v užívání území podle § 127 stavebního zákona, stejně jako dodatečné povolení stavby podle § 129 stavebního zákona. Lze však podle mého názoru uvažovat nad stanovením výjimek z tohoto zákazu, které by byly zakotveny přímo v územním plánu. To lze dovodit z požadavku minimalizace zásahů opatření obecné povahy. V opačném případě jsou změny v území, bez ohledu na jejich rozsah i intenzitu až do okamžiku nabytí účinnosti regulačního plánu vyloučeny.

Ačkoli ke změnám v území může vést také územní opatření o asanaci území, nelze jej podle mého

názoru považovat za rozhodnutí o změně v území ve smyslu § 43 odst. 2 stavebního zákona. Zde je nutné oproti již uvedenému výkladu pojmu rozhodnutí či opatření v území, kterým se upravuje využití území uvedeném v kapitole 1.2, hledat podstatný rozdíl v samotném textu právní normy. V nyní zkoumané právní normě je totiž uveden pouze pojem rozhodnutí o změně v území, nikoli již opatření, kterým se upravuje využití území. S ohledem na použití jiné terminologie se lze domnívat, že taktéž zákonodárce spatřoval mezi těmito pojmy rozdíl. Vzhledem k tomu, že právní norma se omezuje pouze na rozhodnutí a neuvádí opatření, je nutné dospět k závěru, že vydání regulačního plánu by nebylo podmínkou pro případné přijetí územního opatření o asanaci území. K tomuto závěru podle mého názoru vede také smysl a účel právní normy. Smyslem územního opatření o asanaci území je odstranění dopadů živelné pohromy nebo závažné havárie nebo v území, kde se nachází závadné stavby, které je nutné odstranit. Jedné se tak o mimořádné situace, které si budou zpravidla žádat okamžitá řešení. Pak by byla naopak v rozporu s ochranou veřejných zájmů povinnost vyčkat při změnách v území na vydání regulačního plánu. Podle § 100 odst. 4 stavebního zákona navíc nabytím účinnosti tohoto územního opatření pozbývá v dotčeném území účinnosti vydaná územně plánovací dokumentace, kterou se rozumí i regulační plán.

Jak je vidět, je v případě podmínky pořízení regulačního plánu velmi omezena možnost jakýmkoli způsobem do území zasahovat. Omezení se mohou týkat až na výše uvedený rozdíl týkající se územního opatření o asanaci území stejného okruhu případů. V kapitole 1.3 jsou popsány účinky územního opatření o stavební uzávěře. Na rozdíl od regulačního plánu může být stavební uzávěra uplatněna vždy pouze v nezbytném rozsahu, jak je popsáno výše. Z tohoto pohledu proto může podmínka pořízení regulačního plánu z podnětu vyznívat ještě přísněji, když se týká jakýchkoli změn v území.

4. Vztah regulačních plánů stabilizujících území a stavební uzávěry

Na závěr se budu zabývat regulačními plány, jejichž samotný obsah by mohl způsobit následky podobné stavební uzávěře. V kapitole 2.2 jsem zmínila minimální obsah tohoto nástroje územního plánování a skutečnost, že ne každý regulační plán musí nutně nahrazovat územní rozhodnutí. Další možný obsah regulačních plánů normuje příloha č. 11 k vyhlášce č. 500/2006 Sb. Některé regulační plány mohou stanovovat pouze podrobnější podmínky pro umístění a prostorové uspořádání staveb, aniž by řešily konkrétní umístění staveb. Jiné naopak mohou řešit přesné umístění staveb do území, a to i včetně napojení na veřejnou dopravní a technickou infrastrukturu.[35] Záleží pak pouze na daném územním samosprávném celku, jaký obsah z celé této škály bude regulační plán mít.

Některé z regulačních plánů se přitom drží právě jen stanovení podmínek pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a případného vymezení veřejně prospěšných staveb a opatření. V takovém případě se příliš neliší od obsahu samotného územního plánu, pouze se nevztahují na území celé obce. Cílem takového regulačního plánu může být snaha stabilizovat území před nechtěnými zásahy. Regulační plán v takovém případě výstavbu na rozdíl od stavební uzávěry nezakazuje, na druhou stranu jsou možné změny v území minimalizovány či omezeny pouze na zachování stávajícího stavu. Na rozdíl od stavební uzávěry není v takovém případě také stanovena doba tohoto omezení. Příkladem takových regulačních plánů mohou být ty řešící historická centra měst, anebo na druhé straně velká sídliště. V tomto případě totiž může být další výstavba nežádoucí, a to zejména z kapacitních důvodů. V takovém případě

se přistupuje například jen k řešením umožňujícím snížení deficitu statické dopravy či vymezení veřejných prostranství pro zeleň.

Je patrné, že v tomto případě není přirovnání k územnímu opatření o stavební uzávěře úplně přiléhavé. Na druhou stranu nelze tento typ regulačních plánů z podnětu při pojednání o vztahu obou institutů územního plánování vynechat, protože i v tomto případě lze podle mého názoru určitou paralelu s územním opatřením o stavební uzávěře nalézt.

Závěr

Článek se zabýval problematikou vztahu mezi regulačními plány z podnětu a institutem stavební uzávěry. Pro oba nástroje jsou společné významné blokační účinky. V případě územního opatření o stavební uzávěře je to dáno jeho obsahem. V případě regulačních plánů to může být dáno jak jejich obsahem, tak zejména časovým prostorem určeným pro jejich vydání. Obdobu obou institutů lze nalézt také v době omezení. Územní plán musí obsahovat lhůtu, ve které je nutné regulační plán vydat. Tu je podle mého názoru nutné vnímat jako obdobu stanovení doby trvání územního opatření o stavební uzávěře. Ani jeden z institutů nemůže být časově neomezeným.

V čem se mohou oba nástroje lišit, jsou jejich účinky. Dospěla jsem k závěru, v některých případech mohou být účinky podmínky vydání regulačního plánu z podnětu dokonce více omezujícími než účinky stavební uzávěry. Podmínka vydání regulačního plánu se může týkat veškerých změn v území. V případě územního opatření o stavební uzávěře je nutné vymezit omezení nebo zákaz stavební činnosti v nezbytném rozsahu. Zákon u něj také výslovně počítá se stanovením výjimek ze zákazu nebo omezení stavební činnosti. Právě ve způsobených následcích lze vnímat odlišnosti obou nástrojů územního plánování. Závěr, že podmínka vydání regulačního plánu je de facto stavební uzávěrou,[36] je proto nutné v tomto směru podle mého názoru korigovat.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/06/30/regulacni-plany-stavebni-uzavery/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

2 Nález Ústavního soudu ze dne 7. května 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11.

3 FIALOVÁ, Eva. § 43. In: MACHAČKOVÁ, Jana a kol. *Stavební zákon. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 234.

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.

5 Rozsudek NSS ze dne 16. července 2009, č. j. 6 Ao 2/2009-86.

6 Rozsudek NSS ze dne 16. prosince 2008, č.j. 1 Ao 2/2008-141.

7 JEMELKA, Luboš a kol. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 835.

8 Rozsudek NSS ze dne 7. ledna 2009, č. j. 2 Ao 2/2008–62.

9 HEJČ, David, BAHÝĽOVÁ, Lenka. *Opatření obecné povahy v teorii a praxi*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 125.

10 § 55 odst. 3 stavebního zákona.

11 § 101d odst. 2 soudního řádu správního.

12 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015-120, bod 59.

13 Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.

14 BAHÝĽ, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.

15 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 97. Citováno dne 22.4.2019. Dostupné online na: https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi.

16 BAHÝĽ, Ján. § 97. In: PRŮCHA, Petr a kol. *Stavební zákon. Praktický komentář*. Praha: Leges, 2017, s. 396.

17 Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011-103.

18 Rozsudek NSS ze dne 13. prosince 2017, č.j. 6 As 165/2017–31, bod 20.

19 Rozsudek NSS ze dne 16. června 2011, č.j. 4 Ao 3/2011-103.

20 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář*. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61. Citováno dne 22.4.2019. Dostupné online na: https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi.

21§ 2 odst. 1 písm. h) stavebního zákona.

22 Rozsudek NSS ze dne 30. března 2012, č.j. 8 Ao 7/2011–138, bod 92 a násl.

23 Rozsudek NSS ze dne 20. května 2010, č.j. 8 Ao 2/2010–644.

24 Rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2017, č.j. 4 As 92/2017–37, bod 26.

25 Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. C. H. Beck, 21. prosince 2011, zvláštní část, k bodům 85–88. Citováno dne 17.2.2019. Dostupné online na: https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgezf6mzvgbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0.

26 POTĚŠIL, Lukáš. § 2. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Správní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 34.

27 SKULOVÁ, Soňa. Zásada legality (zákonnosti). In: KLIKOVÁ, Alena a kol. *Správní řád.* Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 37.

28 Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. července 2009, č.j. 1 Ao 1/2009-120, bod 47.

29 Obdobně dovodil uvedené Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 23. září 2015, č.j. 40 A 4/2015–131, pro případ územních studií.

30 Obdobně dovodil přiměřenost lhůty pro případ územních studií NSS v rozsudku ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 40.

31 § 15 písm. e) vyhlášky č. 500/2006 Sb.

32 Písm. d) přílohy č. 6 k vyhlášce č. 500/2006 Sb.

33 Rozsudek NSS ze dne 25. září 2015, č.j. 4 As 81/2015–120, bod 87.

34 § 2 odst. 1 písm. a) stavebního zákona.

35 POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Stavební zákon – online komentář* [online]. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 2015, § 61. Citováno dne 17.2.2019. Dostupné online na: https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpw62zrl42s443cl4zdambwl4ytqm27obtdmmi.

36 Rozsudek NSS ze dne 20. prosince 2016, č.j. 8 As 152/2015–103, bod 36.

Odborný článek

Ochrana slabší smluvní strany při poskytování finančních služeb

Pavel Datinský

Pavel Datinský je studentem doktorského studia na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a advokátním koncipientem. Při jeho doktorském studiu se věnuje investičním fondům a investičním službám v České republice.

Abstrakt

Příspěvek se zabývá ochranou slabší smluvní strany při poskytování finančních služeb, kdy v první části příspěvku jsou shrnuty základní pilíře ochrany slabší smluvní strany obecně, jsou vymezeny základní pojmy a definován spotřebitel. Ve druhé části příspěvku se autor zabývá konkrétními finančními službami, poskytovanými na finančním trhu v České republice a demonstruje konkrétní prostředky ochrany slabší smluvní strany na typických finančních službách s bližším zaměřením na služby investiční.

Abstract

The article aims at weaker party protection in financial services providing. The first part of article focused into elementary elements of weaker party protection in civil law, defines elementary concepts and consumer. The second part of article aims at individual financial services, which are providing in Czech republic and demonstrating individual weaker party protection instruments in a typical financial services with special aim at investment services.

1. Úvodem k rovnosti smluvních stran v českém právu

Zásada rovnosti smluvních stran bývala dlouhou dobu základním stavebním kamenem závazkového práva a jako taková byla explicitně zakotvena v § 2 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**SOZ**"). Právní věda však postupem času tuto tezi vyvrátila, neboť se rozšířily názory, že (i) soukromé právo by nemělo být postaveno na zásadě rovnosti stran, ale na zásadě autonomie vůle, neboť právě tato autonomní vůle má směřovat k naplnění základní funkce soukromého a občanského práva, kterou je svobodný rozvoj soukromého života.[1] Dalším důvodem pro opuštění zásady rovnosti stran je taktéž (ii) faktická nerovnost mezi osobami právnickými a fyzickými, neboť pouze osoby fyzické jsou vybaveny základními přirozenými právy, které u právnických osob absentují, viz. např. čl. I Listiny základních práv a svobod.

Absence výslovného zakotvení rovnosti účastníků občanskoprávních vztahů však neznamená, že by vztahy mezi nimi byly automaticky považovány za nevyvážené či nerovné. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**OZ**") v § 1 odst. 2 stanovuje, že „*nezakazuje-li to zákon výslovně, mohou si osoby ujednat práva a povinnosti odchylně od zákona,…*", což dává všem osobám, tedy právnickým i fyzickým, možnost svobodně si sjednat vzájemná práva a povinnosti, případně taková práva s jinou osobou naopak nesjednat či do právního jednání s jinou osobou vůbec nevstoupit. Mantinelem, který tato smluvní volnost osob nesmí překročit, jsou kogentní ustanovení zákona, dobré mravy, veřejný pořádek a ujednání omezující postavení osob. Smluvní ujednání poté musí být v souladu s Listinou základních práv a svobod a obecně ústavním pořádkem,[2] kdy právě Listina ve čl. 1 stanovuje lidem rovnost v důstojnosti i právech, což se pochopitelně týká i práv závazkových.

S ohledem na výše uvedené se tedy dá říci, že před uzavřením smlouvy mají účastníci soukromoprávních vztahů v zásadě vždy rovné postavení, toto postavení se však uzavřením samotné smlouvy, v některých případech i bezprostředně před samotným uzavřením[3] mění na postavení nerovné, což bývá způsobeno několika okolnostmi. Jednou z těchto okolností může být skutečnost, že jedna ze smluvních stran je z velké míry závislá na poskytnutí plnění strany druhé a je ochotná s touto protistranou uzavřít smlouvu i za podmínek, které by pro jinou průměrně smýšlející osobu mohly být nepřijatelné. Jinou okolností narušující rovnost stran může být nekvalifikovanost jedné strany, která způsobí, že tato strana nedokáže dostatečně odborně posoudit podstatu plnění, které má na základě příslušné smlouvy obdržet či poskytnout.[4] V obou uvedených případech je zájmem společnosti zakotveným explicitně v § 3 odst. 2 písm. c) OZ, aby tato slabší strana neutrpěla díky svojí nekvalifikovanosti či závislosti nedůvodnou újmu na svých právech.

Slabší strana může vystupovat v mnoha podobách, např. zaměstnanec, nájemce, nezletilý, pojištěný či úvěrovaný, zákazník ve smyslu zákona č. 256/2004 Sb., a to ve formě osoby fyzické i právnické. Naproti tomu strana silnější se dá charakterizovat snáze, neboť dle ust. § 433 OZ se musí jednat o podnikatele, který vystupuje proti třetím osobám v hospodářském styku s určitou měrou odbornosti a hospodářského postavení, kdy tato míra bude vyšší, než odbornost a hospodářské postavení strany druhé. Odstavec 2 uvedeného ustanovení pak usnadňuje identifikaci strany slabší, kterou označuje jako osobu, která vůči podnikateli v hospodářském styku vystupuje mimo souvislost s vlastním podnikáním, jde ovšem o vyvratitelnou právní domněnku a postavení smluvní strany je třeba vždy individuálně zkoumat.[5]

Skutečnost, zda je smluvní strana daného závazku stranou slabší bude třeba posuzovat ve většině případů individuálně, vyjma jedné zcela specifické smluvní strany, kterou je fyzická osoba, která mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná.[6] Zákon tuto osobu označuje jako spotřebitele. Tento spotřebitel se poté při jednáních s podnikatelem vždy považuje za slabší smluvní stranu, a to přestože fakticky nemusí být splněny materiální předpoklady pro nerovnost smluvních stran. Toto v praxi znamená, že i spotřebitel, který není nijak závislý na plnění podnikatele a je dostatečně způsobilým k plnému odbornému posouzení svého právního jednání, bude přesto požívat právní ochrany slabší smluvní strany.

Specifickým druhem spotřebitele je poté spotřebitel tzv. „finanční", za kterého bývá označován spotřebitel, kterému je poskytována nějaká finanční služba, resp. služba spojená s daným finančním či investičním nástrojem.[7] Zákonná definice finančního spotřebitele nicméně v českém právním řádu, stejně jako např. na Slovensku,[8] chybí, domnívám se však, že není nikterak potřebná, neboť tento nepožívá žádné privilegované ochrany oproti spotřebiteli standardnímu, ale pouze vstupuje do smluvních vztahů se specifickými podnikateli, na jejichž činnost dopadá více regulativních požadavků. Přízvisko „finanční" tak považuji pouze za nepodstatné a lehce upřesňující označení, a to i s ohledem na to, že ve specifických právních vztazích jsou tyto osoby, které by mohly spadat do teoretické definice finančního spotřebitele, označeny speciálními pojmy, jakými jsou např. „neprofesionální zákazník" v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu, „nekvalifikovaný investor" v zákoně o investičních společnostech a investičních fondech, atp.

2. Prostředky ochrany slabší smluvní strany

Ochrana slabší smluvní strany je zakotvena v celé škále právních předpisů dotvářených rozmanitou judikaturou a též v nejrůznějších nezávazných doporučeních a standardech podnikatelských organizací (soft-law), které však bývají podnikateli v zájmu jejich konkurenceschopnosti přes absenci jejich vynutitelnosti dodržovány. Dle typu nabízeného zboží či služby jsou tyto upraveny ve speciálních předpisech, které obvykle samy o sobě obsahují ustanovení zajišťující ochranu slabší smluvní strany, typickou pro daný segment trhu.[9] Základní východiska jsou však stanovena v základním soukromoprávním kodexu, tedy v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a v souvisejícím speciálním zákonu č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

2.1 Ochrana dle občanského zákoníku

Ochrana slabší strany, která není spotřebitelem, v OZ příliš rozsáhle upravena není vyjma obecných ustanovení směřujících k ochraně slabší strany v § 3 odst. 2, dále v generální klauzuli uvedené v § 433 OZ a několika speciálních ustanoveních. Mezi tato speciální ustanovení lze zařadit § 1796 o lichvě, § 1793 a násl. o neúměrném zkrácení a též např. dispozitivní úpravu v § 1798 a násl. o smlouvách uzavíraných adhezním způsobem.

U slabší strany v podobě spotřebitele je však zájem společnosti na jeho ochraně v závazcích s podnikatelem výraznější, což se promítá i do podstatně rozsáhlejší právní úpravy této ochrany v OZ. Primárně na ochranu spotřebitele dopadají i výše uvedená ustanovení OZ včetně generální klauzule,

nicméně OZ se zaměřuje i na konkrétní fáze kontraktačního procesu spotřebitele s podnikatelem, když (i) ukládá podnikateli povinnost sdělit spotřebiteli relevantní informace[10] ještě před uzavřením příslušné smlouvy, čímž je sledován zájem o maximální informovanosti spotřebitele a zvýšení jeho schopnosti kvalifikovaně posoudit práva a povinnosti ze závazku vyplývající. Dále OZ explicitně (ii) zakazuje sjednat ve smlouvě ustanovení zhoršující postavení spotřebitele, zejména ujednání omezující práva z vadného plnění, omezení ve vztahu k odstoupení od smlouvy a jeho důsledkům, apod.[11] Po uzavření smlouvy (iii) OZ též umožňuje spotřebiteli od smlouvy v určitých případech během ochranné lhůty odstoupit bez jakékoli sankce.[12]

2.2 Ochrana dle zákona o ochraně spotřebitele

Vedle ustanovení na ochranu slabší strany v OZ je tato zakotvena i v dalších předpisech, z nichž významným pro spotřebitele je právě zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jen „**ZOS**"), který zejména (i) ukládá podnikatelům povinnosti při prodeji výrobků a poskytování služeb a (ii) zakotvuje velmi přínosný institut na ochranu spotřebitele, kterým je mimosoudní řešení spotřebitelských sporů specializovanými správními orgány.

Stran povinností podnikatelů při prodeji výrobků a poskytování služeb ZOS nejprve stanovuje jako základní východisko poctivost podnikatele při jeho činnosti, zejména v podobě poskytování plnění ve správné hmotnosti, míře, množství, jakosti, za cenu určenou v souladu s právními předpisy a další. Dále ZOS definuje některé pojmy, jako např. nekalou, klamavou a agresivní obchodní praktiku, ukládá podnikateli informační povinnost ve vztahu k výrobkům a poskytovaným službám, k možnostem mimosoudního řešení sporů a další.

Vedle povinností pro podnikatele ZOS též stanovuje celou řadu správních orgánů, které vykonávají dozor nad podnikateli a jimi nabízeným zbožím a službami dle nabízeného typu zboží či služby. Do pravomoci těchto dozorových orgánů poté patří kontroly podnikatelů, vydávání závazných pokynů k odstranění nedostatků v činnosti podnikatele či ve kvalitě zboží či služby, omezení či úplné stažení nějakého výrobku či služby z prodeje, projednávání přestupků podnikatelů a ukládání pokut za tyto přestupky.

3. Finanční služby

3.1 Typické finanční služby

Finanční služby jsou službami vysoce specifickými, složitými a pro běžného spotřebitele často do důsledku těžko pochopitelnými, neboť vyžadují vyšší míru kvalifikovanosti v oblasti ekonomické i právní. Poskytovatelé těchto služeb jsou poměrně přísně regulováni[13] a na jejich personální substrát, korporátní uspořádání i vnitřní procesy je dohlíženo dohledovým orgánem. Drtivá většina smluv o finančních službách se uzavírá formou smluv adhezních s obsáhlými obchodními podmínkami, které zpravidla obsahují prorogační či rozhodčí doložky, čímž v zákonem tolerované míře omezují slabší smluvní stranu mimo jiné ve volbě nezávislého orgánu, který by měl případný spor mezi touto stranou a poskytovatelem finanční služby řešit.

Nejen z těchto důvodů je kladen vysoký důraz na ochranu slabší smluvní strany,[14] která je mimo

jiné realizována zejména snahou o maximální informovanost slabší smluvní strany během celého kontraktačního procesu, což by mělo v důsledku vést ke kvalifikovanému rozhodnutí, zda danou smlouvu uzavřít, či nikoliv. Snaha o informovanost slabší smluvní strany je realizována prostřednictvím sdělení specifických předsmluvních informací, pravidel, za kterých je možno takové služby inzerovat či propagovat na veřejnosti, a v neposlední řadě též prostřednictvím regulace subjektu, který se slabší smluvní stranou uzavírá příslušnou smlouvu. Tyto subjekty lišící se dle poskytované finanční služby zpravidla podléhají registračnímu řízení u dohledového orgánu, který nepovolí výkon jejich činnosti dříve, než prokáží dostatečnou odbornou kvalifikaci a absolvují příslušné odborné zkoušky. Následně po zahájení jejich činnosti jsou tito odpovědni za veškeré informace, které protistraně poskytují před uzavřením příslušné smlouvy a v některých případech i po jejím uzavření.[15]

Mezi typické smlouvy o finančních službách lze zařadit smlouvu o pojištění, ať už životním či majetkovém, smlouvu o úvěru a smlouvu o poskytování investičních služeb. Přestože se tato práce zabývá převážně slabší stranou v podobě spotřebitele, je důležité zmínit, že ochrana slabší strany uvedená níže se až na specifické výjimky vztahuje na všechny osoby užívající finanční služby bez ohledu na jejich právní formu,[16] což je dáno právě onou vysokou složitostí těchto služeb. Uvedené je možno demonstrovat na definici zákazníka v zákoně o podnikání na kapitálovém trhu, za kterého se považuje osoba, které je poskytována služba[17] a takový zákazník, bez ohledu na jeho právní formu, poté požívá práva a výhody slabší smluvní strany, nenaplní-li definici tzv. způsobilé protistrany.

3.2 Prostředky ochrany před uzavřením smlouvy

Budu-li se zabývat prostředky sloužícími k ochraně spotřebitele při uzavírání smluv o finančních službách chronologicky, je vhodné na první místo umístit informační povinnosti poskytovatelů finančních služeb, které v sobě zahrnují mimo standardní předsmluvní informace, které poskytovatel musí povinně spotřebiteli poskytnout před uzavřením smlouvy, též minimální požadavky na informace sdělované spotřebiteli v reklamě na finanční služby,[18] dále základní informace o osobě poskytovatele služby včetně kontaktních údajů[19] a některých dalších specifických informací,[20] které se liší dle typu poskytované služby.

Při nabízení investičních nástrojů ve smyslu zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v případě spotřebitele, který je v těchto typech obchodů označen jako zákazník či nekvalifikovaný investor, přibývá poskytovatelům investičních služeb povinnost před uzavřením příslušné smlouvy též seznámit spotřebitele s prospektem investičního nástroje[21] a zjistit základní informace o znalostech, zkušenostech, finančním zázemí a investičních cílech daného zákazníka ve vztahu k zamýšlené investici.[22] V těchto typech obchodů tedy nemají poskytovatelé povinnost informace pouze poskytovat, ale musí je též vyžadovat, a to takovým způsobem a v takové kvalitě, aby poskytovatel porozuměl zásadním skutečnostem o zákazníkovi a aby nabyl přesvědčení, že se zřetelem ke druhu a rozsahu zákazníkem požadovaných služeb jsou obchod, investiční nástroj nebo investiční služba pro zákazníka vhodné. Přihlédnout by tedy měl především k možným rizikům, která mohou být s investiční službou, investičním nástrojem nebo obchodem týkajícím se investičního nástroje spojena, a možným zajištěním proti nim, charakteru pokynu zákazníka a četnosti, s jakou zákazník s investičním nástroji obchoduje.[23]

V případě, kdy by tuto povinnost zanedbali či zcela porušili, mohou být odpovědní spotřebiteli

za případnou škodu vzniklou vlivem tržního investičního rizika, které si investor nedostatečně vyhodnotil, a též jsou vystaveni riziku sankce dohledového orgánu. O takových pochybeních v minulosti rozhodovala Komise pro cenné papíry, jejíž rozhodnutí na poli ochrany finančních spotřebitelů a pochybení poskytovatelů investičních služeb jsou i v dnešních dnech relevantním vodítkem při posuzování řádnosti a správnosti jednání poskytovatelů investičních služeb. Na tomto místě je příznačné zmínit např. rozhodnutí KCP/14/2005 ve spojení s KCP/4/2005, která normují, že

„Pokud obchodník s cennými papíry vyžaduje informace od zákazníků o jejich zkušenostech, finanční situaci a záměrech, ale tyto údaje nevyhodnotí a nezvolí na jejich základě vhodnou strategii, jedná v rozporu se zákonem"[24]

„Obchodník s cennými papíry není povinen poskytovat služby ke všem investičním nástrojům, pokud však zákazníkům, kteří nemají zájem o agresivní obchodování a jsou na základě jimi uvedených údajů v investičním dotazníku zařazeni do konzervativní skupiny, nabízí nevhodné, agresivní strategie, jedná v rozporu se zákonem."[25]

3.3 Některé náležitosti smlouvy

Obligatorní požadavky na samotné smlouvy se opět liší dle typu poskytované finanční služby, nicméně základním východiskem společným všem typům smluv je požadavek na srozumitelnost, nezavádějící a úplné informace a transparentnost nákladovosti finančních produktů.[26]

Nový zákon o spotřebitelském úvěru z roku 2016 poměrně přísně stanovil vedle obligatorních obsahových náležitostí smlouvy o spotřebitelském úvěru též obligatorně zakázaná ujednání jako např. zákaz zajištění úvěrů směnkami, zákaz používání telefonních čísel s vyšší než běžnou cenou pro komunikaci spotřebitele s poskytovatelem či zákaz sankčních ujednání při předčasném splácení úvěru a další.

Jelikož je naprostá většina smluv o finančních službách uzavírána s využitím adhezních smluv, které odkazují na obchodní podmínky poskytovatelů, dopadají závazná pravidla i na obsah obchodních podmínek. Obsah obchodních podmínek je omezen přímo § 1753 OZ, který označuje za neúčinné jakékoli ustanovení obchodních podmínek, které jedna ze stran nemohla rozumně v obchodních podmínkách očekávat, tzv. překvapivé ujednání, ledaže by je druhá smluvní strana přijala výslovně. Toto ustanovení je poté dále doplněno ust. § 1754 odst. 2, který otáčí důkazní břemeno ve prospěch slabší smluvní strany, kdy musí druhá strana prokázat, že význam doložky v obchodních podmínkách byl při uzavírání smlouvy slabší smluvní straně znám.

Nároky z obchodních podmínek jsou častým předmětem sporů před soudy a existuje rozsáhlá judikatura, která staví primárně na zásadě poctivosti smluvních stran při sjednávání obchodních podmínek a vyloučení překvapivých ujednání, viz např. následující nález Ústavního soudu:[27]

„…V praxi se zásada poctivosti projevuje mimo jiné tím, že text spotřebitelské smlouvy, obzvláště jedná-li se o smlouvu formulářovou, má být pro průměrného spotřebitele dostatečně čitelný, přehledný a logicky uspořádaný. Například smluvní ujednání musí mít dostatečnou velikost písma, nesmějí být ve výrazně menší velikosti než okolní text, nesmějí být umístěna v oddílech, které vzbuzují dojem nepodstatného charakteru…

… Je třeba zdůraznit, že obchodní podmínky ve spotřebitelských smlouvách na rozdíl třeba od obchodních

smluv mají sloužit především k tomu, aby nebylo nezbytné do každé smlouvy přepisovat ujednání technického a vysvětlujícího charakteru. Naopak nesmějí sloužit k tomu, aby do nich v často nepřehledné, složitě formulované a malým písmem psané formě skryl dodavatel ujednání, která jsou pro spotřebitele nevýhodná a o kterých předpokládá, že pozornosti spotřebitele nejspíše uniknou (například rozhodčí doložka nebo ujednání o smluvní pokutě). Pokud tak i přesto dodavatel učiní, nepočíná si v právním vztahu poctivě a takovému jednání nelze přiznat právní ochranu."

3.4 Řešení sporů

Významným institutem zlepšujícím postavení spotřebitele ve vztahu s podnikatelem je možnost mimosoudního řešení spotřebitelských sporů, díky kterému může spotřebitel snáze, levněji a rychleji uplatnit svá práva u nezávislého orgánu.

Základní úprava je stanovena v ZOS, který jako tzv. subjekty mimosoudního řešení spotřebitelských sporů vymezuje finančního arbitra, Český telekomunikační úřad, Energetický regulační úřad a Českou obchodní inspekci. Činnost jednotlivých subjektů je poté upravena ve speciálních předpisech a v zásadě spočívá na mimosoudním řešení sporů formou specifického druhu mediace, kdy se subjekt pokouší přimět strany sporu k dohodě a v případě porušení povinností podnikatelem tomuto může ze své podstaty uložit sankci. Řízení je v těchto případech zahájeno na žádost spotřebitele, která není spojena s žádným poplatkem a věc bývá projednána obvykle korespondenčně během několika týdnů, maximálně měsíců. Nevýhodou takového řešení sporů však je, že v některých případech orgán nemůže rozhodnout autoritativně a pokud se některá ze stran brání dohodě, neexistuje možnost, kterou by mohl spor vyřešit.[28]

V případě mimosoudního rozhodování spotřebitelských sporů s finančními institucemi je příslušným subjektem finanční arbitr, který rozhoduje autoritativně a jeho rozhodnutí je pro obě strany závazné. Řízení před arbitrem nepodléhá žádným poplatkům a každá ze stran nese své případné náklady ze svého. V případě i částečného úspěchu ve věci poté arbitr přizná spotřebiteli nárok na peněžitou kompenzaci ve výši 10 % z částky, kterou má instituce spotřebiteli zaplatit, nejméně však 15.000,- Kč. Řízení před arbitrem má účinky na promlčecí dobu stejně jako řízení před soudem a arbitr má na vyřešení sporu lhůtu 90 dnů, která může být ve složitějších případech prodloužena o dalších 90 dnů. Arbitr řízení končí nálezem, proti kterému lze podat do 15 dnů námitky. Nález, vůči kterému nelze podat námitky, je v právní moci a lze jej vykonat dle občanského soudního řádu.

Řízení před arbitrem může být zahájeno i přes existenci rozhodčí či prorogační doložky ve smlouvě a po dobu řízení před arbitrem nelze řízení před soudem zahájit. Pravomocný nález arbitra však lze přezkoumat soudně dle části V. občanského soudního řádu, k čemuž od počátku roku 2018 hojně dochází díky významným sporům mezi Českou pojišťovnou a jejími klienty z životního pojištění.[29]

Předmětem řízení před finančním arbitrem však nejsou toliko spory, jejichž předmětem je peněžité či jiné plnění, ale též spory určovací,[30] viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19.4.2017, sp. zn. 32 Cdo 4073/2016, které se přímo určovacími žalobami podanými u finančního arbitra zabývalo a explicitně judikovalo, že „*rozhodovací pravomoc finančního arbitra není omezena pouze na žaloby na plnění.*"

3.5 Dohled

Zásadním a velmi důležitým prvkem nepřímé ochrany spotřebitelů v závazcích s poskytovateli finančních služeb je dohled vykonávaný nezávislým dohledovým orgánem, který zajišťuje, že veškeré služby poskytované na finančním trhu v České republice budou vykonávány a poskytovány k tomu dostatečně kvalifikovanými subjekty, kteří budou schopni dostát svým závazkům v případě jejich selhání[31] a budou poskytovány obezřetně, transparentně a v nejlepším zájmu spotřebitelů. Tímto nezávislým orgánem je od roku 2006 Česká národní banka (dále jen „**ČNB**“).

Dohled nad finančním trhem, tedy trhem, kde dochází k poskytování finančních služeb, je vykonáván ve dvou úrovních, kdy první a tou z mého pohledu zásadní je regulace a stanovení podmínek přístupu na tento trh, tedy stanovení podmínek, za kterých podnikatel může začít na finančním trhu působit a poskytovat finanční služby. Takový podnikatel musí splnit podmínky fungování na finančním trhu, podat příslušnou žádost o vydání povolení k činnosti k ČNB a ta poté v rámci správního řízení takovou žádost včetně všech podkladů prokazující způsobilost podnikatele a kvalifikovanost jeho relevantních pracovníků posoudí a splní-li, resp. prokáže-li podnikatel v žádosti o povolení splnění všech zákonných předpokladů, ČNB povolení vydá a podnikatel poté smí na finančním trhu působit a poskytovat své služby. Podmínky, které musí aspirující podnikatel splnit, se liší v závislosti na tom, jakou činnost a jaké služby hodlá na finančním trhu poskytovat, nicméně pro všechny aspiranty o danou činnost jsou tyto podmínky objektivně stejné, neboť se jedná o obecná makroobezřetnostní pravidla, která jsou nastavena právě proto, aby finanční trh fungoval správně, bezpečně a naplnil svůj primární účel.

Poté, co podnikatel obdrží povolení k poskytování příslušných služeb a začne na finančním trhu podnikat, se dohledová činnost ČNB projevuje průběžnou kontrolou toho, (i) zda podnikatel dodržuje požadavky na výkon jeho činnosti i po obdržení povolení, (ii) zda jedná v souladu s českými a unijními přímo závaznými předpisy,[32] (iii) zda dodržuje povinnosti dané občanským zákoníkem ve vztahu k ochraně spotřebitele, tzn. ustanovení o smlouvách uzavíraných na dálku, o zákazu používání nekalých obchodních praktik a nově též nad dodržováním povinností při poskytování nebo zprostředkování spotřebitelského úvěru.[33,34]

Tato dohledová činnost se realizuje dvěma způsoby, a to sice dohledem na dálku a dohledem na místě. Při dohledu na dálku ČNB vyhodnocuje podklady, které ji dohlížený podnikatel poskytuje, a to buď podklady poskytované pravidelně, anebo podklady mimořádné, které si ČNB z vlastní iniciativy vyžádá. Tato dohledová činnost je v naprosté většině případů realizována mimo rámec správního řízení. Dohlížený podnikatel často při zjištění nějakého nedostatku nevýznamného rozsahu přijme nápravné opatření bezprostředně po objevení tohoto nedostatku a k zahájení správního řízení o uložení případné sankce poté nedojde.

V případě dohledu na místě se jedná o citelnější zásah do činnosti podnikatele, neboť ČNB je oprávněna vstoupit do provozovny podnikatele a provádět důkladné šetření přímo na místě. ČNB je tak oprávněna kromě vstupu do budov identifikovat konkrétní zaměstnance dle osobních dokladů, provádět mimo jiné kontrolní nákupy, tzn. např. předat „cvičný" pokyn obchodníkovi s cennými papíry a kontrolovat, jakým způsobem bude pokyn zpracován, může požadovat veškeré dokumenty a podklady včetně účetních, ČNB je též během kontroly oprávněna pořizovat zvukové i obrazové záznamy soukromých prostor kontrolovaného (vyjma obydlí fyzických osob), ČNB smí též používat technické prostředky kontrolovaného jako počítače, telefony, atp. a samozřejmě je kontrolovaný

povinen poskytnout na její žádost jakoukoli součinnost.

V situaci, kdy ČNB během dohledu zjistí, že podnikatel nesplňuje nějakou z povinností daných povolením anebo zákonem či jiným předpisem, stává se podnikatel právně odpovědným za nesplnění jeho povinnosti, což s sebou přináší zpravidla negativní následky,[35] ať už v podobě povinnosti k náhradě škody (ve vztahu k zákazníkovi – soukromoprávní odpovědnost), povinnosti strpět opatření k nápravě či sankci (ve vztahu k ČNB jako dohledovému orgánu – správněprávní / finančněprávní odpovědnost), případně povinnosti strpět trest (ve vztahu k celé společnosti – trestněprávní odpovědnost).

4. Závěr

Veřejnost má zájem na ochraně slabší smluvní strany při právním jednání se stranou silnější, která by mohla svého postavení snadno zneužít. Specifickou slabší smluvní stranou je spotřebitel, u něhož zájem na ochranu před stranou silnější ve společnosti kulminuje a jsou mu zákonem přiznána významná práva, která může vůči podnikateli, se kterým vstupuje do závazkového vztahu, uplatnit. Tato práva jsou generálně upravena v občanském zákoníku a zákoně na ochranu spotřebitele a poté dále v celé řadě speciálních předpisů vztahujících se k jednotlivým typům zboží či služeb, které jsou spotřebiteli nabízeny. Mezi tato práva patří zejména právo na informace o poskytovateli, produktu či službě, která je spotřebiteli nabízena, právo na odstoupení od smlouvy bez udání důvodu po určitý časový úsek po jejím uzavření a právo na mimosoudní řešení sporů s podnikatelem.

V případě poskytování finančních služeb či nabízení finančních produktů spotřebiteli jsou podnikatelé výrazně více regulováni a též dohlíženi dohledovým orgánem a je kladen mimořádný důraz na způsob poskytování finančních služeb a nabízení finančních produktů, neboť je silný veřejný zájem na důvěryhodnosti finančního trhu a důvěře veřejnosti ve finanční produkty a služby na trhu nabízené. Tento mimořádný zájem na důvěryhodnosti finančního trhu je způsoben zejména ekonomickými cíli, neboť řádné a zdravé fungování finančního trhu je nezbytným předpokladem pro zdravou ekonomiku státu jako celku, a účast soukromých domácností na finančním trhu je velmi důležitá, protože právě domácnosti a jednotlivci přináší na finanční trh velký objem finančních prostředků, které poté prostřednictvím nákupu finančních produktů a využitím finančních služeb poskytují do ostatních segmentů finančního trhu.

Silnější zájem na ochraně spotřebitele na finančním trhu může být demonstrován např. tím, že finanční arbitr, jenž je příslušný k mimosoudnímu řešení sporů s podnikateli dle ZOS, je oprávněn rozhodovat spory autoritativně i v případech, kdy není dohoda mezi stranami možná a jeho rozhodnutí je vykonatelné dle OSŘ, na rozdíl např. od České obchodní inspekce, která při řešení sporů mezi spotřebiteli a podnikateli autoritativně rozhodnout nemůže.

Nad podnikateli na finančním trhu od roku 2006 vykonává sjednocený dohled Česká národní banka, která vede povolovací či licenční řízení při vstupu podnikatelů na finanční trh, dohlíží nad produkty a službami na finančním trhu nabízenými, rozhoduje o přestupcích a správních deliktech podnikatelů na finančním trhu a uděluje odpovídající sankce.

Seznam poznámek pod čarou

1 Důvodová zpráva k ust. § 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ").

2 Viz ust. § 2 OZ.

3 Např. při nabízení některých typů služeb, kdy je zákazník již při prezentaci příslušné služby považován za slabší (smluvní) stranu a poskytovatel musí dodržet zákonem stanovenou povinnost řádné a poctivé prezentace takové služby včetně získání potřebných informací od zákazníka ještě před uzavřením smlouvy a poskytnutím samotné služby, viz např. ust. § 15a zákona č. 256/2004 Sb.

4 Typicky při uzavírání smluv o finančních a investičních službách.

5 Takové určení povahy protistrany nemusí být snadné, využívá-li korporace investičních služeb obchodníka s cennými papíry.

6 Viz ust. § 419 OZ.

7 Zákazník, kterému jsou nabízeny podílové listy, akcie, zájemci o pojištění, úvěr apod.

8 STRÉMY, Jana. *Ochrana finančného spotrebiteľa*, Praha: Leges, 2015, s. 31.

9 Např. zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních a střelivu, zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, a další.

10 Viz ust. § 1811 OZ.

11 Viz ust. § 1814 OZ.

12 Viz ust. § 1820 a 1829 OZ.

13 HOBZA, Martin. *Investiční služby v právní teorii a praxi,* Praha: Leges, 2017, s. 16-19.

14 Tamtéž s. 24-28.

15 Typicky při investiční službě přijímání a předávání pokynů, kdy investor po uzavření příslušné smlouvy dává poskytovateli na základě poskytovatelem sdělených informací pokyn k provedení dané operace.

16 S výjimkou např. kvalifikovaného investora či způsobilé protistrany dle zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, či úvěrovaného podnikatele, který nespadá do osobní působnosti zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

17 Ust. § 2, odst. 1, písm. a) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

18 Např. ust. § 91 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

19 Srovnej ust. § 21a, odst. 1, písm. a) zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí, a ust. § 91 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

20 Viz např. ust. § 127 zákona č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

21 Viz ust. § 36 a násl. zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, kdy se fakticky jedná o dokument detailně specifikující povahu investičního nástroje, včetně jeho emitenta a rizika s tímto nástrojem spojená.

22 Viz ust. § 15h a násl. zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

23 HUSTÁK, Zdeněk a kol. *Zákon o podnikání na kapitálovém trhu – komentář*.1. vydání, Praha: C.H. Beck, 2012, s. 222 – 223.

24 Rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 21.12.2005, sp. zn. KCP/14/2005.

25 Rozhodnutí Komise pro cenné papíry ze dne 7.7.2005, sp. zn. KCP/4/2005.

26 Srovnej ust. § 106, odst. 1, písm. f), g), h) zákona č. 257/2016 Sb, o spotřebitelském úvěru; ust. § 21a odst. 2 písm. d), f), g) zákona č. 38/2004 Sb., o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí, a např. ust. § 15d odst. 1 písm. e) zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu.

27 Nález Ústavního soudu ze dne 11.11.2013, sp. zn. I. ÚS 3512/11.

28 Spory před ADR orgány České obchodní inspekce.

29 MONIOVÁ, Eva. Česká pojišťovna mlžila s poplatky. Může proto přijít až o miliardy. *IDNES. CZ*. Citováno dne 4.12.2019. Dostupné online na: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/ceska-pojistovna-mlzila-s-poplatky-musi-vratit-pojistne.A180215_141235_ekonomika_nio.

30 Např. o existenci zástavního práva při sporu s úvěrovou institucí.

31 Kapitálové požadavky, povinnost účasti v garančních fondech, atp.

32 ČNB bude kontrolovat pouze soulad činnosti podnikatele s přímo použitelnými nařízeními EU. Směrnice, které mají být do právního řádu transponovány zákonem, ČNB v dohledové činnosti zohlední až po samotné transpozici.

33 Dohled nad oblastí spotřebitelských úvěrů byl do ZČNB zaveden zákonem č. 258/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru, který nabyl účinnosti ke dni 1. 12. 2016. Před touto novelou byla oblast spotřebitelských úvěrů z pohledu finančního práva prakticky neregulovaná.

34 Ust. § 44 a § 44a zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

35 JANOVEC, Michal. *Dohled nad finančním trhem a jeho integrace*, Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 129-130.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

https://www.iurium.cz/2019/10/20/slabsi-strana-financni-sluzby/

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Informace pro autory

Líbily se Vám naše články? V příštím čísle může být i ten Váš. Články přijímáme nepřetržitě, nemáme tedy žádnou uzávěrku. Obsah jarního čísla připravujeme do konce března, obsah podzimního do konce září. Články zasílejte v elektronické podobě (formát docx, či doc) na e-mail **redakce@iurium.cz**. Článek je nutné opatřit abstraktem, a to v českém a anglickém jazyce, dále pak medailonkem autora. Délka abstraktu je maximálně 500 znaků včetně mezer. Medailonek autora má rozsah taktéž 500 znaků a autor se v něm krátce představí (u jaké instituce studuje či pracuje, jaká je jeho specializace apod.). Co se týče délky článku, doporučený rozsah znaků je 18.000-36.000 znaků včetně mezer (tedy 10-20 normostran). Na druhou stranu v odůvodněných případech publikujeme i články delší či kratší.

Iurium Scriptum je odborné periodikum. Přijímáme tedy pouze články na vysoké úrovni, které řeší nějaký právní problém v tom nejširším slova smyslu - nejsou tak vyloučeny ani články na pomezí práva a filozofie, ekonomie, psychologie, sociologie či jiných oborů. Je nutné je opatřit citačním aparátem, přičemž pro všechny autory je závazná citační norma, kterou naleznete na adrese **www.iurium.cz/citace**. Citační normu je třeba striktně dodržovat.

Přijímáme pouze články, které jsou originální a které ještě nebyly publikovány v jiném periodiku. Je ovšem možné odeslat části článků či celé statě, které byly užity v účasti v různých soutěžích, jako kvalifikační podmínky při plnění nějakého předmětu či jako diplomové nebo jiné práce. Samozřejmostí je, že předkladatel musí disponovat autorskými právy k předkládanému článku.

Zasláním článku uděluje autor výhradní licenci k publikaci článku jak v online podobě na serveru Iurium (**www.iurium.cz**), tak v tištěné verzi Iurium Scriptum. Je na posouzení redakce a redakční rady, jestli článek posoudí jako vhodný k publikaci a jestli článek bude publikován. V případě, že by padlo rozhodnutí článek nepublikovat a licenci nevyužít, předkladatel o tom bude neprodleně informován.

Kromě odborných článků je ale možné předložit i článek do kterékoli z rubrik, které jsou k nalezení na internetovém portálu Iurium. Je tedy možné zasílat recenze na literaturu, dále publikujeme komentáře k aktuální legislativě či judikatuře, či jenom obecné úvahy *de lege lata* či *de lege ferenda* k jakýmkoliv otázkám. Stejně tak je možné předkládat články, které mají za cíl popularizaci práva a srozumitelným způsobem vysvětlují nějaký právní problém. Jiné články než odborné články není nutné opatřovat abstraktem.

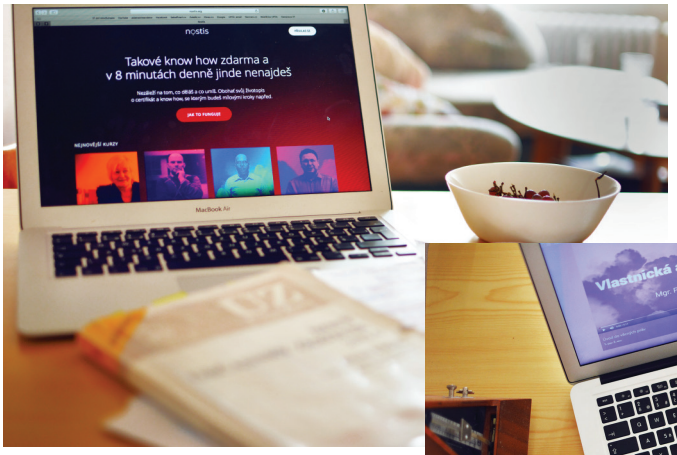
NUGIS FINEM

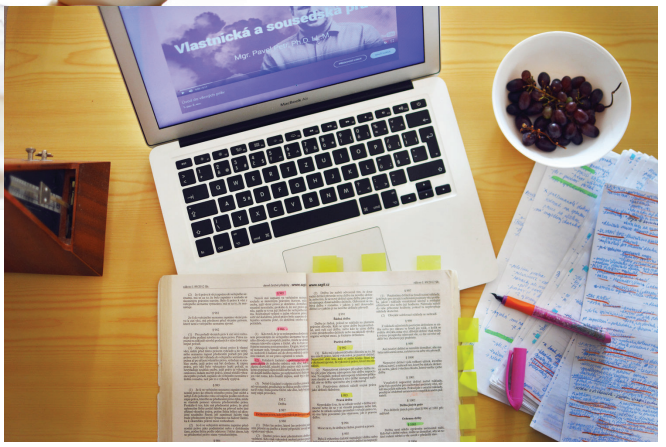
Protože ve vzdělanější společnosti je lepší život

Jsme nezisková organizace zabývající se právním vzděláváním české společnosti. Základům práva by měl rozumět každý, protože se s ním každodenně setkává. Díky nám mu každý skutečně rozumět může. Studovat právo totiž můžete online z pohodlí svého domu. A zdarma.

nostis

Slouží k tomu naše platforma Nostis, kterou naleznete na adrese www.nostis.org. Stačí jen pár kliknutí. Ať už je vaše dosažené vzdělání jakékoli, naše kurzy jsou pro vás.





To ale není všechno. Další odborné články, rozhovory s nejvýznamnějšími osobnostmi ze světa práva, aktuální legislativa i judikatura. To vše a mnoho dalšího naleznete na našem webu.

www.iurium.cz

NUGIS FINEM
PUBLISHING