



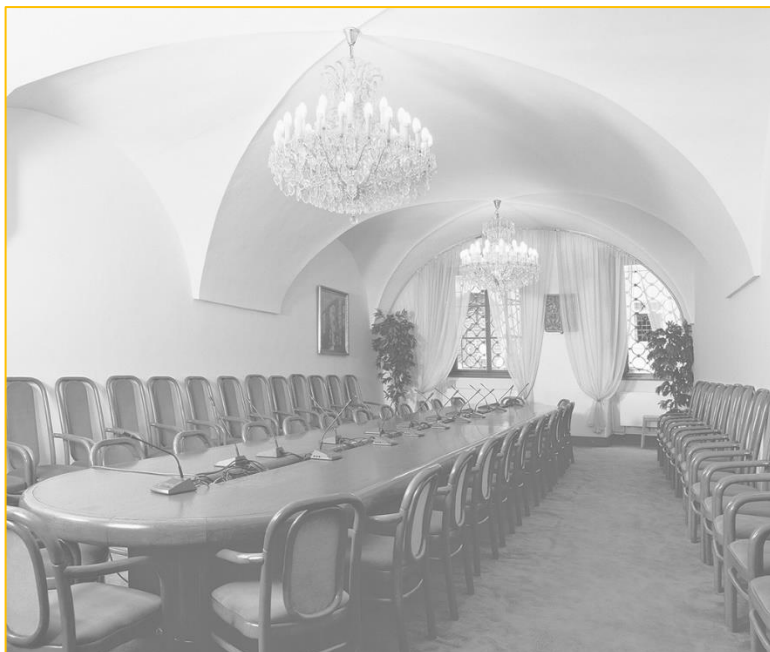
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Novela zákona o rozhlasových a televizních poplatcích: změny v osvobození od rozhlasového a televizního poplatku

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 625), s právem EU



Informační podklad č. 0625
listopad 2019
autor: Miroslav Jakab

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Změna zákona o rozhlasových a televizních poplatcích: změny v osvobození od informačního poplatku	Typ řady: online
Autor: Jakab, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0625	První vydání řady: říjen 1998
Datum: listopad 2019	Frekvence vydání řady: nepravidelná
	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
Klíčová slova: rozhlasové a televizní poplatky; koncesionářské poplatky; veřejnoprávní vysílání; státní podpory; diskriminace	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení
všeobecných
studií**

STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	

**Oddělení pro
evropské
záležitosti**

STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
---	--	---	--	---

**Oddělení
komunikace
a vzdělávání**

INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů
---	---	--	---	---

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 625), s právem EU

Úvod:

Podle zákona č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích, (dále jen „RTP“) je poplatníkem rozhlasového (popř. televizního) poplatku podle § 3 odst. 1 a 2 RTP každý, kdo vlastní, či alespoň po dobu jednoho měsíce drží nebo jinak po právu užívá rozhlasový nebo televizní přijímač. § 4 RTP uvádí výjimky z tohoto obecného pravidla. Podle navrhované úpravy by nově byli osvobozeni (1.) lidé pobírající starobní nebo invalidní důchod, (2.) osamělí rodiče pečující o nezletilé dítě, (3.) ústavní zařízení poskytující péči nemocným a seniorům a (4.) jednotlivci (či skupina osob žijící v téže domácnosti) s příjmem nižším než čtyřnásobek životního minima podle jiného právního předpisu (oproti současné hranici 2,15násobku životního minima). V poslední uvedené skupině by však byl přinejmenším v případě jednotlivců osvobozen pouze ten, *který pracuje nebo je na mateřské nebo rodičovské dovolené*.

Stanovisko Pl:

Předmětný návrh zákona neupravuje oblast, která by byla harmonizovaná unijními předpisy. Protokol č. 29 ke Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) pouze stanoví, že ustanovení základních smluv EU se netýkají pravomocí členských států financovat veřejnoprávní vysílání, ledaže by takové financování i s přihlédnutím k plnění veřejné služby ovlivnilo obchodní podmínky nebo hospodářskou soutěž EU v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem. Dále se tématem veřejnoprávního vysílání zabývají prohlášení a doporučení institucí EU, například usnesení Evropského parlamentu o veřejnoprávním vysílání v digitální době, které mj. vyzývá členské státy EU k ochraně politické a ekonomické nezávislosti veřejnoprávního vysílání.¹ Součástí práva EU je konečně i Úmluva UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů,² ke které EU přistoupila. Ta vyhrazuje signatářům ve svém čl. 6 právo podporovat rozmanitost médií prostřednictvím veřejnoprávního vysílání v souladu s jejími ostatními ustanoveními.

Nabízí se ale dvě oblasti, kde se navrhovaná úprava významněji dotýká unijního práva. V první řadě jde o otázku zákazu diskriminace upraveného obecně v čl. 19 SFEU, v druhé pak o právo státních podpor podle čl. 107 a násl. SFEU. **Zejména v prvním případě posuzovaná úprava vzbuzuje pochybnosti o svém plném souladu s právem EU.**

Antidiskriminační právo

Čl. 19 SFEU upravuje v obecné rovině otázku zákazu diskriminace. V právu EU a judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) se běžně uplatňuje dělení na diskriminaci přímou a nepřímou. Jedná-li se o diskriminaci na základě vlastnosti neoddělitelné od příslušnosti k chráněné skupině, jedná se o diskriminaci přímou. Pokud se určité opatření chráněné skupiny dotýká v podstatně vyšší míře, než zbytku populace, jde o diskriminaci nepřímou. Nad rámec tohoto lze vysledovat dělení na diskriminaci „skrytou“ a „zjevnou“, které podle stanoviska

¹ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. listopadu 2010 o veřejnoprávním vysílání v digitální době: budoucnosti duálního systému (2010/2028(INI)), dostupné z

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0438&from=SK>.

² Český překlad úmluvy byl vyhlášen pod č. 93/2010 Sb. m. s., dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/stejnopisy-sbirky-mezinarodnich-smluv.aspx>.

generální advokátky SDEU představuje odlišnou kategorii závislou na tom, zda příslušnost k chráněné skupině představuje explicitní důvod rozdílného zacházení nebo nikoli.³

S ohledem na navrhovanou úpravu se nabízí možnost nepřímé diskriminace na základě rasy nebo etnického původu. Směrnice 2000/43⁴ (dále jen „**směrnice**“) ve svém čl. 1 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. h) zakazuje diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu v přístupu mj. ke službám, které jsou k dispozici veřejnosti.

Výše uvedenou službu zde představuje české veřejnoprávní vysílání a úhrada rozhlasového nebo televizního poplatku je (až na výjimky) nutnou podmínkou přístupu k této službě. Přitom platí, že podle navrhované úpravy se má výjimka z poplatkové povinnosti uplatnit pouze na ty osoby s nižšími příjmy, které pracují nebo jsou na mateřské popř. rodičovské dovolené. Ač se termín „pracující osoba“ nezdá být běžným pro český právní řád a jeho výklad by se musel ustálit, výjimka by se zřejmě zhusta vztahovala na osoby zaměstnané popř. samostatně výdělečně činné. Jedná se o neutrální kritérium, které by mohlo mít fakticky závažnější dopad na některé menšinové etnické skupiny. Zatímco v rámci celé populace v České republice Český statistický úřad například vykázal v roce 2016 průměrnou míru zaměstnanosti (podíl počtu zaměstnaných na počtu všech osob 15letých a starších) ve výši 57,6 %, ⁵ podle statistik Agentury Evropské unie pro základní práva se ve stejném období v České republice označilo za zaměstnané pouze 29 % Romů ve věku 16 a více let. ⁶ Podle zprávy schválené vládou České republiky potom představují Romové dlouhodobě jednu z nejohroženějších skupin na zdejším trhu práce. ⁷ Navrhovaná úprava tak má v tomto bodě určitý potenciál znevýhodnit některé menšinové etnické skupiny žijící v České republice.

V některých jazykových verzích směrnice je pro nepřímou diskriminaci vyžadováno, že členové chráněné skupiny budou *obzvláště znevýhodněni* (srov. anglicky *particular disadvantage*, francouzsky *désavantage particulier*, německy *in besonderer Weise benachteiligen*), toto bývá v judikatuře SDEU vykládáno jako dotčení „mnohem vyššího procenta“ v jedné skupině nebo dlouhodobá přítomnost menšího rozdílu. ⁸ V konkrétních případech se takovýto rozdíl může projevit jako vůči ženám diskriminační požadavek pracovat pro zaměstnavatele alespoň 15 let na plný (a nikoli částečný) úvazek pro získání zaměstnaneckého penzijního připojištění, ⁹ nebo aplikace neutrálního kritéria vedoucí k tomu, že přes 50 % dětí ve speciálních školách bylo romského původu. ¹⁰ To, zda posuzovaný případ naplňuje toto kritérium závažnosti, zůstává otevřeno závaznému soudnímu výkladu. Pokud ano, musela by být úprava odůvodněna legitimním cílem a být přiměřená a nezbytná k jeho dosažení.

³ Stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci C-73/08, Bressol, ECLI:EU:C:2009:396, body 43-76.

⁴ Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, zvláštní vydání Úř. věst. v českém jazyce: Kapitola 20 Svazek 001 S. 23 – 27.

⁵ Srov. <https://www.czso.cz/documents/10180/46239573/2501321764.pdf/2c06ec79-7c20-4a22-9b6b-58ac27214144?version=1.0>.

⁶ Agentura Evropské unie pro základní práva. *Druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii Romové – vybrané výsledky*. Lucemburk 2018 [cit. 2019-11-12]. Dostupné z

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_cs.pdf.

⁷ Zpráva o stavu romské menšiny v České republice za rok 2018, dostupná z

<https://www.vlada.cz/assets/ppov/zalezitosti-romske-komunity/dokumenty/Zprava-o-stavu-romske-mensiny.pdf>.

⁸ *Antidiskriminační zákon: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H.Beck, 2016. Beckovy komentáře, str. 207. ISBN 978-80-7400-618-0.

⁹ Věc C-170/84, *Bilka*, ECLI:EU:C:1986:204.

¹⁰ *D. H. a ostatní proti České republice*, rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 13. listopadu 2007, stížnost č. 57325/00.

Nad rámec uvedeného si dovoluujeme upozornit na ústavně-právní kontext zkoumané výjimky pro pracující osoby. Podle čl. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech. Základní práva a svobody se zaručují všem mj. bez rozdílu sociálního původu nebo jiného „podezřelého“ kritéria podle čl. 3 odst. 1 Listiny, podle čl. 9 odst. 1 Listiny pak nikdo nemá být podroben nuceným pracím a službám. Jako korektiv zákazu nucené práce však slouží kritérium tíživosti uloženého břemene – pro porušení čl. 9 Listiny nepostačuje břemeno zanedbatelné anebo běžné.¹¹

Ať již dělba na pracující a nepracující osoby odpovídá „podezřelému“ kritériu nebo ne, judikatura Ústavního soudu v jakémkoli případě rozlišování mezi osobami zakazuje svévoli, rozdílné zacházení tedy musí být způsobitelné rozumně dosáhnout proklamovaného cíle zákona,¹² takovýto cíl pak dozajista musí být legitimní ve světle základních ústavních kautel. Uvedené kritérium rozlišování přitom zjevně nepřispívá ke zmírnění tvrdosti vůči sociálně slabým osobám sledovanému § 4 odst. 2 RTP. **Může naopak představovat formu určité penalizace osob, které práci nevykonávají (ať již z vlastní vůle nebo zcela nedobrovolně),¹³ a to v oblasti poskytování služeb veřejnoprávního vysílání, která nemá žádnou přímou vazbu na ekonomickou aktivitu jeho příjemců. Takovýto účinek by byl obtížně opodstatnitelný jako cíl sám o sobě.** Na rozdíl od dřívější československé „lidově demokratické“ a později socialistické ústavy zakotvující povinnost pracovat¹⁴ je ústavní pořádek České republiky postaven na zákazu nucené práce. Stranou lze pak dodat pro účely posouzení z hlediska čl. 9 Listiny jako takového, že měsíční poplatek ve výši 45 Kč (resp. 135 Kč) podle § 6 RTP se nezdá být příliš vysoký, k tomu je však třeba vzít v potaz skutečnost, že se úprava dotýká specificky osob v té nejtíživější sociální situaci, na což ostatně upozorňuje v důvodové zprávě sám návrhovač. Symbolická pak v žádném případě není přírážka až ve výši 10 000 Kč podle § 9 RTP.

Uvedená problematika může v neposlední řadě nabýt i unijního rozměru. Listina základních práv Evropské unie (dále jen „LZPEU“) zakazuje jak nucenou práci (čl. 5 odst. 2 LZPEU), tak diskriminaci (čl. 21 LZPEU). Členské státy zavazuje v případech, kdy uplatňují unijní právo (čl. 51 odst. 1 LZPEU). Výklad posledního zmíněného ustanovení ze strany SDEU je přitom poměrně široký. Bylo například dovozeno, že ve správním a trestním řízení týkajícím se neplnění povinností plynoucích z daňového práva dochází k uplatňování práva EU, protože DPH je na úrovni EU harmonizována a je zároveň příjmovou složkou unijního rozpočtu.¹⁵ Jelikož se poplatková povinnost podle RTP vztahuje i na cizince s povolením k trvalému pobytu (§ 4 odst. 1 písm. b) RTP *a contrario*), může dopadnout i na občany Unie žijící v České republice. Je tedy ke zvážení, zda by navrhovaná úprava nebyla i v tomto bodě problematická z hlediska práva EU.

¹¹ LANGÁŠEK, komentář k čl. 9. In: *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex, s. 264. ISBN 978-80-7357-750-6.

¹² Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 23. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 8/07 (Redukční hranice pro výpočet procentní výměry důchodu), bod 86.

¹³ Nedobrovolnou nezaměstnaností jsou přitom zvláště ohroženy i jinak zranitelné skupiny jako osoby v předdůchodovém věku nebo matky po skončení rodičovské dovolené, srov. např. studii společnosti TREXIMA, spol. s r.o., *Zaměstnávání osob v předdůchodovém věku na českém trhu práce*, dostupnou z https://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/wysiwyg_uploads/013c67c033b59c8c/uploads/STUDIE_PREDDUCHODO_VY_VEK_ASO_201.pdf.

¹⁴ Jedním z nejextrémnějších projevů tohoto principu byl v dnešní době již nepřijatelný trestný čin příživnictví zakotvený v § 203 nyní již neúčinného zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona.

¹⁵ Věc C-617/10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:105, bod 26.

Právo státních podpor

Právo státních podpor v oblasti veřejnoprávního vysílání podléhá řadě specifík. Veřejnoprávní televize a rozhlas bývají zpravidla podniky poskytující služby obecného hospodářského zájmu ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU. Aplikaci práva státních podpor je navíc třeba modifikovat citovaným Protokolem č. 29, jak vyplývá ze sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání.¹⁶ O zavedení nového (nebo změně stávajícího) režimu podpory musí být ale v každém případě notifikována Komise podle čl. 108 odst. 3 SFEU.

Tyto úvahy však nejspíše nebudou rozhodné v případě navrhované úpravy. Aby totiž došlo ke změně podpory vyžadující notifikaci Komisi, musí jít o tzv. „novou podporu“ ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení Rady k provádění čl. 108 SFEU.¹⁷ Za takovouto novou podporu se přitom podle čl. 4 odst. 1 prováděcího nařízení Komise¹⁸ nepovažuje zvýšení původního rozpočtu stávajícího režimu podpor maximálně o 20 %. **Z důvodové zprávy k navrhované úpravě není patrné, jaký dopad by měla na výši podpory. Z hlediska širě nově navrhovaných výjimek z povinnosti platit rozhlasové a televizní poplatky se však jeví jako pravděpodobné, že by došlo naopak k poklesu objemu podpory. Nemělo by tak jít o změnu, která by ovlivnila soulad pravidel financování veřejnoprávního vysílání s právem státních podpor.**

Závěr:

Upozorňujeme, že části navržené úpravy vzbuzují určité pochybnosti ohledně jejího plného souladu s právem EU a ústavním pořádkem České republiky.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuální pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

¹⁶ Srov. sdělení Komise o použití pravidel státní podpory na veřejnoprávní vysílání, Úř. věst. C 257, 27.10.2009, s. 1—14, dostupné z [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52009XC1027\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:52009XC1027(01)).

¹⁷ Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie, Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 9—29, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1573551321295&uri=CELEX:32015R1589>.

¹⁸ Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, Úř. věst. L 140, 30.4.2004, s. 1—134, v účinném znění, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1573550172085&uri=CELEX:02004R0794-20161222>.