

# ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Č. 2 | 2025 | ROČ. XXXIII

## ČLÁNKY

Martin Košatka, Jakub Drápal

Vliv trestní minulosti na uložení trestu a její mnohonásobné přičítání

Václav Kočařík

Zahájení rozhodčího řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory vs. zahájení rozhodčího řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR

Dominik Židek, Jakub Hanák

Vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice: minulost, současnost a budoucnost

Kateřina Ochodková

Které hlasy jsou evropské? Ústavní geografie po zákonu o korespondenční volbě

Jan Pavlínek

Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti?

Jan Novotný

Jak mohou soudy ovlivnit, která jejich rozhodnutí se objeví v médiích?

# ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Č. 2 | 2025 | ROČ. XXXIII



MASARYKOVA  
UNIVERZITA

**REDAKČNÍ RADA / EDITORIAL BOARD**

**Šéfredaktor / Editor in Chief:** Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.

**Externí členové / External Members:** doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.; doc. JUDr. Michal Bartoň, Ph.D.; JUDr. Petr Bezouška, Ph.D.; doc. JUDr. Kristián Csach, Ph.D., LL.M.; prof. JUDr. Jozef Čentéš, DrSc.; prof. JUDr. Lubomír Čunderlík, Ph.D.; doc. JUDr. Bohumil Havel, Ph.D.; Dr. Pavlína Hubková; doc. JUDr. Milan Hulmák, Ph.D.; doc. Mgr. Marek Káčer, Ph.D.; Mgr. Michal Králík, Ph.D.; JUDr. Ján Matejka, Ph.D.; prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.; JUDr. František Půry, Ph.D.; JUDr. Michal Ryška; doc. JUDr. Filip Ščerba, Ph.D.

**Interní členové / Internal Members:** Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.; prof. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; doc. JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.; Mgr. Bc. Alžbeta Králová, Ph.D.; doc. JUDr. Tereza Kyselovská, Ph.D.; JUDr. MgA. Jakub Mišek, Ph.D.; prof. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.; doc. JUDr. Tomáš Sobek, Ph.D.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.; prof. JUDr. Bc. Jaromír Tauchen, Ph.D., LL.M. Eur.Int.; doc. JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.; doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Vydává: Masarykova univerzita, Brno · Adresa redakce: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno, e-mail: redakce.cpvvp@law.muni.cz · Administrace: Mgr. Jana Kledusová, tel. 549 495 489, e-mail: jana.kledusova@law.muni.cz · Tisk: Reprocentrum a.s., Bezručova 29, 678 01 Blansko

Published by: Masaryk University, Brno · Masaryk University, Faculty of Law, Veveří 70, 611 80 Brno, Czech Republic, e-mail: redakce.cpvvp@law.muni.cz · Administration: Mgr. Jana Kledusová, tel. +420 549 495 489, e-mail: jana.kledusova@law.muni.cz · Printed by: Reprocentrum a.s., Bezručova 29, 678 01 Blansko

Předplatné tištěné verze na rok 2025 je 1800 Kč · Cena jednoho čísla 450 Kč · Vychází 4x ročně v češtině s anglickým summary. Subscription for the printed version for year 2025 is 1800 CZK · Price per volume is 450 CZK · Published 4 times a year in Czech with English summary.

Toto číslo bylo dáno do tisku v červnu 2025 / This number was put into print in June 2025.

ISSN 1210-9126 (Print), 1805-2789 (Online).

MK ČR E 6667

Časopis pro právní vědu a praxi je indexován v databázích ERIH+, Scopus, CEEOL a DOAJ. Journal of Jurisprudence and Legal Practice was added into ERIH+, Scopus, CEEOL and DOAJ index databases.

Texty publikované v ČPVP jsou zpřístupněny se souhlasem autorů pro následné šíření zpracovaných dat v právních informačních systémech ASPI, Beck-online a CODEXIS.

Texts are published with the permission of the authors for the subsequent dissemination of processed data in legal information systems ASPI, Beck-online a CODEXIS.

Články jsou anonymně posuzovány minimálně dvěma nezávislými recenzenty (double-blind review). Konečné rozhodnutí o publikaci všech příspěvků je v kompetenci redakční rady. Identita autorů není členům redakční rady známa až do finálního rozhodnutí o příspěvku.

Submitted texts are reviewed anonymously by two independent reviewers (double-blind peer review). The final decision about the publication of all papers is in the competence of the Editorial Board. The identity of the author is not disclosed to the members of the Editorial Board before the final decision.

Časopis pro právní vědu a praxi je vydáván jako recenzovaný odborný čtvrtletník. Rukopisy redakce přijímá v elektronické podobě. Bližší informace jsou uvedeny na adrese <https://journals.muni.cz/cpvvp/about/submissions>. Journal of Jurisprudence and Legal Practice is published quarterly as a peer-reviewed academic journal. Manuscripts should be sent to the head editors in the electronic version. For more information visit <https://journals.muni.cz/cpvvp/about/submissions>

Příspěvky jsou zveřejněny pod mezinárodní verzí licence Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0). / Articles are published under the international version of the Creative Commons 4.0 International license (CC-BY-4.0).



## Obsah / Content

### Editorial

Vysvědčení.....189

### ČLÁNKY / ARTICLES (recenzováno – reviewed)

#### **Martin Košatka, Jakub Drápal**

Vliv trestní minulosti na uložení trestu a její mnohonásobné přičítání /

The Effect of Criminal History on Sentencing and its Multiple Counting.....191

#### **Václav Kočařík**

Zahájení rozhodčího řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory

vs. zahájení rozhodčího řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR /

Commencement of Arbitration under the Arbitration Rules of International Chamber

of Commerce vs. Commencement of Arbitration under the Rules of Court attached

to the Czech Chamber of Commerce and the Agricultural Chamber of the Czech Republic .....215

#### **Dominik Židek, Jakub Hanák**

Vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice: minulost, současnost a budoucnost /

Expropriation for Mining Purposes in the Czech Republic: Past, Present and Future.....247

#### **Kateřina Ochodková**

Které hlasy jsou evropské? Ústavní geografie po zákonu o korespondenční volbě /

Which Votes are European? Constitutional Geography after the Act on Postal Voting.....287

#### **Jan Pavlínek**

Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti? /

The Manifest Unfoundedness: In which Manner and why does the Constitutional Court

reject Complaints?.....323

#### **Jan Novotný**

Jak mohou soudy ovlivnit, která jejich rozhodnutí se objeví v médiích? /

How can Courts Influence which of their Decisions Appear in the Media?.....345

## **RECENZE A ANOTACE / BOOK REVIEW AND ANNOTATIONS**

### **Gor Vartazaryan**

Metodologie výkladu ústavních kompetencí:

DIENSTBIER, Jakub. Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva.....369

## **OSOBNOSTI BRNĚNSKÉ PRÁVNICKÉ FAKULTY / NOTABLE FIGURES OF THE BRNO FACULTY OF LAW**

### **Ladislav Vojáček**

Profesor František Čáda.....377

Pokyny pro autory .....381

Journal Guidelines .....385

## Vysvědčení

Časopis pro právní vědu a praxi je čtvrtletník, což znamená, že jeho druhé číslo se zpravidla uzavírá v době, kdy učitelky a učitelé na základních a středních školách rozdávají vysvědčení. Určitou obdobou v akademickém světě je hodnocení publikací v modulu 1 podle Metodiky 17+, které vrcholí ve stejnou dobu.

Můj předchůdce Josef Kotásek v jednom ze svých editorialů<sup>1</sup> kritizoval předchozí systém nazývaný kafemlejnec. Ten semlel všechny publikace, které dokázaly alespoň vytvořit zdání, že splňují formální kritéria, a přiřadil jim jednotný počet bodů podle druhu výsledku. Mnohasetstránková monografie, kterou autor napsal po několikaletém prameném výzkumu, měla stejnou cenu jako tenká brožurka napsaná za víkend. Některé druhy publikací měly tu smůlu, že se nebodovaly vůbec.<sup>2</sup>

Nový systém vychází z hodnocení vzorku publikací, které každá vysoká škola či ústav akademie věd vyberou jako nejlepší. Typicky jde o monografie nebo články v časopisech, ale tentokrát není okruh výstupů striktně omezen. Rovněž je v zásadě jedno, kde byly texty publikovány. Rozhodující je jejich kvalita.

Náš časopis nikdy nešel naproti kafemlejnkovému trendu produkce co největšího počtu výsledků bez ohledu na obsah. Náročné recenzní řízení, které tehdy bylo na překážku snadnému získávání bodů a odklonilo zájemce o tento druh publikování do jiných platforem, je v novém systému autorům vysloveně ku prospěchu. S Josefem Kotáskem se shodnu i v tom, že stěžejní je autorská motivace. Tedy to, zda za konkrétním rukopisem stojí snaha podělit se o zajímavé myšlenky, nebo získávat body a odměny. Jak si v tomto směru vedou texty v nejnovějším čísle, můžete posoudit sami.

## V tomto čísle

Martin Košatka a Jakub Drápal se v článku *Vliv trestní minulosti na uložení trestu a její mnohonásobné přičítání* zabývají přídatkem za trestní minulost, tedy zvýšením trestu recidivistům oproti prvopachatelům. Představují různé teoretické koncepce stojící za vyššími tresty pro recidivisty. Následně dokumentují silný vliv trestní minulosti a její několikanásobné zohlednění v českých trestních předpisech i v praxi. V závěru navrhují opatření ke snížení nepřiměřeného vlivu trestní minulosti na ukládání trestů.

<sup>1</sup> KOTÁSEK, J. Editorial. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2016, roč. 24, č. 4, s. 499–500. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6243>

<sup>2</sup> Kotásek jako příklad uvádí odborné články v zahraničních časopisech nezařazených do žádné ze sledovaných databází. Ibid., s. 499.

Text Václava Kočaříka *Zabájení rozhodčího řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory vs. zabájení rozhodčího řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR* srovnává obě varianty rozhodčího řízení. Zjišťuje, že příslušná pravidla odlišně řeší otázku sídla řízení. Staví se rovněž rozdílně k plnění finančních povinností v procesu zahájení řízení. Za méně významnou odlišnost autor považuje možnost využití elektronické platformy ICC, kterou rozhodčí řízení u Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR nenabízí.

*Vyvláštění za účelem těžby nerostů v České republice: minulost, současnost a budoucnost* je název článku Dominika Židka a Jakuba Hanáka. Zkoumají historický vývoj právní úpravy od roku 1991 do současnosti, včetně zrušení možnosti vyvláštění v roce 2013 a jejího opětovného zavedení v roce 2024. Zabývají se také vztahem vyvláštění k územnímu plánování a rolí obcí při plánování těžebních aktivit. Autoři identifikují hlavní výzvy tohoto tématu a předkládají návrhy *de lege ferenda*.

Kateřina Ochodková v článku *Které hlasy jsou evropské? Ústavní geografie po zákonu o korespondenční volbě* rozebírá novou právní úpravu korespondenční volby, podle níž se ve sněmovních volbách hlasy ze zahraničí rozpočítávají mezi čtyři volební kraje. U některých míst na světě se ovšem zdá, že právní úprava není dostatečně jasná a není tak jisté, kam hlasy mají připadnout. Autorka navrhuje tři možná řešení, za nejvhodnější považuje vydání upřesňujícího nařízení vlády.

Článek *Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti?* Jana Pavlínka vychází z obsahové analýzy rozhodnutí Ústavního soudu vydaných mezi 15. a 30. dubnem 2024. Autor předkládá typologii argumentů, jimiž Ústavní soud odůvodňuje závěr, že ústavní stížnost je zjevně neopodstatněná.

Článek Jana Novotného má v nadpisu otázku. *Jak mohou soudy omlívit, která jejich rozhodnutí se objeví v médiích?* Autor zkoumá trojici českých vrcholných soudů (Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud) a výzkumnou otázku zodpovídá pomocí kvantitativní textové analýzy soudních rozhodnutí a polostrukturovaných rozhovorů s novinářkami a novináři. Zjišťuje, že významnou roli hraje, zda soud k rozhodnutí vydá tiskovou zprávu, popřípadě zda se rozhodnutí týká veřejně známých osob. Naopak jako statisticky nevýznamné se ukázaly právní význam rozhodnutí a skutečnost, že rozhodnutí přináší změnu *statu quo*.

V recenzi knihy Jakuba Dienstbiera *Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva* se recenzent Gor Vartazaryan kromě hodnocení samotné publikace zamýšlí i nad obecnější otázkou, jak by měla vypadat doktrinární díla nejen v oboru ústavního práva.

Číslo uzavírá medailonek Františka Čády od Ladislava Vojáčka. František Čáda byl na naší fakultě profesorem právních dějin a zasadil se mimo jiné o kritickou edici řady středověkých a novověkých právních památek. Významným počinem je rovněž záchrana knihovního fondu po zrušení fakulty v roce 1950. Svou prací v redakci časopisu Všeherd se také zasloužil o výchovu dalších generací právních vědců.

Jaroslav Benák  
šéfredaktor

# Vliv trestní minulosti na uložení trestu a její mnohonásobné přičítání\*

## The Effect of Criminal History on Sentencing and its Multiple Counting

Martin Košatka\*\*, Jakub Drápal\*\*\*

### Abstrakt

Trestní minulost hraje klíčovou roli při ukládání trestů v České republice, přesto nebyl její vliv dosud v české odborné literatuře ani detailně teoreticky prodiskutován ani empiricky prozkoumán. V tomto článku představujeme teoretické a empirické poznatky o přídatku za trestní minulost, tedy o zvýšení trestu recidivistům oproti prvopachatelům. Nejdříve představujeme různé teoretické koncepce stojící za vyššími tresty pro recidivisty. Z jejich rozboru nalézáme, že ani utilitární (relativní) ani proporcionalistické (absolutní) teorie neumožňují obhájit významné přídatky pro recidivisty. Následně dokumentujeme silný vliv trestní minulosti a její několikanásobné zohlednění jak v českých trestních předpisech, tak v praxi. Trestní minulost je jednou z nejvýznamnějších okolností ovlivňujících ukládání trestů a v některých případech hraje významnější roli než typová závažnost trestného činu. V závěru představujeme opatření ke snížení nepřiměřeného vlivu trestní minulosti na ukládání trestů, a to jak z hlediska možné změny zákona, tak změny přístupu praxe bez nutnosti legislativních úprav.

### Klíčová slova

Ukládání trestů; trestní minulost; přídatek za trestní minulost; recidiva; trest.

### Abstract

Criminal history plays a key role in sentencing in Czechia. However, its influence has not yet been discussed in detail theoretically or empirically in Czech scholarship. In this article, we present theoretical, normative and empirical findings on criminal history enhancements, i.e., the increase

\* Obdobnému tématu, byť z lehce jiného úhlu, se věnovala předchozí práce jednoho z autorů, která byla zveřejněna v rámci soutěže *Ius et Societas 2022/2023*. Pasáž o teoriích trestání recidivistů je převzata z tohoto díla. KOŠATKA, M. *Role trestní minulosti při ukládání trestů: současnost a budoucnost*. 2023. Dostupné z: [https://www.iusetocietas.cz/fileadmin/user\\_upload/Vitezne\\_prace/2023\\_Kos\\_atka\\_Ius\\_et\\_Societas.pdf](https://www.iusetocietas.cz/fileadmin/user_upload/Vitezne_prace/2023_Kos_atka_Ius_et_Societas.pdf)

Text vznikl v rámci projektu „Podmíněně odložené tresty odnětí svobody v postkomunistické Evropě: Terra incognita“, č. 21S-19485S, financovaného Grantovou agenturou České republiky řešeného na Právnické fakultě UK. Autoři děkují dvěma anonymním recenzentům, Aleně McClure, Ondřeji Kubě a Martinu Lyskovi za připomínky k textu a Jitce Mertlové za jazykovou a stylistickou korekturu článku.

\*\* JUDr. Martin Košatka, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Obvodní státní zastupitelství pro Prahu 10 / Faculty of Law, Charles University, Praha, Czech Republic; District Public Prosecutor's Office Praha 10 / E-mail: [mkosatka@osz.pha10.justice.cz](mailto:mkosatka@osz.pha10.justice.cz)

\*\*\* Doc. JUDr. Jakub Drápal, M.Phil., Ph.D., Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Ústav státu a práva, Akademie věd ČR / Faculty of Law, Charles University, Praha, Czech Republic; The Institute of State and Law, The Czech Academy of Sciences / E-mail: [drapalja@prf.cuni.cz](mailto:drapalja@prf.cuni.cz) / ORCID: 0000-0001-9455-9013 / Scopus ID: 57202189031

in imposed sentences for repeat offenders compared to first-time offenders. We first discuss possible theories behind such enhancements. We find that neither utilitarian (relative) nor proportionalist (absolute) theories providing a justification for significant enhancements for recidivists. We document strong influence of criminal history in both Czech criminal law and practice. Criminal history is one of the most important factors influencing whether to imprison an offender or not and in some cases distorts the ordinal proportionality of imposed sentences. We conclude the article by presenting measures to reduce the disproportionate influence of criminal history on sentencing, both in terms of possible changes in the law and changes in the approach of practice without the need for legislative changes.

## Keywords

Sentencing; Previous Convictions; Criminal History; Recidivist Premium; Czechia.

## Úvod

Ukládání trestů se za poslední roky stalo z poměrně obskurního tématu rozebíraného v odborných kruzích celospolečenským a často medializovaným tématem.<sup>1</sup> Zároveň za poslední roky došlo k velmi výraznému posunu v empirickém výzkumu ukládání trestů v České republice, který poukázal mimo jiné na značné rozdíly mezi soudy při ukládání trestů,<sup>2</sup> nedostatky v odůvodňování trestů prvostupňových i odvolacích soudů<sup>3</sup> a vlivu kumulace dosud nevykonaných trestů, který je nekonzistentní s teoretickými principy trestání.<sup>4</sup> Nemenší pozornost pak byla věnována diskuzi o principiálním ukládání trestů z hlediska jejich myslitelných účelů a teorií trestání.<sup>5</sup>

Výrazně menší pozornost, oproti zahraničnímu diskurzu, byla věnována vlastnostem trestného činu a jeho pachatele, které předurčují uložený trest (tzv. *determinants*). Z literatury pak vyplývá, že mezi těmito vlastnostmi je trestní minulost pachatele neobvykle významná, neboť

<sup>1</sup> Namátkou lze zmínit například kauzu manželů Kordysových, kterým byl uložen nepodmíněný trest v délce osmi let za trestný čin nedovolené výroby a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy a následně udělena prezidentská milost, nebo kauzu znásilnění otčímem ve Vyškově, kdy odvolací soud zmírnil původně nepodmíněný trest v délce tří let na tříletý podmíněný trest (Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 11. 1. 2023, sp. zn. 9 To 366/2023).

<sup>2</sup> DRÁPAL, J. Sentencing disparities in the Czech Republic: Empirical evidence from post-communist Europe. *European Journal of Criminology*. 2020, roč. 17, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1477370818773612>

<sup>3</sup> TOMŠŮ, K., DRÁPAL, J. Odůvodnění trestů: Empirická studie rozhodnutí okresních soudů. *Státní zastupitelství*. 2019, č. 6; DRÁPAL, J., VANČA, T. Jak odvolací soudy rozhodují o odvoláních proti trestu? Empirická analýza rozhodnutí krajských soudů měnících výrok o trestu. *Trestní právo*. 2023, č. 4.

<sup>4</sup> DRÁPAL, J. Ukládání trestů v případech jejich kumulace: Jak trestat pachatele, kteří spáchali další trestný čin předtím, než vykonali dříve uložené tresty. *Jurisprudence*. 2020, č. 2; DRÁPAL, J. Sentencing multiple conviction offenders. *European Journal of Criminology*. 2023, roč. 20, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1177/14773708211996903>

<sup>5</sup> DRÁPAL, J. Základní přístupy k ukládání trestů. *Státní zastupitelství*. 2020, č. 5; DRÁPAL, J. Za reformu systému trestů: Citelnost trestů, jejich ekvivalence a nekonceptnost současného systému. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2; DRÁPAL, J. Formulace a konkretizace principů ukládání trestů: Zahraniční přístupy a řešení vhodná pro český právní systém. *Státní zastupitelství*. 2020, č. 6.

sama o sobě je schopna statisticky předpovědět podstatnou část uloženého trestu.<sup>6</sup> Pro část trestu „navíc“, kterou recidivista dostane za totožný skutek oproti pachateli s menší trestní minulostí, se v zahraniční literatuře užívají různé názvy, přičemž v českém jazyce dosud neexistuje zažitý ekvivalent.<sup>7</sup> V tomto textu tuto část označujeme jako přídátek za trestní minulost.<sup>8</sup> Tento přídátek je často považován za určitý samozřejmý fakt<sup>9</sup> a zdá se být v podstatě univerzálním napříč trestními systémy.<sup>10</sup> Přesto jeho teoretická východiska jsou vše, jen ne zřejmá.

Jakou roli hraje trestní minulost při ukládání trestů, respektive jak velký je přídátek za trestní minulost je klíčovou otázkou pro teorii i praxi. Příliš velký přídátek za trestní minulost je hrozbou pro legitimitu trestního systému, neboť zastíňuje typovou závažnost trestného činu. Tím vytváří pro veřejnost nesrozumitelné situace, kdy opakovaný pachatel bagatelní trestné činnosti je potrestán nepochopitelně přísně, přičemž trest prvopachatele závažné trestné činnosti ve srovnání působí nepochopitelně mírně. Rovněž může přispívat ke zvyšování vězeňské populace, aniž by byl naplňován kterýkoliv z akceptovaných účelů trestů.

V následujícím článku se proto věnujeme nejprve teorii přídátku za trestní minulost. Následně shrnujeme jeho zdroje v rámci platné právní úpravy, přičemž se zabýváme i otázkou, zda současný přístup k zahlazení předchozích odsouzení a požadavku vedení řádného života v nejrůznějších trestněprávních ustanoveních není dalším přídátkem za trestní minulost. Dále je popsána realita přídátku za trestní minulost tak, jak vyplynula z empirického zkoumání tohoto fenoménu. Na závěr se věnujeme otázce, zda je současný systém přídátku za trestní minulost adekvátní a jakým způsobem by bylo možné ho reformovat.

## 1 Teoretický pohled na přídátek za trestní minulost

Tato teoretická východiska jsou nevyhnutelně ukotvena v jednotlivých účelech trestů. Každá úvaha o tom, jaký vliv by měla mít určitá okolnost, by měla vycházet z toho, jakého

<sup>6</sup> SPOHN, C., WELCH, S. The Effect of Prior Record in Sentencing Research: An Examination of the Assumption that any Measure is Adequate Articles on Criminal Justice. *Justice Quarterly*. 1987, roč. 4, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.1080/07418828700089331>; VIGORITA, M.S. Prior Offense Type and the Probability of Incarceration: The Importance of Current Offense Type and Sentencing Jurisdiction. *Journal of Contemporary Criminal Justice*. 2001, roč. 17, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.1177/1043986201017002006>; LAO, J. The complexities of prior record, current crime type, and Hukou status in China: interactive effects in sentencing. *Peking University Law Journal*. 2016, roč. 4, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1080/20517483.2016.1174437>; WERMINK, H. a kol. Expanding the scope of sentencing research: Determinants of juvenile and adult punishment in the Netherlands. *European Journal of Criminology*. 2015, roč. 12, č. 6. DOI: <https://doi.org/10.1177/1477370815597253>; KOŠATKA, M. *The Role of Criminal History in Sentencing Theory and Practice*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

<sup>7</sup> ROBERTS, J., HARRENDORF, S. Criminal History Enhancements at Sentencing. In: HEINZE, A. a kol. (eds.). *Core Concepts in Criminal Law and Criminal Justice: Volume I*. 1. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/books/core-concepts-in-criminal-law-and-criminal-justice/criminal-history-enhancements-at-sentencing/204E18C1253F82746099BA9A9E0EEFCF>

<sup>8</sup> Jedná se o adaptaci pojmu, který užívá zejména J. Roberts, a to „*criminal history enhancement*“.

<sup>9</sup> HESSICK, C. B., HESSICK, F. A. Double Jeopardy as a Limit on Punishment. *Cornell Law Review*. 2011, roč. 97.

<sup>10</sup> ROBERTS, HARRENDORF, op. cit.; ROBERTS, J. V. *Punishing Persistent Offenders: Exploring Community and Offender Perspectives*. Oxford University Press, 2008, s. 93–117. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/978019283897.001.0001>

cíle – účelu trestu – chceme dosáhnout. Proto postupně diskutujeme teoretický náhled na trestní minulost z pohledu retributivních a utilitárních teorií, přičemž se nakonec přesouváme k pragmatickým teoriím.

## 1.1 Retributivní teorie

Retributivní teorie jsou založeny na konceptu retribuice, tedy nezbytnosti odplaty, která musí nastat poté, co pachatel porušil určité pravidlo (morální či právní). V kontextu trestního práva je pak toto základním ospravedlněním trestu jakožto konsekvence porušení trestněprávní normy.<sup>11</sup> Většina teorií hledá určitou ekvivalenci mezi jednáním pachatele, resp. závažností trestného činu, a vyměřeným trestem, kdy stěžejní je koncept proporcionality (přiměřenosti). V moderním podání se pak hovoří o třech primárních ospravedlnění, kdy odplata představuje buď zvláštní formu restitutio in integrum,<sup>12</sup> způsob odebrání ničím nezasloužené výhody,<sup>13</sup> nebo způsob komunikace společenského odsudku skrze tzv. tvrdé zacházení (*hard treatment*).<sup>14</sup> V oblasti trestání recidivistů se pak na základě těchto teorií formulují tři základní přístupy.

Klasickým retributivním (absolutním) přístupem k ukládání trestů recidivistům je ploché ukládání trestů (*flat-rate sentencing*). V rámci tohoto přístupu je přídatek za trestní minulost považován za eticky nepřijatelný, neboť jím jsou pachatelé trestáni za minulé činy, za které už byli dříve potrestáni, nikoliv pouze za současný delikt.<sup>15</sup> V praxi se tento přístup však v podstatě nevyskytuje, vyjma jednoho státu Austrálie. Obvykle totiž právní systém výslovně stanovuje přísnější trestání recidivistů oproti prvopachatelům.<sup>16</sup>

Alternativní retributivní teorií je postupná ztráta zmírnění (*progressive loss of mitigation*), která přídatek za trestní minulost nevnímá jako část trestu navíc, nýbrž jako postupné ubírání zmírnění trestu, které bylo pachateli poskytnuto s ohledem na jeho nízkou trestní minulost.<sup>17</sup> Tímto se dostává do souladu se základní tezí retributivismu, že nelze uložit přísnější trest, než jaký je přiměřený závažnosti trestné činnosti, protože z trestní minulosti se stává výhradně zdroj mírnějšího potrestání. Tento přístup vyjadřuje, že neobvyklé vybočení z jinak řádného života je do jisté míry omluvitelné, ale také odráží skutečnost, že při dalším páchání

<sup>11</sup> Pro podrobnější seznámení s teoriemi trestání v českém jazyce lze poukázat např. na LATA, J. *Účel a smysl trestu*. LexisNexis, 2007.

<sup>12</sup> MOORE, M. S. The Moral Worth of Retribution. In: HIRSCH, A. von., ASHWORTH, A., ROBERTS, J. V. (eds.). *Principled sentencing: readings on theory and policy*. Oxford, Portland, Or: Hart Pub, 2009.

<sup>13</sup> DAVIS, M. How to Make the Punishment Fit the Crime. *Ethics*. 1983, roč. 93, č. 4. DOI: <https://doi.org/10.1086/292491>

<sup>14</sup> HIRSCH, A. von. *Censure and sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198262411.001.0001>

<sup>15</sup> ROBERTS, 2008, op. cit., s. 51; FLETCHER, G. P. *Rethinking criminal law*. New York: Oxford University Press, 2000, s. 460–466. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780195136951.001.0001>

<sup>16</sup> BAGARIC, M. The Punishment Should Fit the Crime – Not the Prior Convictions of the Person That Committed the Crime: An Argument for less Impact Being Accorded to Previous Convictions in Sentencing. *San Diego Law Review*. 2014, roč. 51, č. 2; ROBERTS, 2008, op. cit., s. 96–117.

<sup>17</sup> HIRSCH, A. von. Criminal Record Rides Again. *Criminal justice ethics*. 1991, roč. 10, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.1080/0731129X.1991.9991898>

trestné činnosti se zjevně nejedná o mimořádné poklesky pachatele. Zmírnění trestu tedy již není na místě.<sup>18</sup> Kritici této teorie však často poukazují na skutečnost, že nikoliv každá trestná činnost, a to i u prvopachatele, je mimořádným vybočení z jinak řádně vedeného života, a dále, že není nijak ustáleno, po kolika odsouzeních si pachatel již žádné další zmírnění nezaslouží.<sup>19</sup>

Posledním retributivním přístupem jsou pak teorie opomenutí, které jsou založeny na předpokladu, že pachatel poté, co byl prvně trestán, nese oproti ostatním osobám zvláštní povinnost dále nepáchat trestnou činnost. Lee popsals porušení této povinnosti jako omisivní kvazidelikt v souběhu s pozdějším trestným činem. Tím se pozdější trestný čin stává závažnějším a pachatel může být trestán přísněji nežli prvopachatel.<sup>20</sup> Lze však poukázat na to, že zákon žádnou takovou povinnost odsouzenému neukládá, tudíž se tento výklad ocitá v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege*.

Hlavní retributivní teorie se však shodují v nezbytnosti omezovat přídatek za trestní minulost. Trestní minulostí se závažnost trestného činu v tomto pojetí příliš nezvyšuje. Přiměřený trest pro recidivistu proto nebude o mnoho přísnější než přiměřený trest pro prvopachatele. Pro existenci přídatku za trestní minulost neposkytují tyto teorie příliš silné opodstatnění, avšak vyplývá z nich zásada, že by přídatek za trestní minulost neměl ve výsledném trestu hrát větší roli než závažnost jednání pachatele a jeho následku. Toho lze docílit zejména tak, že tresty pro recidivisty nebudou výrazně (násobně) vyšší než tresty pro prvopachatele.

## 1.2 Utilitární přístupy

Z hlediska hledání ospravedlnění pro ukládání přísnějších trestů recidivistům z utilitární (relativní) perspektivy jsou v praxi myslitelné dva hlavní mechanismy, a to inkapacitace a odstrašení.

V běžném diskurzu se má obvykle za to, že přísnější tresty odstraší pachatele od trestné činnosti, a často se tak odůvodňuje zvyšování trestních sazeb. Tento předpoklad však není dobře podložen daty, neboť současné empirické výzkumy zpravidla žádný takový efekt nenacházejí, jak vyplývá z několika meta-analýz současného poznání.<sup>21</sup> V kontextu přídatku za trestní minulost je tento obhajován právě tím, že má individuálně preventivní efekt, protože pachatel ohrožen vyšším trestem jakožto potenciální recidivista upustí od páchaní trestné činnosti.

<sup>18</sup> HIRSCH, A. von., ASHWORTH, A. *Proportionate Sentencing: Exploring the Principles*. Oxford University Press, 2005, s. 149. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199272600.003.0009>

<sup>19</sup> ROBERTS, J. V., FRASE, R. S. *Paying for the Past*. Oxford University Press, 2019, s. 31. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780190254001.001.0001>; BAGARIC, 2014, op. cit.

<sup>20</sup> LEE, Y. Recidivism as Omission: A Relational Account. *Texas Law Review*. 2009, roč. 87, č. 3; LEE, Y. Repeat Offenders and the Question of Desert. In: *Previous Convictions at Sentencing: Theoretical and Applied Perspectives*. London: Hart Publishing, 2010. DOI: <http://doi.org/10.5040/9781472565150.ch-004>

<sup>21</sup> CHALFIN, A., McCRARY, J. Criminal Deterrence: A Review of the Literature. *Journal of Economic Literature*. 2017, roč. 55, č. 1. DOI: <https://doi.org/10.1257/jel.20141147>; PRATT, T. C. a kol. The Empirical Status of Deterrence Theory: A Meta-Analysis. In: CULLEN, F. T., WRIGHT, J. P., BLEVINS, K. R. (eds.). *Taking Stock*. Routledge, 2017. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315130620-14>

Praxe toto příliš nepotvrzuje. Výzkumy nenalezly žádné citelné rozdíly v míře recidivy mezi okresy v rámci Spojených států, které recidivisty trestají přísněji a mírněji.<sup>22</sup> Shodně tak při srovnání rozvinutých států nenalezly vztah mezi přísností trestání recidivistů a mírou recidivy.<sup>23</sup> Určitý efekt zpřísnění trestu pro recidivisty byl zpozorován jednak v případech italských amnestií se zkušební dobou, kdy pachatelé s delším „zbývajícím“ trestem po amnestijním propuštění měli menší míru recidivy,<sup>24</sup> jednak u kalifornského zákona „tříkrát a dost“, kterým byl pachatelům ukládán při třetím odsouzení za zločin doživotní trest, což vedlo ke snížení recidivy pachatelů odsouzených za dva zločiny.<sup>25</sup> Předmětná zjištění však neznamenají univerzální použitelnost odstrašení přídatkem za trestní minulost, neboť amnestie představují extrémně specifickou situaci, a kalifornské „tříkrát a dost“ je drakonickým přístupem, který vedl k masivnímu nárustu tamější vězeňské populace. Jestliže smyslem přídatků za trestní minulost je odstrašit pachatele od recidivy, zřejmě se nejedná o spolehlivý či zvlášť vhodný nástroj.

Pokud má inkapacitace ospravedlnit přísnější trest pro recidivistu, je třeba, aby uvěznění „navíc“ způsobené přídatkem za trestní minulost přineslo společenský užitek převyšující náklady na prodloužení uvěznění. Z empirických poznatků víme, že za určitých scénářů (např. mladí pachatelé na Floridě) je toto možné.<sup>26</sup> Při plošných a obzvláště výrazných přídatcích je už však typicky uvěžňováno velké množství lidí zbytečně dlouho s mizivým vlivem na kriminalitu.<sup>27</sup> Závěry Národní výzkumné rady Spojených států naznačují, že může být vhodné uplatnit přídatek za trestní minulost u vybraných pachatelů, kteří představují velmi vysoké riziko recidivy, a tímto jim zabránit v opakovaném páčání. Plošný citelný přídatek za trestní minulost bez důsledného vyhodnocování individuálních rizik recidivy však nevede k potlačování kriminality v míře, která by z ryze utilitárních hledisek mohla kompenzovat náklady dodatečného uvěžňování.<sup>28</sup>

Ani utilitární teorie proto neposkytují silné ospravedlnění pro univerzální přídatky za trestní minulost, zejména jde-li o přídatky čistě mechanické, nezohledňující rizikovost jednotlivých pachatelů.

<sup>22</sup> D'ALESSIO, S. J., STOLZENBERG, L. Should Repeat Offenders Be Punished More Severely for Their Crimes? *Criminal Justice Policy Review*. 2019, roč. 30, č. 5. DOI: <https://doi.org/10.1177/0887403417701974>

<sup>23</sup> WARTNA, B. S. J. a kol. Comparison of reoffending rates across countries: An international pilot study. In: ALBRECHT, H.-J., JEHLE, J.-M. (eds.). *National Reconviction Statistics and Studies in Europe*. Göttingen: Göttingen University Press, 2014. Dostupné z: <http://resolver.sub.uni-goettingen.de/purl?univerlag-isbn-978-3-86395-187-0>; ROBERTS, FRASE, op. cit.

<sup>24</sup> DRAGO, F., GALBIATI, R., VERTOVA, P. The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment. *The Journal of political economy*. 2009, roč. 117, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.1086/599286>

<sup>25</sup> HELLAND, E., TABARROK, A. Does Three Strikes Deter? A Nonparametric Estimation. *The Journal of Human Resources*. 2007, roč. 42, č. 2. DOI: <https://doi.org/10.3368/jhr.XLII.2.309>

<sup>26</sup> OWENS, E. G. More Time, Less Crime? Estimating the Incapacitative Effect of Sentence Enhancements. *The Journal of Law and Economics*. 2009, roč. 52, č. 3. DOI: <https://doi.org/10.1086/593141>

<sup>27</sup> KAZEMIAN, L. Assessing the Impact of a Recidivist Sentencing Premium on Crime and Recidivism Rates. In: *Previous Convictions at Sentencing: Theoretical and Applied Perspectives*. London: Hart Publishing, 2010. Dostupné z: <http://www.bloomsburycollections.com/book/previous-convictions-at-sentencing-theoretical-and-applied-perspectives>

<sup>28</sup> TRAVIS, J. a kol. (eds.). *The growth of incarceration in the United States: exploring causes and consequences*. Washington, D.C.: The National Academies Press, 2014.

### 1.3 Pragmatické přístupy

Pragmatické přístupy se odlišují od předchozích teoretických přístupů, neboť se více než na ospravedlnění přídalků za trestní minulost soustředí na uchopení stávající praxe těchto přídalků a na její usměrňování. Reagují tím na situaci, kdy teorie nenabízí dostatečný podklad pro zpřísňování, ale praxe dochází k závěru, že se zpřísňovat má. Pragmatický přístup se tak snaží primárně omezit nevhodné přístupy praxe, byť tak činí za cenu nižšího teoretického opodstatnění konkrétního přístupu.

Průkopníkem mezi těmito přístupy je Robertsova teorie zvýšeného zavinění. V Robertsově pojetí (a v dominantním proudu anglickojazyčné literatury) zavinění (*culpability*) neznačí pouze element subjektivní stránky, nýbrž výrazně precizněji hloubku závažnosti subjektivní stránky ve smyslu míry intenzity mentálního stavu a jeho vztahu k objektu a objektivní stránce trestného činu. Ještě širší pojetí zavinění se nachází v nám blízké německé teorii.<sup>29</sup> Roberts měl za to, že recidivista, který již má zkušenost s trestním systémem, projevuje navenek větší bezohlednost, když znovu páchá trestnou činnost, a proto ji páchá se zvýšeným zaviněním.<sup>30</sup> Tento závěr dále podporuje výzkumy veřejného mínění, kdy veřejnost i uvěznění odsouzení vnímají recidivisty jako více vinné než prvopachatele.<sup>31</sup> Současně Roberts důrazně varoval před připisováním příliš velké role trestní minulosti a doporučil, aby závažnost vždy hrála primární roli při ukládání trestu a aby docházelo k individualizovanému přístupu při zohledňování trestní minulosti. V důsledku by recidivisté měli dostávat přísnější tresty než prvopachatelé, avšak pouze o trochu, a nikoliv automaticky podle počtu odsouzení v opisu nebo výpisu z trestního rejstříku.<sup>32</sup>

Frase, který je významným autorem v oblasti směru *limiting retributivism*,<sup>33</sup> koncipuje přídavek za trestní minulost jako část trestu, již byl pachatel při předchozím odsouzení ušetřen, avšak při pozdějším odsouzení ji soud přičítá k vyměřenému proporcionálnímu trestu.<sup>34</sup> Aby tento přídavek za trestní minulost byl ospravedlnitelný, musí přinášet větší společenský užitek, než jaké jsou náklady dodatečného potrestání, a zároveň musí být nejmírnější formou postihu, která dosahuje stejných výsledků při zamezování kriminalitě.<sup>35</sup> Zároveň nesmí být překročen limit založený na přísné proporcionalitě trestu k závažnosti jednání pachatele a následku. Tento limit však může být o něco vyšší pro recidivisty než pro prvopachatele.<sup>36</sup>

<sup>29</sup> KÖHLER, M. *Strafrecht: Allgemeiner Teil*. Berlin, Heidelberg s.l.: Springer Berlin Heidelberg, 1997, s. 604. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-59157-0>

<sup>30</sup> ROBERTS, 2008, op. cit., s. 80–88.

<sup>31</sup> Ibid., s. 174–183.

<sup>32</sup> Ibid., s. 217–227.

<sup>33</sup> Jedná se o směr velmi zjednodušeně vycházející z teze, že závažnost trestného činu v retributivním pojetí určuje maximální možný trest, od něž se lze odchýlit z utilitárních důvodů směrem dolů.

<sup>34</sup> FRASE, R. S. Prior-conviction Sentencing Enhancements: Rationales and Limits Based on Retributive and Utilitarian Proportionality Principles and Social Equality Goals. In: *Previous Convictions at Sentencing: Theoretical and Applied Perspectives*. London: Hart Publishing, 2010. Dostupné z: <http://www.bloomsburycollections.com/book/previous-convictions-at-sentencing-theoretical-and-applied-perspectives>

<sup>35</sup> FRASE, R. S. *Just sentencing: principles and procedures for a workable system*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 195–197. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199757862.001.0001>

<sup>36</sup> Ibid., s. 190.

Ve svém společném díle Roberts a Frase představili „vzorové“ přídatky za trestní minulost. Z teoretického hlediska mají být přídatky ospravedlněné jednak snížením kriminality, jednak tím, že recidivisté si přísnější trest zaslouží, přičemž toto vychází z představy o zvýšeném zavinění na straně recidivisty popsané výše.<sup>37</sup> Přídatek by měl být přítomen pouze tehdy, kdy z předchozí recidivy skutečně vyplývá zvýšené riziko opakování trestné činnosti.<sup>38</sup> Přídatek za každé další odsouzení by se měl stále zmenšovat, tudíž v případě bohatší trestní minulosti by další odsouzení už mělo velmi drobný vliv na výsledný trest.<sup>39</sup> Soudci by měli mít prostor v rámci individualizace přídatek neaplikovat, avšak nikoliv ho zpřísnit.<sup>40</sup>

Vzorové přídatky ovšem nejsou nenapadnutelné. Koncept zvýšeného zavinění vychází z očekávání běžné populace, nikoliv ze skutečného stavu myslí pachatele v době spáchání činu. Není totiž zřejmé, že by si recidivisté v okamžiku páchaní více uvědomovali škodlivost a protiprávnost svého činu než prvopachatelé.<sup>41</sup> Toto pojetí též připomíná představu trestání pachatele za to, kým je, a nikoliv za to, co udělal, což je značnou částí teorie považované za nepřípustné.<sup>42</sup>

Poslední pragmatickou teorií představuje teorie varování, u níž lze uvažovat, že se projevuje v české právní doktríně. V rámci této teorie uvažujeme, že pachatel byl varován, a vzhledem k tomu, že k tomuto varování nepřihlédl, tak si zaslouhuje přísnější trest.<sup>43</sup> Německá teorie charakterizuje tento přístup, který je v tamější doktríně výrazně zastoupen, jako zvyšující míru viny recidivisty.<sup>44</sup> V tomto se podobá Robertsově teorii zvýšeného zavinění, ale klade důraz primárně na okamžik vyhlášení odsuzujícího rozsudku. Lze však poukázat na to, že i v rámci německého diskurzu je tento teoretický přístup podrobován citelné kritice, neboť novější německé teorie proporcionality rozlišují právě mezi závažností jednání a následku jakožto povahy trestného činu, která je pro ukládání trestu stěžejní, a poměry pachatele, mezi něž je řazena i trestní minulost, které jsou pro ukládání trestu pouze vedlejší.<sup>45</sup> Důraz na okamžik vyhlášení rozsudku může v kontextu, kde tresty se často ukládají trestním příkazem (v roce 2023 soudy v České republice vyřídily trestním příkazem 47,8 %

<sup>37</sup> ROBERTS, FRASE, op. cit., s. 209–210.

<sup>38</sup> Ibid., s. 183–206, 212–215.

<sup>39</sup> Ibid., s. 215–217.

<sup>40</sup> Ibid., s. 181.

<sup>41</sup> RYBERG, J., PETERSEN, T.J. Punishment, Criminal Record, and the Recidivist Premium. In: TAMBURRINI, C. M., RYBERG, J. (eds.). *Recidivist Punishments: The Philosopher's View*. Lanham: Lexington Books, 2012.

<sup>42</sup> TONRY, M. The Questionable Relevance of Previous Convictions to Punishments for Later Crimes. In: *Previous Convictions at Sentencing: Theoretical and Applied Perspectives*. London: Hart Publishing, 2010. Dostupné z: <http://www.bloomsburycollections.com/book/previous-convictions-at-sentencing-theoretical-and-applied-perspectives>

<sup>43</sup> DRÁPAL, Jurisprudence, 2020, op. cit.

<sup>44</sup> ROBERTS, HARRENDORF, op. cit.; KÖHLER, 1997, op. cit., s. 604.

<sup>45</sup> KASPAR, J. Sentencing Guidelines vs. Free Judicial Discretion Is German Sentencing Law in Need of Reform? In: AMBOS, K. (ed.). *Strafzumessung: angloamerikanische und deutsche Einblicke = Sentencing: Anglo-American and German insights*. Göttingen: Göttingen University Press, 2020, s. 341–342; HÖRNLE, T. *Tatproportionale Strafzumessung*. Berlin: Duncker & Humblot, 1999. DOI: <https://doi.org/10.3790/978-3-428-49700-3>

věci), a ve většině případů po zkráceném přípravném řízení (57 % ze všech trestních řízení v roce 2023, které došly do fáze řízení před soudem), působit rozpačitě.<sup>46</sup>

Z teoretického hlediska ani pragmatické přístupy nejsou příliš přesvědčivé, neboť se zdá, že poněkud účelově hledají „ospravedlnění“ přídatku za trestní minulost, a následně mu stanoví relativně přísné meze.

#### 1.4 Shrnutí teoretických přístupů

Teoretici se shodují na tom, že by trestní minulosti neměl být připisován příliš velký význam. Zároveň se však snaží hledat kompromisy mezi praxí, která jednoznačně tíhne k přídatkům za trestní minulost, a teoretickými východisky, které všeobecně praxi přídatků pro trestní minulost příliš nesvědčí. Jako možné řešení se mohou jevit právě systémy jako je výše popsáný Robertsův a Fraseův koncept „vzorových“ přídatků za trestní minulost, který relativně návodně určuje, kterým aspektům trestní minulosti má být věnována pozornost, a jak moc velká část trestu může být uložena právě v návaznosti na trestní minulost pachatele.<sup>47</sup>

Je však nutné podotknout, že většina doporučení pro praxi ze strany zahraniční teorie je určena pro systémy strukturovaného ukládání trestů, jako jsou tzv. *sentencing guidelines*. V českém právním řádu, který svěřuje velmi široký prostor soudci při ukládání trestů, se mohou teoretická východiska odrazit především v rámci myšlenkových úvah soudce a ideálně i v písemném odůvodnění rozsudku. V pozdější části článku proto adaptujeme tato doporučení v té míře, ve které se s nimi ztotožňujeme, do českého prostředí, které tradičně přiznává velkou váhu individualizaci trestu.

## 2 Zdroje přídatku za trestní minulost v české právní úpravě

Po rozboru teoretických úvah o roli trestní minulosti nyní rozebereme prvky české právní úpravy, které zmíněný přídatek utváří. V české právní úpravě jsou přítomny čtyři hlavní takové mechanismy: i) obecná pravidla ukládání trestů, ii) polehčující a přitěžující okolnosti vztahující se k trestní minulosti, iii) speciální skutkové podstaty pro recidivisty a iv) mimořádné zvýšení trestu odnětí svobody u závažného recidivisty. Máme však za to, že vedle nich vytváří přídatky za trestní minulost ještě v) nedůsledné zahlazení trestného činu, vi) požadavek na vedení řádného života při podmíněném odkladu trestu odnětí svobody, a vii) požadavek na vedení řádného života při podmíněném propuštění.

V zájmu stručnosti je vynechán rozbor ustanovení § 38 tr. zák., neboť cílem je se podívat na ta ustanovení, která specificky modifikují trest na základě trestní minulosti.<sup>48</sup> Základním

<sup>46</sup> Zdrojem dat je interaktivní dashboard Ministerstva spravedlnosti dostupný z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>. Přesné číslo věcí, kdy dochází k vydání trestního příkazu po zkráceném přípravném řízení nelze z těchto dat vyčíst, lze však očekávat, že souběh těchto dvou zkrácených forem řízení bude dost obvyklý.

<sup>47</sup> ROBERTS, FRASE, op. cit., s. 181–217.

<sup>48</sup> Co vlastně znamená toto ustanovení je rozebíráno v KOŠATKA, op. cit., s. 66–68, kdy nejupřímnějším závěrem je, že různé skupiny teoretiků a praktiků v něm spatřují velmi různé koncepce přiměřenosti trestí sankce a subsidiarity přísnější trestní sankce.

ustanovením při úvaze nad druhem a výměrou je trestu je § 39 odst. 1 tr. zák., který obsahuje rozsáhlý výčet skutečností, ke kterým má soud přihlídnout, ve spojení s § 39 odst. 2 tr. zák., který dále rozvíjí pojem povaha a závažnost trestného činu.

Prvním možným problémem je mnohonásobné přičítání (zohlednění) trestní minulosti, jelikož trestní zákoník již zde trestní minulost explicitně či implicitně zohledňuje. Explicitně ji zohledňuje při uvedení dosavadního způsobu života pachatele, implicitně pak trestní minulost a předchozí výkony trestů značně ovlivňují též osobní, rodinné a majetkové poměry. Trestní minulost se pak vkrádá do úvah o druhu a výměře trestu i skrze termín osoby pachatele, pod kterou se dle komentářové literatury k § 39 odst. 2 tr. zák. má rozumět i trestní minulost.<sup>49</sup> Jen v této části lze proto hovořit až o trojnásobném přičítání.

Dále v návaznosti na § 39 odst. 3 tr. zák. vstupuje do rovnice ukládání trestů otázka polehčujících a přitěžujících okolností (druhý mechanismus). Podle § 41 písm. a) tr. zák. je polehčující okolností, že pachatel spáchal čin poprvé a pod vlivem okolností na něm nezávislých, podle § 41 písm. p) tr. zák. je polehčující okolností, že pachatel vedl před spácháním trestného činu řádný život. Z opačné strany je přitěžující okolností podle § 42 písm. q) tr. zák., že pachatel byl již pro trestný čin odsouzen, kdy soud je oprávněn podle povahy předchozího odsouzení nepokládat tuto okolnost za přitěžující v poměrně širokém množství případů. Doktrína a judikatura však dovozuje širší chápání přitěžující trestní minulosti, kdy umožňuje přihlížet k předchozím (a to i zahlazeným) odsouzením nad rámec § 42 písm. q) tr. zák. právě v rámci § 39 tr. zák.<sup>50</sup> Skutečnost, že obviněný se v podstatě vždy nachází mezi polehčující okolností absence trestní minulosti, ať už podle § 41 odst. a) tr. zák. nebo § 41 písm. p) tr. zák., a přitěžující okolností podle § 42 písm. q) tr. zák., je fakticky dalším zdrojem zvětšeného přídatku za trestní minulost.

Tento přístup spočívající v opakovaném zohledňování trestní minulosti se značně vymyká teoretickým konstrukcím zmíněným výše, a to na úrovni doktrinní definice závažnosti trestného činu, teoretického ospravedlnění přídatku za minulost a zásady zákazu dvojího přičítání. Při úvahách, proč tomu tak je, můžeme vyjít z názoru Filipa Ščerby, který poznamenává, že v československém pojetí „*trestní právo dlouhodobě vychází z toho, že osoba pachatele (tedy i jeho trestní minulost) představuje jedno z kritérií, podle nichž je třeba posuzovat stupeň konkrétní závažnosti činu (respektive dříve stupeň společenské nebezpečnosti činu).*“<sup>51</sup>

Toto dlouhodobě přijímané východisko je však nejspíše mylné, což naznačuje jak doktrinní diskuze ve státech, které neprošly socialistickou revizí trestního práva, tak prvorepubliková úprava. Závažnost trestného činu ve zmíněných zahraničních státech totiž odkazuje

<sup>49</sup> PÚRY, F. § 39 Stanovení druhu a výměry trestu. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012; KALVODOVÁ, V., ŠČERBA, F. § 39 Stanovení druhu a výměry trestu. In: ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník*. 1. vyd. (2. aktual.). Praha: C. H. Beck, 2022.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. 3 Tz 76/98; Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2013, sp. zn. 3 Tz 1/2013; Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 3 Tdo 402/2018; Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. 1. 2019, sp. zn. 3 Tdo 1523/2018; KALVODOVÁ, V., ŠČERBA, F. § 42 [Přitěžující okolnosti]. In: ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník*. 1. vyd. (2. aktual.). Praha: C. H. Beck, 2022; PÚRY, F. § 42 Přitěžující okolnosti. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: Beck, 2012.

<sup>51</sup> ŠČERBA, F. Český trestní zákoník si zaslouží revizi kvalifikovaných základních skutkových podstat. *Trestněprávní revue*. 2023, č. 3.

obvykle na kombinaci škodlivosti (*harmfulness*) a zavrženíhodnosti (*wrongfulness*), přičemž se jedná o vlastnosti vztahující se ke skutku, nikoliv k pachateli.<sup>52</sup> V prvorepublikové koncepci trestní zákon č. 117/1852 Ř. z. dělil okolnosti, ke kterým soudce má hledět při vymezení trestu, na povahu zločinu a povahu pachatele, přičemž je nepropojoval.<sup>53</sup> Přesto však je v českém pojetí osoba pachatele (a tedy jeho trestní minulost) spojena s povahou a závažností trestného činu.

Důvod pro to může vyvěrat z používání socialistického termínu společenská nebezpečnost činu, který v sobě zjevně zahrnuje osobu pachatele. Trestní zákoník z roku 2009 „překřtil“ stupeň společenské nebezpečnosti činu na povahu a závažnost trestného činu, je ale otázka, zda (i) byl dostatečně důrazný a (ii) zda judikatura nepokračovala v principech nastavených na termín společenská nebezpečnost. Určitou nedůraznost lze spatřovat právě v podřazení osoby pachatele pod povahu a závažnost trestného činu, aniž by bylo zdůrazněno, že to znamená příklon k přiznávání menšího vlivu trestní minulosti.<sup>54</sup> Je pak nepřekvapivé, že judikatura a komentářová literatura dále považuje trestní minulost za jedno z kritérií, podle které je třeba posuzovat stupeň konkrétní závažnosti činu. I kvůli této nedůslednosti je náročné odůvodnit, že trestní zákoník v § 39 nepřičítá trestní minulost alespoň dvakrát v rámci jednoho ustanovení.

Dalším problémem normativní úpravy, resp. jeho nesouladu s teoretickým přístupem, je, že žádné z teoretických ospravedlnění přidatku za trestní minulost neoperuje s možností, že by trestní minulost měla být zároveň polehčující i přitěžující okolností. V první možnosti předpokládají, že recidiva vede k tomu, že je vhodný přísnější trest (tedy koncipují ji jako přitěžující okolnosti). V druhé možnosti mají za to, že je zde důvod odebrat původní polehčující okolnost (vesměs výhradně v koncepci postupné ztráty zmírnění). Neexistuje však ospravedlnění pro pohyb oběma směry. Neukotvenost české normativní koncepce má za následek, že je obtížné vyvozovat z ní principiální závěry při ukládání trestů v praxi.

Lze však poznamenat, že všechny teorie požadují citlivější práci s trestní minulostí než prostou rovnici, podle níž přítomnost trestní minulosti má zostřovat trest, což je přístup zdánlivě zvolený českou právní úpravou a jejím stávajícím výkladem. Existují pak důvody předpokládat, že české soudy přistupují k trestní minulosti velmi schematicky,<sup>55</sup> aniž by věnovaly mnoho prostoru podrobnějšímu rozboru konkrétní trestní minulosti obviněného. Zmínit lze například i názor Krajského soudu v Plzni, jako soudu odvolacího, že u (jakéhokoliv) recidivisty má soud začínat při ukládání trestu uprostřed trestní sazby.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> ROSENMERKEL, S. P. Wrongfulness and Harmfulness as Components of Seriousness of White-Collar Offenses. *Journal of Contemporary Criminal Justice*. 2001, roč. 17, č. 4. DOI: <https://doi.org/10.1177/1043986201017004002>; HIRSCH, ASHWORTH, op. cit., s. 77; GREENFIELD, V. A., PAOLI, L. *Assessing the harms of crime: a new framework for criminal policy*. Oxford: Oxford University Press, 2022, s. 34–37. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198758174.001.0001>

<sup>53</sup> Prvorepublikový trestní zákon za přitěžující okolnost dále považoval pouze stejnorodou recidivu, nikoliv jakoukoliv recidivu – § 44 písm. c).

<sup>54</sup> Důvodová zpráva se nijak k předmětnému „překřtění“ nevyjadřuje.

<sup>55</sup> Pro úplnost lze dodat, že tento přístup je naznačen i před počátkem řízení před soudem, kdy jak v usnesení o zahájení trestního stíhání, tak v obžalobě, je typicky dosti stroze uveden počet záznamů v rejstříku trestů, aniž by povaha a relevance těchto záznamů byla obvykle blíže rozebrána.

<sup>56</sup> DRÁPAL, VANČA, 2023, op. cit. Jedná se konkrétně o rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 6. 2016, sp. zn. 8 To 190/2016.

Speciální skutkové podstaty pro recidivisty (třetí mechanismus)<sup>57</sup> již byly důsledně analyzovány Drápalem, kdy byly podrobeny kritice jako neopodstatněné a škodlivé.<sup>58</sup> Z hlediska přídatku pro trestní minulost pak představují doktrinárně nedůvodný zdroj dalšího zostření, čímž se prolomují principy ordinální proporcionality, podle kterých by závažnější trestný čin měl být trestán vždy přísněji než méně závažný trestný čin a naopak.<sup>59</sup>

Poslední možnost uložení přísnějšího trestu recidivistovi představuje mimořádné zvýšení trestu odnětí svobody podle § 59 odst. 1. Podle tohoto ustanovení může být pachatel, který znovu spáchal zvláště závažný zločin, ač byl pro takový zločin potrestán, vyměřen trest v horní polovině trestní sazby zvýšené o třetinu. Jedná se o mimořádný institut, který vzhledem ke své minimální četnosti a přísným podmínkám pro užití nepředstavuje kvantitativně významný zdroj přídatku za trestní minulost.<sup>60</sup>

## 2.1 Nedůsledné zahlazení a očekávání vedení řádného života jako další přídatky za trestní minulost

Nad rámec čtyř základních mechanismů přídatku rozebíráme ještě tři další zdroje přídatku: zahlazení odsouzení a očekávání vedení řádného života jednak při rozhodování o podmíněném odložení výkonu trestu odnětí svobody, jednak u podmíněného propuštění.

Při první četbě české právní úpravy se zdá, že zahlazení je velmi důsledné, jelikož soud nesmí při ukládání trestů přihlížet k zahlazeným trestním odsouzením: § 106 tr. zák. stanoví, že „*bylo-li odsouzení zahlazeno, hledí se na pachatele, jako by nebyl odsouzen*“. Zároveň § 42 písm. q) tr. zák. při rozvádění obecné přitěžující okolnosti předchozího odsouzení naopak zdůrazňuje situace, kdy soud je oprávněn i k nezahladeným odsouzením nepřihlížet. Z obecného ustanovení zákona se jeví, že zákon směřuje spíše k dávání dalších šancí než k velmi přísnému zohledňování trestní minulosti.

Praxe se však liší. V každém trestním spisu je obsažen opis z rejstříku trestů obviněného, kde se zahlazená odsouzení objevují stejně jako ta nezahladená.<sup>61</sup> Od státních zástupců (ale i soudců) zaznívá, že ač se k zahlazeným odsouzením nemá striktně vzato přihlížet, přesto je na místě jim přiznat určitou váhu. Tento na první pohled zvláštní výklad má silnou oporu v judikatuře, když Nejvyšší soud plně připouští použití i zahlazených odsouzení

<sup>57</sup> Jedná se o zvláště přitěžující okolností charakterizované buď slovem „opětovně“, či formulací „spáchal-li čin uvedený v [odstavci] v [určitém předchozím období]“, či v podobě zvláštní základní skutkové podstaty krádeže v § 205 odst. 2 tr. zák.

<sup>58</sup> DRÁPAL, J. Speciální skutkové podstaty pro recidivisty: nepromyšlené a škodlivé. *Trestněprávní revue*. 2022, č. 3.

<sup>59</sup> Ščerba nesouhlasí s tím, že by se jednalo o nesystematické kvalifikované skutkové podstaty v kontextu českého práva, za předpokladu užití koncepce stupně společenské nebezpečnosti činu. Máme za to, že tímto se především ukazuje, že je vhodné definitivně opustit tuto koncepci a nahradit ji teoreticky rozpracovaným konceptem závažnosti trestného činu právě pro účely možnosti efektivního seřazení trestných činů podle závažnosti. Srov. ŠČERBA, 2023, op. cit.

<sup>60</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 396/03.

<sup>61</sup> Po konstatování všech okolností odsouzení v případě zahlazeného odsouzení je na konci daného záznamu připojen text „Zahlazení: [Důvod] [Datum]“. Jinak je tento záznam totožný jako záznamy nezahladených odsouzení, a je součástí stejné číselné řady jako nezahladené odsouzení.

v rámci obecné kategorie hodnocení osoby pachatele.<sup>62</sup> Tuto judikaturu je pak nezbytné vnímat jako nejasnou, neboť rozdíl mezi přihlédnutím k odsouzení jako k přitěžující okolnosti podle § 42 písm. q) tr. zák., nebo jako k charakterové vadě obviněného není v nestrukturovaném systému ukládání trestů reálně rozeznatelný. Z tohoto pohledu se zdá, že jediným výsledkem této koncepce je relativizace zahlazení jako možnosti pachatele se oprostít od své trestní minulosti.<sup>63</sup>

V případě zvláště přitěžující okolnosti vyjádřené slovem „opětovně“ (např. § 201 odst. 3 písm. c) tr. zák.), tato je podle judikatury naplněna předchozím odsouzením za stejný trestný čin, nehledě na to, zda odsouzení bylo zahlazeno.<sup>64</sup> Dovolujeme si proto vyslovit určité pochybnosti ohledně významu institutu zahlazení v kontextu ukládání trestů za situace, kdy judikatura obecně nebrání (naopak explicitně dovoluje) k takovýmto odsouzením přihlížet. Z tohoto důvodu nepovažujeme za vhodné v tomto článku dále rozebírat další obtíže spojené s reálným dosažením zahlazení, když tento výklad by si zasloužil vlastní článek. V kontextu trestání se domníváme, že samotné zahlazení nemusí hrát zásadní roli vzhledem k výše zmíněné relativizaci odsouzení ze strany Nejvyššího soudu.<sup>65</sup> Jasnější odpověď pak může přinést až budoucí empirické zkoumání. Absence účinného zahlazení však má nepochybně vliv na to, že se výrazně rozšiřuje prostor pro přidatek za trestní minulost, a to i za relativně dávná odsouzení. Vzhledem k tomu, že kvantitativní výzkum poukázal na značnou roli trestní minulosti při ukládání trestů v České republice,<sup>66</sup> bylo by dobré dále zkoumat, nakolik je otázka vlivu zahlazeného odsouzení na uložení trestu běžná alespoň v evropském kontinentálním systému.

Vliv trestní minulosti pak nejspíše rozšiřuje i důraz kladený na „vedení řádného života“, který je definovaný tak, že osoba vede řádný život, jestliže „*dodržovala právní řád, plnila si své povinnosti vůči státu a společnosti, nezneužívala svých práv, nenarušovala občanské soužití, nedopouštěla se přestupků, jiných deliktů a trestných činů.*“<sup>67</sup>

Je však otázkou, zda soudy mají o těchto aspektech dostatečné množství informací a jak obtížné je pro soudy získat podrobnější informace. Zatímco opis trestního rejstříku má soud k dispozici v každém případě, tak o dalších skutečnostech se obvykle nevede dokazování. Byť tedy komentářová literatura upozorňuje na to, že nelze tento pojem slučovat se soudní

<sup>62</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2016, sp. zn. 6 Tdo 449/2016; Usnesení Krajského soudu v Brně, 25. 4. 2000, 8 To 147/2000 (publikováno ve sbírce rozhodnutí pod č. R 14/2001 tr.).

<sup>63</sup> Zahlazení je dále komplikováno i tím, že v případech, kde k němu nedochází fikcí ze zákona, je závislé na aktivitě odsouzeného. Je otázkou, zda má smysl při ukládání trestu přihlížet k odsouzením, která mohla být na žádost odsouzeného zahlazena a nejsou zahlazena pouze z důvodu, že tato žádost podána nebyla.

<sup>64</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. 6 Tdo 84/2011.

<sup>65</sup> Pro úplnost je místo, kde podle judikatury zahlazení význam má, a to v případě zvláště přitěžující okolnosti formulované jako spáchal-li čin uvedený v [odstavci] v [určitém předchozím období]“, kde judikatura nepřipouští přihlédnutí k předchozímu zahlazenému odsouzení. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 1998, sp. zn. 3 Tz 76/98.

<sup>66</sup> KOŠATKA, 2023, Diplomová práce, op. cit.

<sup>67</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. 4 Tz 53/2010 (publikováno ve sbírce rozhodnutí pod R 69/2010 tr.).

beztrestností,<sup>68</sup> je otázkou, na kolik soudy hledí, resp. mají adekvátní prostředky hledět, i na ostatní aspekty. Soudy dnes obvykle pracují výhradně s třemi zdroji informací: opisem rejstříku trestů, opisem z evidence přestupků a tzv. zprávou o pověsti z obce trvalého bydliště. Zprávu o pověsti však nelze přeceňovat, neboť obecní úřady velmi často žádnými relevantními informacemi o konkrétní osobě nedisponují. Opis z rejstříku trestů je proto hlavní, a často fakticky jedinou, zprávou o životě odsouzeného.

Oproti tomu starší a stále citovaná judikatura z dob socialismu vychází z předpokladu, že soud má při rozhodování o trestu k dispozici zprávu o chování pachatele od zaměstnavatele, společenských organizací, místních národních výborů apod., přičemž tento stav samozřejmě již neplatí.<sup>69</sup> Navrch lze vyjádřit i pochybnost, zda tento stav kdy skutečně platil, neboť i literatura z tohoto období poukazuje na nedostatek informací na straně soudu při rozhodování o osvědčení ve zkušební době.<sup>70</sup>

Trestní minulost je v dnešní době pravděpodobně významným kritériem při posuzování vedení řádného života v minulosti. Lze proto důvodně očekávat, že významnou roli bude hrát i při usuzování na budoucí řádný život.

Podle Dráपालa představuje – při důsledné interpretaci stávající úpravy – očekávání vedení řádného života (jestliže je trest odnětí svobody ve výměře, kde je podmíněně odložení možné) jediné kritérium při rozhodování o podmíněném odkladu trestu odnětí svobody.<sup>71</sup> Jestliže informace o trestní minulosti pachatele představuje jeden z mála zdrojů informací, které soud má o jeho životě, lze při nejmenším postulovat hypotézu, že dalším přídatkem za trestní minulost je právě uložení nepodmíněného trestu odnětí svobody namísto podmíněného či alternativního trestu.

Poslední přídatek za trestní minulost se dá očekávat i v případě tzv. *back-door sentencing*, tedy modifikace uloženého trestu v průběhu jeho výkonu, kdy nejvýznamnějším projevem je rozhodování o podmíněném propuštění podle § 88 odst. 1 tr. zák. Toto ustanovení výslovně zdůrazňuje opět očekávání vedení řádného života. Judikatura Ústavního soudu výslovně varuje před opíráním se výlučně o informace o trestní minulosti odsouzeného.<sup>72</sup> Jak však ale zjistil kvalitativní výzkum, i po ustálení judikatury Ústavního soudu v této věci nadále dominovaly v rozhodnutích soudu jako důvod zamítnutí skutečnosti vztahující se k trestní

<sup>68</sup> PŮRY, F. § 41 Polehčující okolnosti. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023.

<sup>69</sup> Zmínky těchto posudků lze nalézt např. v NOVOTNÝ, O. *O trestu a vězeňství*. Praha: Academia, nakladatelství Československé akademie věd, 1969, nebo v dobové judikatuře, např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 6. 1967, 8 Tz 45/67 (publikováno ve sbírce rozhodnutí pod R 11/1968 tr.).

<sup>70</sup> MATOUŠKOVÁ, T. K efektivitě podmíněného odsouzení a nápravného opatření. *Socialistická zákonost*. 1980, roč. 28, č. 5, s. 269; REPÍK, B. Probácia, podmienené odsúdenie a niektoré problémy ďalších trestov bez odňatia slobody. In: SEEMANN, M. (ed.). *Tresty bez odňatia slobody*. Bratislava: Právnický ústav Ministerstva spravodlivosti SSR, 1978, s. 57.

<sup>71</sup> DRÁPAL, J. Mohou soudy zohledňovat závažnost trestného činu při rozhodování o podmíněném odložení výkonu trestu odnětí svobody? *Státní zastupitelství*. 2022, č. 6.

<sup>72</sup> „Hodnocení očekávání vedení řádného života nelze založit na pouhých počtech odsouzení či výkonů nepodmíněného trestu odnětí svobody. Takové údaje jsou příliš zobecnující pro úsudek o možném budoucím vedení řádného života odsouzeného v konkrétním případě. Je nutné analyzovat vývoj trestné činnosti odsouzeného z hlediska její frekvence a závažnosti, a to zejména v letech předcházejících spáchání trestného činu, za který odsouzený vykonává trest; dle kriminologických výzkumů dochází k opouštění kriminální dráhy postupně.“ z právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18.

minulosti odsouzeného.<sup>73</sup> I vzhledem k tomu, že toto je v současnosti nejlepší empirický poznatek vztahující se k reálnému procesu stanovení prognózy vedení řádného života, jeví se jako rozumná hypotéza o významném vlivu trestní minulosti v tomto procesu.

Celkově vzato veškeré zdroje přídatku za trestní minulost vytváří riziko mnohonásobného přičítání stejné trestní minulosti. Toto se jeví být ve značné tenzi se zásadou zákazu dvojího přičítání (toto téma není podstatou tohoto článku, tedy jej do detailu nediskutujeme). Přitom však tyto zdroje jsou výsledkem jednotlivých změn zákona, které nebyly komplexně promyšlené. Tyto nedostatky pak považujeme za vlastnost právní úpravy jako takové, přičemž aplikační praxe a judikatura umožňující ještě více bezbřehé přičítání trestní minulosti tyto nedostatky akcentuje.

### 3 Realita přídatku za trestní minulost

Za účelem zjištění vlivu rozsahu přídatku za trestní minulost byl jedním z autorů realizován empirický výzkum, jehož výsledky tu ve stručnosti shrnujeme.<sup>74</sup>

Pro účely výzkumu byla využita data ze statistických listů trestních,<sup>75</sup> kdy byl pozorován vliv na to, zda je uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, na základě počtu předchozích odsouzení, při současném odfiltrování vlivu druhu trestné činnosti, typové závažnosti (sazby), přítomnosti souběhu, vazby, věku, pohlaví a národnosti pachatele, rozhodujícího soudu a věcné příslušnosti.<sup>76</sup>

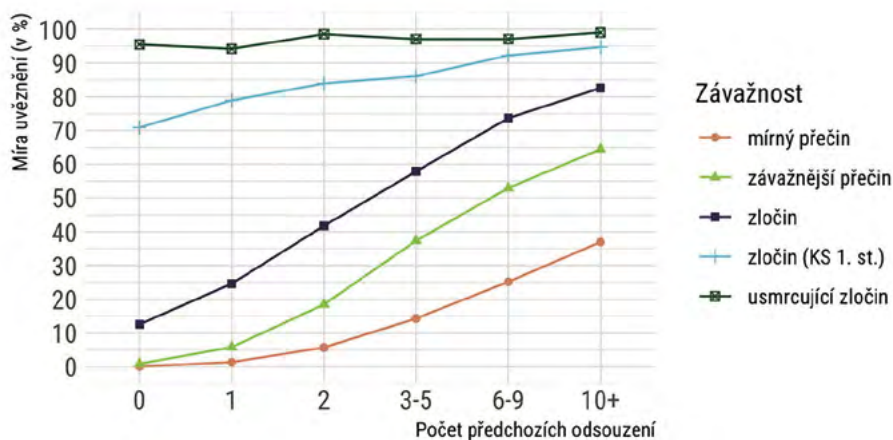
Z deskriptivní statistiky (tj. bez odfiltrování všemožných proměnných) bylo zjištěno, že vzorec zpříšňování není totožný pro všechny úrovně závažnosti (viz Graf 1). U tří mírnějších kategorií závažnosti je zjevné, že uvěznění se stává opravdu mnohokrát pravděpodobnější s růstem trestní minulosti. Nejdramatičtější je pak tento nárůst u závažnějších přečinů a prostých zločinů.

<sup>73</sup> DRÁPALOVÁ, J., DRÁPAL, J. Precedenční závaznost judikatury Ústavního soudu v praxi: ovlivnil nález sp. zn. II. ÚS 482/18 rozhodování obecných soudů o podmíněném propuštění? *Bulletin advokacie*. 2022, č. 7–8.

<sup>74</sup> Celý výzkum je obsažen v KOŠATKA, 2023, Diplomová práce, op. cit.

<sup>75</sup> VANČA, T., DRÁPAL, J. Statistické listy trestní soudů: Ověření jejich spolehlivosti. *Česká kriminologie*. 2021, č. 1–2.

<sup>76</sup> Hlavním důvodem, proč byla použita binární závislá proměnná, tj. zda byl uložen nepodmíněný trest je, že není v současné chvíli dost dobře možné „přepočítávat“ jednotlivé tresty mezi sebou z hlediska přisnosti (zejména podmíněný v. nepodmíněný trest odnětí svobody). Druhotným důvodem je větší možnost mezinárodního srovnání.

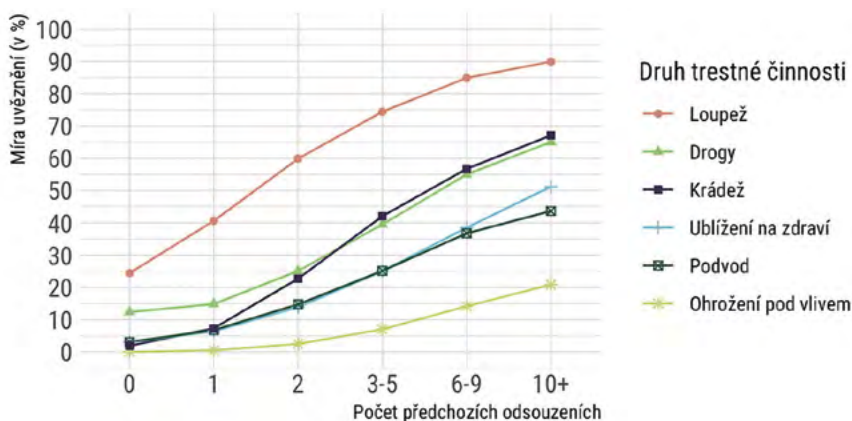
Graf č. 1: Míra uvěznění podle závažnosti<sup>77</sup>

Zdroj: Autoři

Nejvýznamnějším důsledkem tohoto přístupu pro spravedlivé ukládání trestů pak je, že byt' u prvopachatelů je dodržena ordinální proporcionalita jednotlivých trestných činů, trestní minulost může snadno tento vztah narušit. Toto může pak vést k pro veřejnost těžko pochopitelným rozhodnutím, kdy pachatel výrazně závažnějšího zločinu je trestán mírněji než pachatel-recidivista drobného přečinu. Na toto poukazují výsledky v Grafu 2, který představuje výsledky deskriptivní analýzy podle vybraných druhů trestné činnosti. Při pohledu na jednotlivé druhy trestné činnosti je zjevné, že zatímco jednotlivé skupiny závažnosti se nekříží, u krádeže se rozvíjí míra uvěznění výrazně rychleji než např. u podvodu, a to přes srovnatelnou zákonnou úpravu těchto trestných činů, a v nejvyšší kategorii překračuje lehce i míru uvěznění za drogovou trestnou činnost, jejíž trestní sazby jsou obecně výrazně přísnější. V kontextu jednotlivých druhů trestní činnosti není ordinální proporcionalita nijak zvlášť dodržovaná a předpoklad uložení nepodmíněného trestu lze možná spíše dovodit z počtu předchozích odsouzení než z druhu trestné činnosti. Několik předchozích odsouzení pachatele převádí do skupiny se stejnou mírou uvěznění, jako kdyby spáchal výrazně závažnější trestný čin (srov. loupež při jednom předchozím odsouzení a krádež při 3-5, nemusí tedy jít o prvopachatele).

<sup>77</sup> Kategorie jsou určeny následujícím způsobem: horní hranice do 2 let (včetně) – mírný přečin, horní hranice od 2 do 5 let (včetně) – závažnější přečin, zločin – horní hranice přesahující 5 let, dolní hranice nižší než pět let, zločin (KS 1. st.) – dolní hranice alespoň pět let, usmrcující zločin – horní hranice přesahující 16 let; zohledňují tedy primárně způsob, jakým je ohledně nich veden trestní proces, spíše než hmotněprávní kategorie.

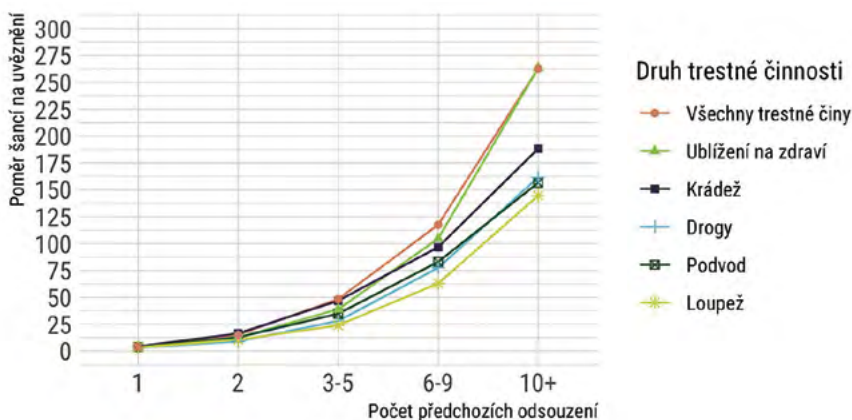
Graf č. 2: Míra uvěznění podle druhu trestné činnosti<sup>78</sup>



Zdroj: Autoři

Z hlediska podávání přesných informací jsou však nejvýznamnější výsledky logistické regrese, které mapují poměr šancí na uvěznění oproti prvopachateli při odfiltrování vlivu ostatních výše uvedených proměnných (zobrazené v Grafu 3). Tyto ukazují na extrémní zvyšování šancí (i několiksetkrát) na uvěznění s rozvíjející se trestní minulostí u trestných činů souzených v prvním stupni u okresních soudů. Oproti tomu u té nejvážnější kriminality je tento vliv výrazně slabší, což do značné míry bude ovlivněno i skutečností, že krajské soudy ukládají mnohem častěji nepodmíněné tresty odnětí svobody i prvopachatelům.

Graf č. 3: Šance na uvěznění podle druhu trestné činnosti<sup>79</sup>



Zdroj: Autoři

<sup>78</sup> Tyto trestné činy byly vybrány z toho důvodu, že se jedná o skupiny úmyslných trestných činů, u nichž lze nalézt dostatečné množství pachatelů s různým počtem předchozích odsouzení. Drogy se rozumí trestné činy podle § 283, 284, 285, 286 a 287 tr. zák., krádež zahrnuje i zpronevěru – § 205 a § 206 tr. zák., loupeží se rozumí trestný čin podle § 173 tr. zák., podvod zahrnuje i zvláštní formy podvodů – tedy § 209, 210, 211 a 212 tr. zák., ublížením na zdraví i těžké – § 145 a 146 tr. zák., ohrožením pod vlivem pak trestný čin podle § 274 tr. zák.

<sup>79</sup> Druhy trestné činnosti jsou shodné jako u předcházejícího grafu.

U všech pozorovaných druhů trestné činnosti lze identifikovat prudký nárůst poměru šancí na uvěznění. Úplně mimo graf se pak nacházení ohrožení pod vlivem návykové látky, jehož křivka je natolik strmá, že nelze zakreslit společně s ostatními trestnými činy, neboť uvěznění prvopachatele je extrémně nepravděpodobné, avšak zároveň s trestní minulostí se tato minuskulní pravděpodobnost znásobí tolikrát, že výsledný rozdíl v šancích je až 2000x.

Zjištění výzkumu silně naznačují, že v České republice každé další odsouzení dále zvyšuje šance na uvěznění. Z výsledků je zřejmé, že několik předchozích odsouzení svou vahou vytváří efekt srovnatelný se spácháním výrazně závažnějšího trestného činu, co se týče šancí na uvěznění. Toto naznačuje, že v české praxi nefungují retributivní limity, které by „hlídaly“ vztah mezi závažností trestného činu a trestem, nýbrž, že do tohoto vztahu může snadno vstoupit trestní minulost a překrýt ho.

Nemůže také zůstat bez povšimnutí, že zaznamenaný vliv trestní minulosti na uvěznění je výrazně vyšší, než byl zjištěn v obdobných studiích v Nizozemí,<sup>80</sup> na Floridě,<sup>81</sup> a v Anglii a Walesu.<sup>82</sup> Nepřiměřený vliv trestní minulosti na ukládání trestů je proto v České republice patrně možné považovat za jednu ze dvou nejpalčivějších otázek v rámci výzkumu a potencionální reformy českého ukládání trestů. Tou druhou otázkou je pak role podmíněného trestu odnětí svobody; nelze si však nepovšimnout souvislosti mezi těmito otázkami, jak také vysvětluje předchozí část věnující se požadavku na vedení řádného života.<sup>83</sup>

Limitacemi tohoto výzkumu je potencionální chybovost v rámci statistických listů trestních, stejně jako zjednodušení trestní minulosti na pouhý počet zaznamenaných předchozích odsouzení. Výslednou proměnnou bylo pouze zda došlo k uvěznění, nikoliv trest jako celek. Přesto jsou však tyto výsledky podle našeho názoru dostatečné, aby bylo možné konstatovat, že přídatek za trestní minulost je v České republice nejspíše nadměrný a nepřiměřený.

#### 4 Kritika nadměrného přídatku za trestní minulost a jeho řešení

Jak vyplynulo ze sekce věnující se teoretickým pohledům, neexistují zjevné důvody pro všeobecné a mechanicky přísnější trestání recidivistů, ať už by se opíraly o retributivistické či utilitární teorie trestání. Z hlediska implikací pro trestní politiku se proto jako nejvhodnější jeví obecné přídatky za trestní minulost zcela eliminovat a připustit je pouze ve velmi specificky zvolených situacích.

Takováto argumentace je však značně idealistická. Jak bylo zmíněno dříve, existuje v podstatě univerzální očekávání přísnějších trestů pro recidivisty, a je minimálně na zvážení

<sup>80</sup> WERMINK a kol., op. cit.

<sup>81</sup> CROW, M. S. The Complexities of Prior Record, Race, Ethnicity, and Policy: Interactive Effects in Sentencing. *Criminal Justice Review*. 2008, roč. 33, č. 4. DOI: <https://doi.org/10.1177/0734016808320709>

<sup>82</sup> ROBERTS, J. V., PINA SANCHEZ, J. Paying for the Past: The Role of Previous Convictions at Sentencing in the Crown Court. In: ROBERTS, J. V. (ed.). *Exploring sentencing practice in England and Wales*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2015. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137390400\\_9](https://doi.org/10.1057/9781137390400_9)

<sup>83</sup> DRÁPAL, J. Příliš mírný při uložení, příliš přísný při nařízení: Proč podmíněný trest odnětí svobody v současné podobě nemůže fungovat. *Státní zastupitelství*. 2023, č. 2; DRÁPAL, J. Podmíněné odsouzení: Jeho účel a vývoj na území Česka. *Státní zastupitelství*. 2021, č. 6; DRÁPAL, J. *Jurisprudence*, 2020, op. cit.

jakým způsobem by utrpěla reputace trestního systému, který by je náhle obecně vypustil. Z pragmatických důvodů proto (obdobně jako Roberts a Frase)<sup>84</sup> vycházíme z předpokladu nezbytnosti alespoň nějakého přídatku za trestní minulost.

Jak naznačuje název tohoto článku, tento přídatek za trestní minulost by měl být vázán modifikovanou zásadou zákazu dvojího přičítání. Tento zákaz představuje specifikaci obecného principu *ne bis in idem*, tedy, že k okolnostem, které jsou již znaky zákonné skutkové podstaty, se nesmí přihlížet.<sup>85</sup> Modifikace této zásady pro účely ukládání trestu zní pak následujícím způsobem:

- 1) K okolnostem, které jsou znakem zákonné skutkové podstaty, se nemá přihlížet jakožto k okolnostem polehčujícím či přitěžujícím; a
- 2) Je-li k určité okolnosti přihlédnuto jako k polehčující či přitěžující okolnosti, neměla by zároveň použita při hodnocení aspektů relevantních pro uložení trestu a naopak.

Kdežto teze 1 je pouhou recitací ustanovení § 39 odst. 4 tr. zák., teze 2 může budit větší doktrinární rozpaky. Jedná se však pouze o recepci německé doktríny široké aplikace zákazu dvojího přičítání tak, jak je tato podávána v rozhodnutích německého Spolkového soudního dvora.<sup>86</sup>

Pro úplnost stále platí, že tam, kde znakem zákonné skutkové podstaty nebo polehčující či přitěžující okolností je skutečnost, jejíž intenzita má značnou variabilitu (např. výše škody či míra ublížení na zdraví), lze k vyšší intenzitě naplnění této okolnosti přihlížet. V kontextu trestní minulosti pak toto umožňuje v rámci jediného ustanovení přihlížet k individuální šíři trestní minulosti; praktické implikace těchto úvah demonstrujeme níže na příkladu recidivisty.

Ze zásady zákazu dvojího přičítání tak, jak je rozvedena shora, by proto nemělo docházet k rozmělnění přídatku za trestní minulost napříč jednotlivými ustanoveními a mechanismy, nýbrž by mělo dojít po zvážení ostatních relevantních okolností k jednorázovému vypořádání trestní minulosti a stanovení přídatku.

Předkládáme dvě varianty postupu, které by umožnily jednorázově vypořádat trestní minulost a stanovit určitý přídatek. První možností by bylo redukovat veškeré dílčí možnosti přídatku za trestní minulost pouze na přitěžující okolnost podle § 42 písm. q) tr. zák. Konkrétněji si toto lze představit na následujícím případě. Jedenáctkrát trestaný recidivista je shledán vinným z prodeje drog podle § 283 odst. 1, 2 písm. b) tr. zák., ač byl za tento trestný čin před rokem a půl potrestán, a sotva před měsícem byl propuštěn z výkonu trestu. Při hodnocení povahy a závažnosti trestného činu pro stanovení základní výměry by soud k trestní minulosti nehleděl, aby ji nepřičetl dvojmo. Soud by následně odhlédl od odsouzení, které vedlo ke kvalifikaci podle § 283 odst. 2, písm. b) tr. zák., a od zahlazených, velmi starých či zjevně nesouvisejících odsouzení. Předpokládejme, že by po tomto procesu zbyla 3–4 odsouzení. Soud by tedy deklaroval, že se jedná o závažné naplnění přitěžující okolnosti

<sup>84</sup> ROBERTS, FRASE, op. cit.

<sup>85</sup> GRIVNA, T., ŠIMÁNOVÁ, H. Zákaz dvojího přičítání téže okolnosti u majetkových trestných činů. *Trestněprávní revue*. 2019, č. 11–12.

<sup>86</sup> Ibid.

podle § 42 písm. q) a zpřísnil by trest např. o 35 % oproti „prvopachateli“<sup>87</sup> (toto zpřísnění by však nemělo brát v úvahu pouze výměru, avšak i otázku, zda bude výkon trestu odnětí svobody podmíněně odložen).

Druhou možností by bylo naopak přejmout přístup *progressive loss of mitigation* zmíněný v prvním části článku, tedy kdy by se absence trestní minulosti počítala za polehčující okolnost, ale přítomnost trestní minulosti by nebyla považována za přitěžující okolnost. Takový přístup by byl založený na tom, že nelze uložit přísnější trest, než jaký je přiměřený závažnosti spáchané trestné činnosti. Ve výše představeném případě by pachatel nedostal žádnou pomyslnou slevu. Výsledek by mohl být stejný jako v prvním případě, tedy že trest uložený tomuto pachateli by byl o 35 % přísnější oproti trestu uloženému prvopachateli, ale bylo by ho dosaženo jinou metodou. Tato myšlenka je detailně vyjádřena v jiném článku diskutujícím fáze ukládání trestů.<sup>88</sup>

Některé tyto přístupy by vyžadovaly větší či menší změny zákona, je proto otázkou, jak by mohli naše myšlenky soudci a státní zástupci využít již dnes. Dovolujeme si představit základní postup, jak by mohl vypadat myšlenkový postup při zvažování trestní minulosti při ukládání trestů, který by zamezil vícečetnému přičítání a omezil by zpřísnování trestů recidivistům na nezbytné minimum, při zachování plné diskrece. Tímto respektujeme tradici individualizace, přičemž máme za to, že předvídatelný a přezkoumatelný přídavek za trestní minulosti vede k důslednější individualizaci trestu, neboť dochází k vědomějšímu posouzení jednotlivých relevantních charakteristik skutku i pachatele.<sup>89</sup>

Níže diskutujeme již jen první variantu, tedy zpřísnování trestů recidivistům, ale obdobně by šlo uvažovat i druhé variantě (*progressive loss of mitigation*). Prvním krokem myšlenkového procesu by mělo být stanovení trestu, který by byl uložen pro stejný skutek prvopachateli. Tento trest by sloužil jako výchozí bod při ukládání trestu. Dalším krokem by byla identifikace předchozích odsouzení, ke kterým se přihlédne jako k přitěžující okolnosti.

S ohledem na uvažovaný účel trestu si lze pak zhodnotit, jestli má zpřísněním trestu být dosaženo zohlednění vyšší míry zavinění na straně obviněného, jak by naznačovaly retribuivní teorie, či dosažení některého z utilitárních cílů – odstrašení, inkapacitace či rehabilitace, nebo zčásti obojí. Samotné zpřísnění se pak může projevovat dvěma mechanismy – změnou výměry trestu a změnou jeho druhu.

Jestliže je kladen důraz na zvýšené zavinění obviněného, pak je na místě primárně zvyšování výměry, a to primárně dokud tato nepřesáhne kritický bod, kdy ji nelze uložit (zejména je vyčerpán maximální počet denních sazeb, počet hodin obecně prospěšných prací, či zákon neumožňuje takovou délkou domácího vězení, zákazu činnosti, nebo alternativně

<sup>87</sup> V případě speciální skutkové podstaty pro recidivisty je však tímto teoretickým prvopachatelem pachatel, který spáchal přesně jeden předchozí trestný čin, který aplikaci speciální skutkové podstaty vyvolal.

<sup>88</sup> DRÁPAL, J. Jak strukturovaně ukládat a navrhovat tresty za zachování plné diskrece: Sedm fází ukládání trestů. *Státní zástupitelství*. 2023, č. 6.

<sup>89</sup> Kompatibilitě více strukturovaného ukládání trestů se zachováním plné diskrece se věnuje *ibid.* Fenoménu individualizace a jeho střetu s rigidnějším systémem jako jsou *sentencing guidelines* se věnuje např. DRÁPAL, J. Individualizace trestů v České republice: Jak určujeme tresty a co o tom víme? *Státní zástupitelství*. 2018, č. 1. V německém kontextu se této otázce věnuje KASPAR, *op. cit.*

trest odnětí svobody již nejde podmíněně odložit). Zároveň i v případě nedosažení kritického bodu zvýšení výměry může být na místě změna druhu trestu, jestliže zvýšené zavinění recidivisty vede k tomu, že by výchozí druh trestu byl k němu nepřiměřený. Zároveň by toto zvýšení nemělo způsobit, že recidivista dostane trest jinak odpovídající pachatelům výrazně závažnější trestné činnosti.

Co se týče utilitárních cílů, teorie nabízí relativně srozumitelný postup, je-li cílem inkapacitace. V tomto případě by si měl soudce položit otázku, jestli šance na recidivu pachatele a újma, která bude recidivou způsobena, jsou natolik vysoké, že pachatele je potřeba uvěznit na delší dobu. Intenzita recidivy je zde klíčová, neboť jiný postup bude vhodný například u pachatele, u něž je vnímána vysoká hrozba opakování bagatelních krádeží v obchodech (spíše se nevyplatí delší uvěznění) oproti pachateli, který nemá své násilné chování pod kontrolou (spíše se vyplatí delší uvěznění). Jestliže tedy soudce zpřísňuje trest za tímto účelem, měl by zvažovat přínosy, ale i náklady, každého přídatku nad rámec výchozího bodu.

Jestliže soudce chce sledovat cíl individuálního odstrašení, pak teorie příliš koherentní postup nenabízí. Největší smysl může v tomto ohledu mít „zkoušení“ jiného druhu trestu, oproti těm, které byly v minulosti uloženy, či zopakování trestu, který v minulosti měl nejlepší efekt (může být důvodem i pro mírnější postup). Zde je však třeba zmínit, že změnou trestu k více omezujícimu obvykle dochází k razantnímu zvýšení pocíťované intenzity trestu, přičemž tomuto by měla být uzpůsobena výměra.<sup>90</sup>

Výsledkem uplatnění těchto zásad by proto v důsledku měla být představa o výchozím bodu, jakožto i důvodech přídatku a jeho výši. V posledním kroku by pak mělo být zváženo, jestli zpřísněním trestu nebyl popřen vztah mezi skutkem a uloženým trestem, a to zejména tak, že byl uložen trest charakteristický pro výrazně závažnější trestnou činnost.

Důslednějším řešením by byly legislativní změny v oblasti ukládání trestů.<sup>91</sup> Jako vhodné se jeví následující změny:

- Zásada zákazu dvojího přičítání měla být explicitně rozšířena na všechny případy započítávání předchozích odsouzení, a to v souladu s výše popsanou tezí 2.
- Jediným místem v trestním zákoníku, kde by byla negativně zohledňována trestní minulost pachatele, by byla přitěžující okolnost recidivy (nebo by naopak byla pouze pozitivně zohledňována neexistující či omezená trestní minulost pachatele jako polehčující okolnost).
- Definice závažnosti trestného činu by již neobsahovala pojem „osoba pachatele“, resp. by ho upřesnila tak, že nezahrnuje trestní minulost pachatele.
- V případě zachování speciálních skutkových podstat pro recidivisty (což autoři považují za nežádoucí) by předchozí odsouzení, kvůli kterému byla naplněna příslušná

<sup>90</sup> Dalším problémem je u skutečnost, že změna druhu trestu může často být jednosměrná v tom smyslu, že se vybírají přísnější formy trestu, a jakmile je odsouzenému jednou uložen nepodmíněný trest odnětí svobody, tak je neustále opakován s odkazem na to, že předchozí mírnější druhy trestů nedosáhly kýženého účinku.

<sup>91</sup> Podrobnější výčet možných opatření včetně výrazně méně konvenčních lze nalézt v KOŠATKA, 2023, *Ius et Societas*, op. cit.

zvláště přitěžující okolnost, nikdy nemělo být počítáno jako přitěžující okolnost nehledě na přesnou zákonnou formulaci.

Z procesního hlediska by se pak jevilo jako užitečné, aby v odůvodnění rozsudku bylo identifikováno, která část trestu byla uložena v důsledku trestní minulosti pachatele. V případě, že by se toto stalo zákonnou náležitostí rozsudku, vedlo by to ke snížení nejistoty ohledně důvodů pro ukládání trestu způsobené nedostatečným odůvodněním trestu.<sup>92</sup> Zároveň by toto umožnilo odvolacím soudům efektivněji moderovat uložené tresty z hlediska jejich přiměřenosti. Při principiálním ukládání trestů, např. podle sedmi kroků představených Drápalem, by toto navíc nepředstavovalo nějakou zásadní práci navíc pro soudy.<sup>93</sup>

## Závěr

V teorii lze nalézt ospravedlnění přídatků za trestní minulost jen stěží. Retributivní teorie typicky nedokážou vysvětlit dodatečnou odplatu za již potrestaný skutek. Utilitární teorie pak při empirickém testování nenacházejí očekávané pozitivní efekty na kriminalitu. Přesto je nepravděpodobné, že by se od přísnějšího trestání recidivistů v dohledné době upustilo.

V českém právním řádu existuje hned několik mechanismů, kterými je dosahováno navyšování přídatku za trestní minulost. Prvním mechanismem jsou obecná ustanovení o trestání, kde trestní minulost je obsažena v pojmu „osoby pachatele“ v rámci povahy a závažnosti (stupni společenské nebezpečnosti) trestného činu, jeho dosavadním životě a osobních poměrech. Dalšími zákonnými mechanismy jsou obecná přitěžující okolnost recidivy, zvláštní skutkové podstaty a zvláště přitěžující okolnosti pro recidivisty a mimořádné zvýšení trestu odnětí svobody. Každý z těchto mechanismů je problematický sám o sobě, přičemž jejich kombinace způsobuje další problémy z hlediska dvojího přičítání.

Považujeme za vhodné tento seznam mechanismů rozšířit i o podmínky zahlazení odsouzení, a následně podmínky podmíněného odkladu trestu odnětí svobody a podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody, a to z důvodu, že v obou případech se výrazně zohledňuje prognóza „vedení řádného života“, které je podle dostupných informací primárně extrapolována z trestní minulosti. Byť v rámci zde představeného výzkumu nebylo zkoumáno rozhodování o podmíněném propuštění, dosavadní poznatky naznačují, že půjde o další významné zpřísnění reálně vykonaného trestu v důsledku opakovaného přičítání trestní minulosti.<sup>94</sup>

Současný empirický výzkum odhalil extrémně silný vliv předchozích odsouzení na skutečnost, zda pachatel bude uvězněn. Tento vliv je pak výrazně silnější, než byl zjištěn v obdobných výzkumech v jiných rozvinutých zemích. Několik předchozích odsouzení může mít stejný vliv na pravděpodobnost uvěznění jako spáchání výrazně závažnější trestné činnosti, což může vzbuzovat nepochopení u široké veřejnosti a ohrožovat legitimitu trestní justice.

<sup>92</sup> TOMŠŮ, DRÁPAL, op. cit.

<sup>93</sup> DRÁPAL, J. Odůvodnění trestů: Principy správného odůvodňování trestů. *Státní zastupitelství*. 2020, č. 1.

<sup>94</sup> DRÁPALOVÁ, DRÁPAL, op. cit.

V poslední části článku byly představeny důvody, proč současná úprava podle našeho názoru neodpovídá zásadě zákazu dvojího přičítání. Současně byl navrhnout způsob, jakým se lze vyhnout tomuto problému již při stávající úpravě v podobě myšlenkových vodítek pro soudce ukládající trest recidivistovi. Závěrem byly navrženy dvě potencionální legislativní změny, které by tuto situaci mohly zlepšit, a to jednoznačné pravidlo pro zabránění vícečetnému přičítání trestní minulosti a požadavek na konkrétní označení přídatku za trestní minulost v odůvodnění rozsudku.

Trestní minulost hraje klíčovou roli při ukládání trestů v České republice, přitom je však v českém prostředí výrazně nepromyšlená po doktrinní stránce a takřka probádaná empiricky. Tento závěr poukazuje na širší problémy ukládání trestů a trestní politiky v České republice. Na klíčové otázky nemáme připravené odpovědi a vzhledem k nedostatku empirického poznání můžeme jen omezeně popisovat současnou praxi. Kromě vyvolání diskuze na téma trestní minulosti by tento článek měl posloužit jako další důkaz dokumentující potřebu věnovat ukládání trestů detailní pozornost, prozkoumávat ho teoretickými, doktrinnými a empirickými metodami a nepřijímat bez dalšího současný stav jako správný, byť panuje desetiletí.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).



# Zahájení rozhodčího řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory vs. zahájení rozhodčího řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR\*

## Commentment of Arbitration under the Arbitration Rules of International Chamber of Commerce vs. Commencement of Arbitration under the Rules of Court attached to the Czech Chamber of Commerce and the Agricultural Chamber of the Czech Republic

Václav Kočařík\*\*

### Abstrakt

Článek srovnává proces zahájení rozhodčího řízení podle pravidel Mezinárodní obchodní komory (ICC) a řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR. Autor se zaměřuje na klíčové otázky jako je sídlo řízení, doručování, konstituce rozhodčího senátu a finanční povinnosti související se zahájením řízení. Předmětem zkoumání je především zjištění rozdílů ve vymezených otázkách v případech řízení s mezinárodním prvkem, přičemž vedle zmíněných pravidel vydaných oběma soudy je při posuzování využito i Vzorového zákona UNCITRAL a zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení.

### Klíčová slova

Mezinárodní obchodní arbitráž; rozhodčí soud; Rozhodčí pravidla ICC; Řád Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR; Vzorový zákon UNCITRAL; zákon č. 216/1994 Sb.; zahájení řízení.

### Abstract

The article compares the process of commencing arbitration proceedings under the rules of the International Chamber of Commerce (ICC) and the proceedings under the Rules of the Arbitration Court attached to the Czech Chamber of Commerce and the Agricultural Chamber of the Czech Republic. The author focuses on key issues such as the seat of the proceedings, service of process, the constitution of the arbitral tribunal and financial obligations. The main subject of the examination is to identify the differences in the defined issues in the case of proceedings with an international element, while in addition to the mentioned rules issued by both courts, the UNCITRAL Model Law and Act No. 216/1994 Coll., on Arbitration Proceedings, are also used in the assessment.

\* Tento článek podstatně vychází z diplomové práce autora obhájené v roce 2023 na Právnické fakultě Masarykovy univerzity s názvem „Rozhodčí řízení vedené dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory vs. řízení vedené před Rozhodčím soudem při HK ČR a AK ČR“. Plný text práce je dostupný z: <https://is.muni.cz/th/ktcqdl/>

\*\* Mgr. Ing. Václav Kočařík, absolvent, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Graduate, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: [vaclav.kocarik@gmail.com](mailto:vaclav.kocarik@gmail.com)

## Keywords

International Commercial Arbitration; ICC Arbitration Rules; Rules of the Arbitration Court attached to the Czech Chamber of Commerce and the Agricultural Chamber of the Czech Republic; UNCITRAL Model Law; Act No. 216/1994 Coll.; Commencement of Proceedings.

## Úvod

Rozhodčí řízení je důležitým prostředkem pro rychlé a efektivní řešení sporů v rovině soukromého práva, a to zejména v oblasti obchodních vztahů s mezinárodním prvkem. Díky Newyorské úmluvě je v rovině práva mezinárodního obchodu možné docílit uznání a výkonu rozhodčích nálezů již ve 172 státech světa, v nichž nebyly tyto nálezy vydány nebo zde nejsou považovány za domácí. Jiná mezinárodní smlouva, která by umožňovala uznávání a výkon soudních rozhodnutí nebo jiných potencionálních exekučních titulů v přeshraničních vztazích v obdobném měřítku neexistuje.<sup>1</sup>

Jedním z hlavních představitelů rozhodčího řízení v oblasti mezinárodní obchodní arbitráže je Mezinárodní rozhodčí soud při Mezinárodní obchodní komoře v Paříži.<sup>2</sup> Jedná se o jeden z celosvětově nejpreferovanějších rozhodčích soudů v této oblasti.<sup>3</sup> Vůdčí pozici RS při ICC demonstruje i fakt, že judikatura RS při ICC je běžně využívána také i v řízeních před jinými institucemi, které jí nejsou nijak formálně vázány.<sup>4</sup> Tomu zcela jistě napomáhá i skutečnost, že Mezinárodní obchodní komora v Paříži<sup>5</sup> má 90 národních výborů (poboček) po celém světě vč. ČR,<sup>6</sup> jež se na fungování RS při ICC podílí např. při výběru funkcionářů RS při ICC.<sup>7</sup> Význam ICC pro mezinárodní obchod je nesporný ne-li mimořádný, o čemž

<sup>1</sup> WOLFF, R. a kol. *New York Convention Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards of 10 June 1958: Article-by-Article Commentary*. 2. vyd. München: C. H. Beck, 2019, s. 5. ISBN 978-3-406-71445-0; Status: Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards (New York, 1958) (the „New York Convention“). *UNCITRAL* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: [https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign\\_arbitral\\_awards/status2](https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/conventions/foreign_arbitral_awards/status2)

<sup>2</sup> V článku dále označován jako RS při ICC.

<sup>3</sup> 2021 International Arbitration Survey: Adapting Arbitration to a Changing World. *School of International Arbitration – Queen Mary University of London* [online]. [cit. 3. 5. 2024]. Dostupné z: <https://arbitration.qmul.ac.uk/research/2021-international-arbitration-survey/>

<sup>4</sup> *World Duty Free Co. proti Republic of Kenya (Award)*, ICSID Case No. ARB/00/7, 4. 10. 2006, čl. 107, 115, 139, 148–156, 176; *Niko Resources (Bangladesh) Ltd. proti People's Republic of Bangladesh, Bangladesh Petroleum Exploration & Production Company Limited (“BAPEX”), and Bangladesh Oil Gas and Mineral Corporation (“Petrobangla”)* (Decision on Jurisdiction), ICSID Case No. ARB/10/11 and ICSID Case No. ARB/10/18, 19. 8. 2013, čl. 435–436; *Balkan Energy Limited (Ghana) proti Republic of Ghana*, PCA Case No. 2010-07, 1. 4. 2014, čl. 364; *International Thunderbird Gaming Corporation proti United Mexican States*, Wolters Kluwer UNCTAD ID UT-92, 1. 12. 2005, čl. 112.

<sup>5</sup> V článku dále označována jako ICC.

<sup>6</sup> National committees. *International Chamber of Commerce* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://iccwbo.org/national-committees/>

<sup>7</sup> ICC Constitution. *International Chamber of Commerce* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. <https://iccwbo.org/icc-constitution/>

vypovídá i fakt, že ICC se podílela na vzniku Newyorské úmluvy, která je základním kamenem a klíčem pro fungování mezinárodního rozhodčího řízení.<sup>8</sup>

Hlavními výhodami řízení u RS při ICC je jeho celosvětová universalita, neutralita, široká variabilita, efektivita, profesionalita a spolehlivost.<sup>9</sup>

Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky<sup>10</sup> je oproti tomu hlavním představitelem rozhodčího řízení na území České republiky. Jedná se o jediný stálý rozhodčí soud v ČR s generální působností. Je zřízen a působí na základě zákona.<sup>11</sup> V současné době je zaměřen zejména na řešení vnitrostátních sporů.<sup>12</sup> Nicméně mezi lety 2000–2022 bylo před soudem vedeno i 1945 sporů s mezinárodním prvkem.<sup>13</sup> Mezi hlavní devízy řízení před RS při HK ČR a AK ČR oproti RS při ICC patří jeho vyšší míra specializace na podmínky ČR a také nižší finanční náročnost.<sup>14</sup>

Hlavním cílem tohoto článku je u omezeného okruhu vybraných otázek vymezit rozdíly v procesu zahájení řízení s mezinárodním prvkem vedeného dle Rozhodčích pravidel ICC 2021<sup>15</sup> vůči řízení vedeného dle Řádu RS při HK ČR a AK ČR účinného od 1. 7. 2012<sup>16</sup> ve znění dodatku č. 1–5.<sup>17, 18</sup>

Druhotným, avšak komplementárním cílem tohoto článku je rovněž přiblížit problematiku určování práva státu, kterým se řízení dle Pravidel a dle Řádu může řídit a jak mohou samotná rozhodčí pravidla tuto otázku ovlivnit. Tento vedlejší cíl navazuje na hlavní cíl článku, jelikož výběr a určení práva státu, kterým se řízení řídí představuje podstatný aspekt

<sup>8</sup> ROZEHNALOVÁ, N., VALDHANS, J., KYSELOVSKÁ, T. *Právo mezinárodního obchodu. Včetně problematiky mezinárodního rozhodčího řízení*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 92, 513. ISBN 978-80-7676-046-2.

<sup>9</sup> BLACKABY, N. a kol. *Redfern and Hunter on International Arbitration*. 6. vyd. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 28–30. ISBN 978-0-19-871425-5.

<sup>10</sup> V článku dále označován jako RS při HK ČR a AK ČR.

<sup>11</sup> § 19 zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů; § 3 zákona č. 223/1994 Sb.

<sup>12</sup> ROZEHNALOVÁ, N. *Rozhodčí řízení v mezinárodním a vnitrostátním obchodním styku*. 3. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 95. ISBN 978-80-7478-004-2.

<sup>13</sup> Statistika sporů a doménových sporů Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. *Rozhodčí soud* [online]. [cit. 9. 9. 2024]. Dostupné z: [https://www.soud.cz/\\_files/ugd/8b4341\\_56fd4041a11945a79ab7c9cc833ab1bb.pdf](https://www.soud.cz/_files/ugd/8b4341_56fd4041a11945a79ab7c9cc833ab1bb.pdf)

<sup>14</sup> O rozhodčím soudu. Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. *Rozhodčí soud* [online]. [cit. 15. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.soud.cz/o-rozhodcim-soudu>

<sup>15</sup> V článku dále označována jako Pravidla, či Rozhodčí Pravidla ICC.

<sup>16</sup> Uveřejněn v obchodním věstníku 6. 6. 2012, značka OV 416496-23/12.

<sup>17</sup> Dodatek č. 1 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 10. 2015 uveřejněn v obchodním věstníku 15. 9. 2015, značka OV472650-150915; Dodatek č. 2 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 7. 2018 uveřejněn v obchodním věstníku 1. 6. 2018, značka OV01531970; Dodatek č. 3 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 12. 2020 uveřejněn v obchodním věstníku 30. 10. 2020, značka OV04255722; Dodatek č. 4 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2023 uveřejněn v obchodním věstníku 1. 12. 2022, značka OV06719487; Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

<sup>18</sup> V článku dále označována jako Řád.

institucionálního rámce řízení a může ovlivnit jak samotný proces zahájení řízení, tak jeho průběh, vedení a další otázky.<sup>19</sup>

Vymezený okruh otázek je následující: sídlo řízení, doručování, proces konstituce rozhodčího senátu, finanční povinnosti související se zahájením řízení.

Předmětem zkoumání v rámci tohoto článku je především zjištění rozdílů ve vymezených otázkách, kdy řízení dle Rozhodčích Pravidel ICC je významným reprezentantem řízení zaměřeného a reflektujícího mezinárodní prostředí a řízení před RS při HK ČR a AK ČR je naopak reprezentantem řízení zaměřeného především vnitrostátně na Českou republiku. Takto bude získána odpověď na otázku, zda se zahájení řízení s mezinárodním prvkem před oběma rozhodčími soudy liší a v čem.

Předmětem zkoumání jsou následující výzkumné otázky:

- a) *Jak náročné je zahájení řízení dle Rozhodčích Pravidel ICC a dle Řádu RS při HK ČR a AK ČR a jak se liší proces zahájení řízení u obou řízení do finální konstituce rozhodčího senátu?*
- b) *Nabízejí Rozhodčí Pravidla ICC vůči Řádu RS při HK ČR a AK ČR odlišný přístup k určování práva státu, kterým se řízení probíhající dle uvedených pravidel (řádů) bude řídit?*

Srovnání pravidel (řádů) vydaných oběma soudy je pro názornost provedeno v právním pozadí Vzorového zákona UNCITRAL<sup>20</sup> – jako reprezentanta mezinárodní harmonizace rozhodčího řízení a zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení, ve znění pozdějších předpisů<sup>21</sup> – jako reprezentanta právní úpravy rozhodčího řízení v ČR. Volba Vzorového zákona byla motivována jeho klíčovou úlohou při harmonizaci pravidel mezinárodního rozhodčího řízení, jakož i jeho funkcí jako modelového vzoru legislativní úpravy řady jurisdikcí. V tomto ohledu je nezbytné připustit, že řada významných jurisdikcí pro vedení řízení dle Pravidel ICC, jako jsou Francie, Spojené království nebo Švýcarsko, se v některých ohledech od Vzorového zákona odchylojí, což může mít své dopady pro konkrétní aspekty rozhodčího řízení. Přesto byl v rámci tohoto článku upřednostněn Vzorový zákon jako obecně přijímaný standardizovaný model. Význam vzorového zákona dále podtrhuje i skutečnost, že v některých jurisdikcích je veskrze součástí pozitivně-právní úpravy.<sup>22</sup> Zvolené právní pozadí přispívá k lepšímu znázornění rozdílů mezi právním prostředím České republiky vůči mezinárodnímu standardu a zdůrazňuje, že analyzovaná rozhodčí pravidla nelze vnímat samostatně bez zohlednění právního rámce rozhodčího řízení.

## 1 Určování právního domicilu řízení

Kapitola je zaměřena na druhou výzkumnou otázku. Cílem následující kapitoly je přiblížit čtenáři možnosti určení práva konkrétního státu, jimiž se bude řízení vedené dle zkoumaných

<sup>19</sup> BORN, G. B. *International Commercial Arbitration Volume II: International Arbitral Procedures*. 3. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International B.V., 2021, s. 1659–1667, 2222–2223. ISBN 978-94-035-3042-0.

<sup>20</sup> UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration – v článku dále označován jako Vzorový zákon.

<sup>21</sup> V článku dále označován jako ZRR.

<sup>22</sup> BALTHASAR, S. a kol. *International Commercial Arbitration*. München: C. H. Beck, 2016, s. 187–693. ISBN 978-3-406-66444-1; POUDRET, J., F., BESSON, S. *Comparative Law of International Arbitration*. London: Sweet & Maxwell, 2007, s. 12–130. ISBN 978-0-421-93210-4.

pravidel řídit. Pro tyto účely je v rámci této kapitoly rozebrána problematika právních otázek právního domicilu (sídla) řízení a *lex arbitri*, které právní rámec řízení do jisté míry mohou formovat. Dále je upřesněno, jak tuto problematiku právního pozadí jednotlivě uchopují zkoumaná řízení v rámci vymezené otázky sídlo řízení.

### 1.1 Sídlo rozhodčího řízení vs. *lex arbitri*

Jako *lex arbitri* lze obecně definovat „*soubor pravidel, jimiž se řídí rozhodčí řízení.*“<sup>23</sup> Tím se dle Poudreta a Bessona myslí právo konkrétního státu, které určuje zejména platnost rozhodčí smlouvy, arbitrabilitu sporu, složení rozhodčího senátu, kogentní procesní normy rozhodčího řízení, míru právní pomoci soudů – v souvislosti s předběžnými opatřeními, a podmínky zrušení rozhodčího nálezu.<sup>24</sup>

Oproti tomu sídlem rozhodčího řízení (z angl. *seat of arbitration*) se rozumí „*právní sídlo rozhodčího řízení, které následně určuje procesní rámec rozhodčího řízení.*“<sup>25</sup>

Pojmy *lex arbitri* a sídlo rozhodčího řízení nelze zaměňovat, byť se v současnosti často prolínají. K tomu dochází vlivem uplatňování lokalizační teorie rozhodčího řízení (tzv. *seat theory*), dle níž musí být *lex arbitri* rozhodčího řízení vždy navázáno na právo určitého státu, ať už na základě volby stran, určení jiného subjektu (rozhodce/rozhodců; rozhodčího soudu) nebo jinak dovozeno (např. místo vydání, případně podpisu, rozhodčího nálezu). Důležitým faktem je, že právní sídlo řízení je samo o sobě právní fikcí a nemusí být reálným místem vedení řízení. Reálné místo ústního jednání, dokazování, vydání rozhodčího nálezu a jeho podpisu může být jakékoliv jiné místo na světě nezávisle na právním sídle řízení. Z právního pohledu se ale na řízení bude nahlížet, jako by probíhalo v místě sídla řízení a stejně tak toto bude platit i pro právní režim nálezu, jinak angl. řečeno „*nationality of the award.*“<sup>26</sup>

Opakem lokalizační teorie je teorie delokalizační, dle níž může být jako *lex arbitri* aplikováno právo nestátní nebo právo jiné než právo sídla řízení. Rozhodčí řízení se v tomto případě typicky váže pouze na stát zamýšleného výkonu rozhodčího nálezu. Tento přístup musí být nicméně právním řádem zamýšleného místa výkonu rozhodčího nálezu dovozen a nese s sebou celou řadu problémů. Příkladem může být výhrada reciprocity dle čl. I odst. 3 Newyorské úmluvy nebo konflikt aplikovaných *lex arbitri*.<sup>27</sup> Ohledně této problematiky lze

<sup>23</sup> Applicable Law to the Proceeding. *Jus Mundi* [online]. [cit. 25. 6. 2024]. Dostupné z: <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-applicable-law-to-the-proceeding>; obdobně i in BLACKABY, 2015, op. cit., s. 167.

<sup>24</sup> POUURET, BESSON, 2007, op. cit., s. 83–85; DRILČKOVÁ, K. *Vliv legis arbitri na uznání a výkon cizího rozhodčího nálezu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 32. ISBN 978-80-210-6419-5.

<sup>25</sup> Seat of Arbitration – WikiNotes. *jusmundi.com* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://jusmundi.com/en/document/publication/en-seat-of-arbitration>; pozn. obdobně i in LEW, J. D. M., MISTELIS, L. A., KRÖL, S. M. *Comparative International Commercial Arbitration*. The Hague: Kluwer Law International, 2003, s. 172. ISBN 90-411-1568-4.

<sup>26</sup> BĚLOHLÁVEK, A. J. Seat of Arbitration and Supporting and Supervising Function of Courts. In: BĚLOHLÁVEK, A. J., ROZEHNALOVÁ, N. (eds.). *Czech (& Central European) Yearbook of Arbitration Volume V Interaction of Arbitration and Courts 2015*. JurisNet LLC: New York, 2015, s. 23–33. ISBN 978-1937518714. BORN, 2021, op. cit., s. 1659–1667, 2207–2209. DRILČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 72–73.

<sup>27</sup> BĚLOHLÁVEK, 2015, op. cit., s. 28–29; POUURET, BESSON, 2007, op. cit., s. 90–101.

odkázat na publikaci *Drličkové*<sup>28</sup> a jiné komparativní analýzy právních úprav rozhodčího řízení v jednotlivých státech světa.<sup>29</sup>

České právní pojmosloví na základě znění § 17 ZRŘ místo rozhodčího řízení (angl. *place of arbitration*) a sídlo řízení (angl. *seat of arbitration*) nerozlišuje. Ustanovení § 17 ZRŘ totiž pouze stručně mluví o místě řízení, přičemž už dále nespécifikuje, zda lze rozdělovat právní sídlo a skutečné místo řízení.<sup>30</sup> Právní výklad § 17 a plné využití lokalizační teorie rozhodčího řízení v ČR vyjasnil Nejvyšší soud usnesením ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1034/2012, dle něhož je třeba rozlišovat místo řízení v právním slova smyslu neboli právní domicil a místo řízení skutečné. I tak toto rozlišování dle autora článku může působit interpretační problémy, protože v rámci článku autor důsledně odlišuje místo řízení v právním slova smyslu, jakožto sídlo řízení.

V právu mezinárodního obchodu obecně platí široká autonomie vůle stran ve volbě sídla rozhodčího řízení, což výslovně potvrzuje *Born* a stejně tak toto vyplývá i z publikací *Sanderse*, společných autorů *Lewa*, *Mistelise* a *Krölla*, společných autorů *Poudreta* a *Bessona*, společných autorů *Tweeddale* a *Tweeddale*, dále i z publikace *Bělohávkova*, stejně tak toto vyplývá i z návodných poznámek UNCITRAL k organizaci rozhodčího řízení, a v neposlední řadě i z cit. unesení Nejvyššího soudu.<sup>31</sup> Toto pravidlo je výslovně uvedeno ve čl. IV odst. 1 písm. b) bodě ii) Evropské úmluvy o obchodní arbitráži. Stejně tak toto lze dovozovat z článků II odst. 1) a 3) Newyorské úmluvy, jako materiální součást rozhodčí smlouvy.<sup>32</sup> Volba sídla řízení tak v mnohém může fundamentálně ovlivnit podobu rozhodčího řízení v souvislosti s aplikovaným *lex arbitri*.

Je nicméně důležité zdůraznit, že autonomie stran s ohledem na volbu sídla rozhodčího řízení není bezmezná. Je podmíněna jak *lex arbitri* zvoleného sídla řízení, tak *lex arbitri* zamýšleného místa výkonu rozhodčího nálezu, pokud má být dosaženo uznání a výkonu rozhodčího nálezu. *Lex arbitri* zamýšleného místa výkonu rozhodčího nálezu se může promítat naplněním některé z podmínek pro odepření uznání a výkonu rozhodčího nálezu, přičemž tyto podmínky mohou být v různých právních řádech upraveny různým způsobem – srov. čl. V Newyorské

<sup>28</sup> DRLIČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 178: „... *dominujícím kritériem při určování lex arbitri pro konkrétní rozhodčí řízení je v současné době místo konání rozhodčího řízení. [...] Druhé kritérium vůle stran, tedy přímá volba lex arbitri, se uplatní ve velmi omezené míře. Místo konání rozhodčího řízení jako kritérium pro určení lex arbitri chápou všechny zkoumané úpravy jako místo konání v právním smyslu, tedy ústřední jednotlicí bod rozhodčího řízení. V zahraniční literatuře bývá označováno jako sídlo rozhodčího řízení. [...] Určení sídla rozhodčího řízení je primárně věcí stran.*“

<sup>29</sup> Např. BALTHASAR, S. a kol. *International Commercial Arbitration*. München: C. H. Beck, 2016, s. 187–693. ISBN 978-3-406-66444-1.

<sup>30</sup> BĚLOHLÁVEK, A. J. *Zákon o rozhodčím řízení a výkonu rozhodčích nálezů*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 603. ISBN 978-80-7179-342-7.

<sup>31</sup> BORN, 2021, op. cit., s. 1667; SANDERS, P. *Quo Vadis Arbitration? Sixty Years of Arbitration Practice*. The Hague: Kluwer Law International 1999, s. 244. ISBN 90-411-1235-9; LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 172–173; POUURET, BESSON, 2007, op. cit., s. 119; TWEEDDALE, A., TWEEDDALE, K., *Arbitration of Commercial Disputes*. Oxford University Press: Oxford, 2005, s. 269. ISBN 9780199265404. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199265404.001.0001>; BĚLOHLÁVEK, 2015, op. cit., s. 33–37; UNCITRAL Notes on Organizing Arbitral Proceedings. *UNCITRAL* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/arb-notes-2016-c.pdf>; Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1034/2012.

<sup>32</sup> BORN, 2021, op. cit., s. 2222–2223.

úmluvy, zejména arbitrabilita subjektivní x objektivní, právní způsobilost stran uzavřít rozhodčí smlouvu, výhrada veřejného pořádku. Dále je rovněž třeba nezapomínat na výhrady jednotlivých smluvních států Newyorské úmluvy dle čl. I odst. 3 – např. reciprocita.<sup>33</sup>

Pokud bylo výše uvedeno, že lokalizační teorie rozhodčího řízení v současnosti domínuje, tak to stále neznamená, že platí vždy v každé jurisdikci.<sup>34</sup> Příkladem lze uvést nálezy ICC č. 14006.<sup>35</sup> Právním sídlem řízení byl Peking, Čína (dle lokalizační teorie je místem vydání nálezu sídlo rozhodčího řízení), reálným místem řízení byl stejně tak Peking, Čína. V souvislosti s nařízením uznání a výkonu rozhodčího nálezu by tedy rozhodčí nález čínským právem měl být v každém případě považován za domácí. Namísto toho čínský soud považoval za místo vydání rozhodčího nálezu Paříž dle sídla rozhodčí instituce a jelikož nebyla naplněna žádná z podmínek pro odepření uznání a výkonu dle Newyorské úmluvy, tak nařídil uznání a výkon rozhodčího nálezu dle čl. III zmíněné úmluvy, jakožto rozhodčího nálezu vydaného na území jiného státu dle čl. I odst. 1 cit. úmluvy (ne takového, který by nebyl považován čínským právem za domácí).<sup>36</sup> Čínská lidová republika je totiž státem, jehož právní řád (s výjimkou zvláštních správních oblastí Hongkong a Macao) lokalizační ani delokalizační teorii rozhodčího řízení plně neuznává a všechny<sup>37</sup> rozhodčí nálezy vydané nečínskou rozhodčí institucí jsou dle čínského civilního práva procesního považovány za vydané v místě sídla rozhodčí instituce.<sup>38</sup> Pevninská Čína (tj. území Čínské lidové republiky bez zvláštních správních oblastí Hongkong a Macao) svým *lex arbitri* tak v souvislosti s předmětem řízení v jistém ohledu nutí subjekty práva mezinárodního obchodu pro rozhodčí řízení preferovat rozhodčí instituci pevninské Číny – např. CIETAC, má-li být právní domicil řízení v pevninské Číně.

Dalším příkladem limitů volby sídla řízení může být uplatnění doktríny *forum non conveniens* v některých common law jurisdikcích, nicméně dle *Borna* je toto v dnešní době již velmi ojedinělé.<sup>39</sup> Lze se setkat i se situacemi, kdy jsou obě strany rozhodčí smlouvy vč. rozhodčí instituce subjektem stejného vnitrostátního práva a snaží se svůj spor „internacionalizovat“ zvolením sídla řízení v cizím státě. Může nastat situace, kdy tato „umělá“ internacionalizace nebude *lex arbitri* dotčeného státu dovolena.<sup>40</sup>

<sup>33</sup> WOLFF, 2019, op. cit., s. 255–472; DRLIČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 100–166; BORN, 2021, op. cit., s. 2222–2223.

<sup>34</sup> DRLIČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 178.

<sup>35</sup> *Dufervo S.A. proti Ningbo Arts & Crafts Import & Export Co., Ltd.*, ICC Case No. 14006/MS/JB/JEM.

<sup>36</sup> WOLFF, 2019, op. cit., s. 66–67.

<sup>37</sup> Některé rozhodčí nálezy, již byly právem pevninské Číny vnímány jako vlastní právě v souvislosti se zvláštními správními oblastmi – vizte např. *Brentwood Industries, Inc. proti Guangdong Fa'anlong Machinery Complete Set Equipment Engineering Co., Ltd. and Others*, ICC Case No. 18929/CYK.

<sup>38</sup> WOLFF, 2019, op. cit., s. 66–67; GAO, T., YAO, Z. Arbitrations in China Administered by Foreign Institutions: No Longer a No Man's Land? – Part I. *Kluwer Arbitration Blog* [online]. 12. 10. 2020 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/10/12/arbitrations-in-china-administered-by-foreign-institutions-no-longer-a-no-mans-land-part-i/>; GAO, T., YAO, Z., Arbitrations in China Administered by Foreign Institutions: No Longer a No Man's Land? – Part II. *Kluwer Arbitration Blog* [online]. 12. 10. 2020 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/10/12/arbitrations-in-china-administered-by-foreign-institutions-no-longer-a-no-mans-land-part-ii/>

<sup>39</sup> BORN, 2021, op. cit., s. 2233–2237.

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 2245.

Výše uvedený nálezn ICC č. 14006 ilustruje problematiku nekoncepčnosti a nekompatibility právního řádu s lokalizační teorií rozhodčího řízení v rovině práva mezinárodního obchodu. Právě různorodost jednotlivých právních řádů vedla Komisi OSN pro mezinárodní obchodní právo (UNCITRAL) k přijetí Vzorového zákona – souboru pravidel upravujících rozhodčí řízení, která mají harmonizovat a do jisté míry unifikovat *lex arbitri* jednotlivých států světa. Vzorový zákon byl transponován do více jak 120 jurisdikcí světa, přičemž jeho dodatek upravující předběžná opatření z roku 2006 transponovala přibližně 1/3 z nich.<sup>41</sup>

Vzorový zákon v čl. 20 jasně vymezuje rozdíl v sídle řízení a v reálném místě řízení, přičemž umožňuje stranám rozhodčí smlouvy si sídlo volit.<sup>42</sup> Plně tak reflektuje tzv. *seat theory* a do jisté míry i stojí za jejím úspěchem.<sup>43</sup> Pro úplnost autor na tomto místě uvádí, že klasické doktrinnální koncepce rozhodčího řízení (tj. jurisdikční, smluvní, smíšená a autonomní) právě vlivem úspěchu lokalizační teorie postupně ustoupily do pozadí.<sup>44</sup>

## 1.2 Určování právního domicilu řízení na základě pravidel

### 1.2.1 Řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory

Dle čl. 18 Pravidel je jednoznačné, že si strany rozhodčí smlouvy mohou sídlo řízení zvolit. V případech kdy se tak nestane nebo se na sídle strany nedohodnou v iniciační fázi řízení, může být určeno přímo RS při ICC.<sup>45</sup> Dle *Griersona a Van Hooftové* je pak v takovém případě soudem voleno neutrální sídlo v zemi „*arbitration friendly*“, která je smluvním státem Newyorské úmluvy, a která je ideálně přijatelná pro obě smluvní strany rozhodčí smlouvy.<sup>46</sup> *Born* ve své publikaci zkonsolidoval statistiky publikované ICC a zpravoval přehled nejčastěji volených sídel rozhodčího řízení vedeného dle Rozhodčích pravidel ICC jak na základě volby stran, tak na základě rozhodnutí soudu.<sup>47</sup> Nejpreferovanějšími sídly řízení dle Borna jsou Francie, Švýcarsko a Spojené království. Ve statistice rovněž figurují i sousední

<sup>41</sup> Status: UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration (1985), with amendments as adopted in 2006. *UNCITRAL* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: [https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial\\_arbitration/status](https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/modellaw/commercial_arbitration/status)

<sup>42</sup> BINDER, P. *International Commercial Arbitration and Conciliation in UNCITRAL Model Law Jurisdictions*. London: Thomson Reuters (Professional) UK Limited, 2010, s. 289–291. ISBN 978-1-84703-205-8.

<sup>43</sup> AHMED, M. The Influence of the Delocalisation and Seat Theories upon Judicial Attitudes Towards International Commercial Arbitration. *Arbitration: The International Journal of Arbitration, Mediation and Dispute Management*. 2011, roč. 77, s. 414. ISSN 0003-7877.

<sup>44</sup> DRLIČKOVÁ, 2013, op. cit., s. 30.

<sup>45</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. *2021 Arbitration Rules and 2014 Mediation Rules (English version)*. Paris: International Chamber of Commerce, 2020, s. 28. ISBN 978-92-842-0580-6.

<sup>46</sup> GRIERSON, J., HOOFT, A. van. *Arbitrating under the 2012 ICC Rules*. Alphen an den Rijn: Kluwer Law International, 2012, s. 33. ISBN 9789041138170.

<sup>47</sup> BORN, 2021, op. cit., s. 2218–2221; BORN, G. B. Chapter 14: Selection of Arbitral Seat in International Arbitration (Updated September 2022) – International Commercial Arbitration. *Kluwer Arbitration* [online]. 1. 11. 2022 [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.kluwerarbitration-com.ezproxy.muni.cz/document/KLI-KA-Born-2021-Ch14>

státy ČR jako Německo a Rakousko. ČR mezi těmito státy nefiguruje – řízení dle Pravidel typicky nebývá vedeno se sídlem v ČR, i když jsou jeho stranami české subjekty.<sup>48</sup>

V mimořádných situacích může RS při ICC změnit stranami zvolené sídlo i v průběhu řízení. Historicky byly stranami podávány žádosti na změnu sídla řízení, nicméně soud se k tomuto stavěl poměrně restriktivně. Ke změnám došlo ve speciálních případech souvisejících s podstatnou a nepředvídatelnou změnou právních podmínek sídla řízení – *cum clausula rebus sic stantibus*, která v konečném důsledku způsobovala budoucí nevykonatelnost rozhodčího nálezu.<sup>49</sup>

### 1.2.2 Řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

Dle *Maisnera a Trapla* je stejně tak v rámci § 5 odst. 2 Řádu možné volit sídlo řízení, a to i mimo ČR, bez ohledu na reálné místo vedení řízení.<sup>50</sup> Nicméně pokud tak strany rozhodčí smlouvy neučiní, tak již určit sídlo řízení mimo ČR prakticky nelze. Řád totiž v § 5 odst. 1 předpokládá, že sídlem řízení bude ČR.<sup>51</sup>

*Maisner a Trapl* své závěry opírají především o usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1034/2012,<sup>52</sup> které se týká řízení dle Rozhodčích pravidel ICC. V této souvislosti je avšak nutno uvést, že právní povaha RS při HK ČR a AK ČR neodpovídá právní povaze RS při ICC. Je tak otázkou, zda by citované usnesení Nejvyšší soud považoval za přílehlavé i v případě RS při HK ČR a AK ČR.

RS při ICC totiž nemá z pohledu francouzského práva samostatnou právní osobnost, ale v právních vztazích jedná jako ICC. Samotná ICC je z pohledu francouzského práva neziskovou asociací „*association déclarée*“ zřízenou ve smyslu francouzského zákona „*Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association*.“<sup>53</sup> Na rozdíl od ČR totiž ve Francii zřizování stálého rozhodčího soudu zákonem podmíněno není.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> DERAIS, Y., SCHWARTZ, E. A. *A Guide to the ICC Rules of Arbitration*. 2. vyd. The Hague: Kluwer Law International, 2005. ISBN 90-411-2268-0, s. 212–218.

<sup>50</sup> MAISNER, M., TRAPL, V. *Řád Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 30. ISBN 978-80-7478-969-4.

<sup>51</sup> ROZHODČÍ SOUD PŘI HOSPODÁŘSKÉ KOMOŘE ČESKÉ REPUBLIKY A AGRÁRNÍ KOMOŘE ČESKÉ REPUBLIKY. *Řád Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky*. Praha: Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, 2023, s. 4.

<sup>52</sup> MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 30–31.

<sup>53</sup> SCHÄFER, E., VERBIST, H., IMHOOS, Ch. *ICC Arbitration in Practice*. Hague: Kluwer Law International, 2005, s. 13. ISBN 90-411-2308-3; Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. *Legifrance* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006069570/>

<sup>54</sup> BAILLY, A., HARANGER, X., LEWIS, M. *Arbitration Procedures and Practice in France: Overview*. *Thomson Reuters Practical Law* [online]. [cit. 11. 5. 2023]. Dostupné z: [https://uk.practicalaw.thomsonreuters.com/7-501-9500; Code de procédure civile. Legifrance \[online\]. \[cit. 15. 12. 2024\]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte\\_lc/LEGITEXT000006070716/?isSuggest=true](https://uk.practicalaw.thomsonreuters.com/7-501-9500; Code de procédure civile. Legifrance [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070716/?isSuggest=true)

Oproti tomu RS při HK ČR a AK ČR je zřízen na základě zákona č. 301/1992 Sb., o Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, ve znění pozdějších předpisů a působí dle § 3 zákona č. 223/1994 Sb., a oproti RS při ICC<sup>55</sup> se skládá i z rozhodců (a to i po novele státu (viz konkrétně: [https://www.soud.cz/\\_files/ugd/f71456\\_6be23fa9c9f64ef4ae53b4ff8b6bc2dd.pdf](https://www.soud.cz/_files/ugd/f71456_6be23fa9c9f64ef4ae53b4ff8b6bc2dd.pdf)) účinné od 1. 1. 2025).<sup>56</sup> Dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 25. 3. 2010, sp. zn. 29 Cdo 1899/2008 je RS při HK ČR a AK ČR právnickou osobou, což znamená, že disponuje samostatnou právní osobností. Navíc na rozdíl od RS při ICC není institucí, která by rozhodčí nálezy pouze administrovala, ale přímo je vydává.<sup>57</sup> V neposlední řadě se jedná o instituci, která je garantována státem.

Není vyloučeno, že v budoucnu Nejvyšší soud dovodí, že v případě řízení vedených před RS při HK ČR a AK ČR si volit sídlo mimo ČR vzhledem k povaze soudu možné není. Stejně tak ale na druhou stranu není vyloučeno, že Nejvyšší soud v budoucnu dospěje k závěru, že v případě řízení s mezinárodním prvkem je provedení volby sídla možné – např. s ohledem na Evropskou úmluvu o obchodní arbitráži.<sup>58</sup>

Lze konstatovat, že v současnosti se počítá s tím, že i v případě RS při HK ČR a AK ČR je možné sídlo volit.<sup>59</sup> Reálný počet případů, kdy k tomu ale v případě řízení s mezinárodním prvkem dochází nebude velký.

S ohledem na výše uvedené autor uzavírá, že Pravidla nabízejí vůči Řádu odlišný přístup k určování právního sídla řízení, čímž mohou také ovlivňovat, dle práva jakého státu se řízení probíhající dle zkoumaných pravidel (řádu) bude řídit.

## 2 Proces zahájení řízení a s ním související otázky

Následující kapitola je zaměřena na prvou výzkumnou otázku. Předmětem kapitoly jsou následující vymezené otázky: doručování, proces konstituce rozhodčího senátu, finanční povinnosti související se zahájením řízení. Srovnání vymezeného okruhu otázek je podřízeno prvé výzkumné otázce, protože u vymezených otázek doručování a finančních povinností související se zahájením řízení je srovnání provedeno v rámci podkapitol 2.2 a 2.3. Vymezené otázky konstituce rozhodčího senátu se věnuje podkapitola 2.4. Na úvod kapitoly je vymezen právní kontext zahájení řízení. Části 2.3 a 2.4.3 se vzhledem k omezenému rozsahu článku zaměřují zejména na rozdílnosti řízení dle Řádu vůči řízení dle Pravidel.

<sup>55</sup> RS při ICC se skládá z členů soudu, Presidenta a Více-presidentů, viz INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 47.

<sup>56</sup> RS při HK ČR a AK ČR se skládá z předsednictva Rozhodčího soudu, rozhodců a tajemníka Rozhodčího soudu, viz: Statut Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638031; Statut Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky účinný od 1. 1. 1995 uveřejněn v obchodním věstníku 19. 6. 2013, značka OV432689-130619.

<sup>57</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 11. 2007, sp. zn. 32 Cdo 1044/2005.

<sup>58</sup> Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 10. 2020, sp. zn. 23 Cdo 1258/2020.

<sup>59</sup> MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 30..

## 2.1 Právní souvislosti s procesem zahájení řízení

V českém právním prostředí se rozhodčí řízení zahajuje dnem, kdy žalobce doručí žádost na zahájení řízení (dále „žaloba“).<sup>60</sup> Obdobně je tomu tak i dle čl. 21 Vzorového zákona, dle něhož se řízení zahajuje doručením žaloby žalovanému, pokud se strany nedohodnou jinak. „Dohodnutím jinak“ se rozumí i to, pokud strany rozhodčí smlouvy souhlasí s řádem rozhodčí instituce, tudíž se tím podřizují jejímu řádu, který dané otázky typicky upravuje<sup>61</sup>.

Co se týče právních účinků podání žaloby, tak ty jsou dle § 14 odst. 1 ZRŘ, věta druhá stejně „jako kdyby byla v této věci podána žaloba u soudu“<sup>62</sup>, což znamená především stavění promlčecích lhůt a překážku *lis pendens*.<sup>63</sup>

Vzorový zákon toto nijak neupravuje. Během tvorby Vzorového zákona Československá delegace sice navrhovala obdobné znění, jaké je v současném § 14 a § 16 ZRŘ (upravuje podmínky zachování pozastavené lhůty v případě, kdy rozhodčí soud rozhodne o nedostatku pravomoci nebo v případě, kdy je rozhodčí nálezní soudem zrušen), nicméně návrh nebyl přijat z důvodu „nepředvídatelných dopadů na vnitrostátní zákonná omezení běhu lhůt.“<sup>64</sup> Bylo ale dáno doporučení, ať si toto pravidlo každý stát při implementaci zákona upraví sám.<sup>65</sup> Dle *Lewa, Mistelise a Krölla* je ve většině právních řádů efekt podání žaloby nicméně stejný jako v ČR. To znamená stavění promlčecích lhůt, překážku *lis pendens* pro soudnictví. V některých právních rádech to dále i znamená, že rozhodčí řízení lze zastavit jen se souhlasem žalované strany, tzn. žalobce nemůže žalobu jen tak stáhnout.<sup>66</sup>

Úspěšné doručení žaloby protistraně je výchozím předpokladem pro úspěšné nařízení uznání a výkonu rozhodčího nálezu v souvislosti s čl. V odst. 1 písm. b) Newyorské úmluvy. Cit. ustanovení se dále vztahuje také i na další procesní úkony během rozhodčího řízení – např. předvolání k ústnímu jednání. Jedná se tak o jeden z kritických bodů zahájení řízení a rozhodčího řízení obecně. Komentátoři v tomto ohledu uvádějí, že musí dojít k „řádnému doručení, které splňuje následující znaky: **a)** adekvátní formu; **b)** adekvátní jazyk; **c)** provedení v přiměřeném předstihu; **d)** doručení na správnou adresu.“<sup>67</sup>

Adekvátní forma se neposuzuje podle civilního práva procesního, ale má spíše hmotněprávní charakter. Soudy při posuzování uplatnění cit. čl. Newyorské úmluvy často považují doručení mailem, faxem atd. za adekvátní. Opět nicméně záleží na aplikovaném *lex arbitri*.<sup>68</sup>

<sup>60</sup> Dle § 14 odst. 1 ZRŘ.

<sup>61</sup> HOLTZMANN, H., M., NEUHAUS, J., E. M. *A Guide to the UNCITRAL Model Law on International Commercial Arbitration: Legislative History and Commentary*. Deventer: Kluwer Law International, 1995, s. 613. ISBN 978-9065443052.

<sup>62</sup> § 14 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>63</sup> § 83 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 506; LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 506–507.

<sup>64</sup> BINDER, 2010, op. cit., s. 296.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 506–507.

<sup>67</sup> WOLFF, 2019, op. cit., s. 305.

<sup>68</sup> Ibid., s. 305–306.

Adekvátní jazyk může vyplývat ze sídla řízení nebo z národnosti stran smlouvy. Není překážkou, pokud strana jazyku nerozumí, pokud jeho užití vyplývá ze sídla řízení, smluvního vztahu stran nebo je jazykem rozhodčí instituce.<sup>69</sup>

Provedení v přiměřeném předstihu je navázáno na budoucí lhůtu, k níž se vztahuje nebo na termín procesní události – např. konání ústního jednání. Posuzování toho, co je přiměřeným předstihem dosti záleží na volném uvážení soudu, který uplatnění cit. čl. Newyorské úmluvy posuzuje, nicméně zpravidla se přiměřeným předstihem rozumí 14 dnů.<sup>70</sup>

V souvislosti s podmínkou doručení na správnou adresu se zpravidla uplatňuje fikce doručení, u kterých je jejich adresa neznámá (tj. doručena na poslední známé místo doručení). Stejně tak je pro splnění této podmínky možné řádně doručovat i zástupci adresáta.<sup>71</sup> V případě, kdy se adresát doručení cíleně brání nebo se vyhýbá, se považuje za doručeno.<sup>72</sup>

Vzorový zákon v čl. 3 plně odpovídá výše uvedenému.<sup>73</sup> ZRR doručování upravuje § 19a, jenž považuje jako preferovanou formu doručování prostřednictvím datové schránky – dle zákona č. 300/2008 Sb. Druhou preferovanou alternativou je doručování prostřednictvím elektronické pošty a až třetí je klasické doručování na adresu adresáta.<sup>74</sup>

V náležitostech žaloby a žalobní odpovědi je již ale dle ZRR nutné přiměřeně vycházet z civilně-procesní úpravy v OSŘ.<sup>75</sup> Komentátoři ale v tomto ohledu uvádějí, že i toto si strany rozhodčí smlouvy mohou vzájemnou dohodou přiměřeně modifikovat,<sup>76</sup> tudíž se v tomto ohledu uplatní inkorporovaná pravidla rozhodčí instituce. Vzorový zákon náležitosti žaloby upravuje v čl. 21 odst. 3, přičemž zevrubné odůvodnění žalobních nároků mezi ně nespadá, ale může být dle čl. 23 Vzorového zákona poskytnuto až později. Čl. 23 Vzorového zákona dopadá i na žalobní odpověď.<sup>77</sup>

<sup>69</sup> WOLFF, 2019, op. cit., s. 307.

<sup>70</sup> Ibid., s. 308.

<sup>71</sup> Ibid., s. 309.

<sup>72</sup> BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 504.

<sup>73</sup> BINDER, 2010, op. cit., s. 49.

<sup>74</sup> Ibid., s. 106.

<sup>75</sup> Ibid., s. 64.

<sup>76</sup> Ibid., s. 65.

<sup>77</sup> Ibid., s. 292–293, 303.

## 2.2 Proces zahájení řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory

### 2.2.1 Podmínky zahájení řízení

Dle čl. 4 odst. 2 Pravidel se řízení zahajuje dnem, kdy žalobce doručí žalobu na Sekretariát<sup>78</sup> nebo jedné z jeho kanceláří.<sup>79</sup>

Čl. 4 odst. 3 Pravidel stanoví taxativním výčtem, co musí žaloba obsahovat.<sup>80</sup> Je nutné vymezit přesnou identifikaci stran sporu (je možná i jejich multiplicita) a jejich zástupců, popis žalobních nároků vč. skutkových a právních okolností, na nichž jsou založeny.<sup>81</sup> Tento popis nemusí být nikterak podrobný, ale může být vyjasněn až později v následujících podáních.<sup>82</sup> To souvisí se strategií žalobce v prezentaci sporu – v některých situacích nemusí být žádoucí být v žalobě příliš podrobný, např. pokud je jeho záměrem „dotlačit“ protistranu k plnění nebo se předpokládá uzavření smíru.<sup>83</sup>

Obligatořní náležitostí je žalobní petit vč. maximální možné hodnoty sporu a dalších možných nároků a jejich hodnoty.<sup>84</sup> Jinými slovy musí být determinováno „čeho“ se žalobce domáhá. Maximální možná hodnota sporu se povinně uvádí v souvislosti se zálohou na náklady.<sup>85</sup>

Další obligatořní náležitostí jsou kopie rozhodčí smlouvy a dalších rozhodných smluv pro řízení (tj. zejména smlouva hlavní), přičemž musí být specifikováno, který žalobní nárok je na základě „čeho“ založen.<sup>86</sup> V tomto ohledu ale není nutné dokládat veškeré smlouvy (např. všechny smlouvy vyplývající ze smlouvy rámcové)<sup>87</sup> – opět, toto souvisí se strategií žalobce.

<sup>78</sup> Sekretariát RS při ICC dle čl. 1 odst. 5 Pravidel.

<sup>79</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13. V současné době je takto zřízeno 5 kanceláří kromě ústředí ICC v Paříži, a to kancelář Sekretariátu sídlící v Hongkongu (Hong Kong Office), kancelář Sekretariátu sídlící v New Yorku (North America Office SICANA Inc.), kancelář Sekretariátu sídlící v Sao Paulu (Secretaria da Corte Internacional de Arbitragem do Brasil LTDA), kancelář Sekretariátu sídlící v Singapuru (Singapore Office – Secretariat of the International Court of Arbitration Singapore), kancelář Sekretariátu sídlící v Abu Dhabi (Abu Dhabi Office – ICC MENA). ALVAREZ, G. The ICC Secretariat Behind the Scenes: A Chat with Ana Serra e Mou-ra. *Kluwer Arbitration Blog* [online]. 12. 10. 2020 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2019/01/03/the-icc-secretariat/>; ICC Court to open 5th overseas case management office in ADGM. *ICCWBO* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://iccwbo.org/news-publications/news/icc-court-to-open-5th-overseas-case-management-office-in-abu-dhabi-global-market/>

<sup>80</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> SCHÄFER, VERBIST, IMHOOS, 2005, op. cit., s. 29.

<sup>83</sup> GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 76–77.

<sup>84</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13.

<sup>85</sup> GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 74.

<sup>86</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13.

<sup>87</sup> DERAIS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 48.

Rovněž je nutné v žalobě specifikovat veškeré informace v souvislosti s konstitucí rozhodčího senátu vyplývající z rozhodčí smlouvy. Pokud o tom rozhodčí smlouva mlčí, žalobce by měl vymezit své preference v tomto ohledu vč. nominací. Pokud je např. v rozhodčí smlouvě uvedeno, že spor je rozhodován třemi rozhodci, pak by měl žalobce v žalobě rovnou jednoho nominovat<sup>88</sup> (podkapitola 2.4).

V neposlední řadě by mělo být v žalobě vymezeno sídlo řízení, právo rozhodné a jazyk řízení tak, jak to vyplývá z rozhodčí smlouvy. Pokud toto není ve smlouvě určeno, pak by měl žalobce fakultativně vymezit, jak by to dle něj mělo být – vyjádřit se k těmto otázkám je důležité s ohledem na stanoviska protistrany a v souvislosti s případným rozhodováním rozhodčího senátu o zmíněných otázkách, zejména v otázce sídla je toto důležité s ohledem pro budoucí rozhodování RS při ICC, protože je-li sídlo řízení určeno soudem, již zpravidla nelze zvrátit.<sup>89</sup>

Shora uvedené požadavky na žalobu v zásadě odpovídají náležitostem dle čl. 21 Vzorového zákona, ale v některých ohledech jsou vyšší – sídlo řízení.

Společně s doručením žaloby by měl být zaplacen nevratný poplatek za zahájení řízení ve výši 5 000 USD a žaloba by měla být doručena v požadovaném počtu kopií dle čl. 4 odst. 4 písm. b) Pravidel (tj. pro všechny rozhodce, strany řízení a RS při ICC).<sup>90</sup>

Sekretariát po doručení obratem potvrdí žalobci doručení a případně jej vyzve k doplnění nedostatků a uhrazení poplatku v jím stanovené lhůtě. Pokud tak neučiní, je řízení skončeno, nicméně žalobce má možnost ve stejné věci podat žalobu novou.<sup>91</sup>

V potvrzení je žalobce dále zpravidla vyzván i k doplacení předběžné zálohy, Pravidla uvádějí „*může být požádán*“, v praxi ale RS při ICC žádá téměř vždy (k tomu blíže viz níže).<sup>92</sup>

### 2.2.2 Doručování

Doručování lze dle čl. 3 odst. 2 Pravidel realizovat „*dopisem s doručenkou, doporučenou poštou, kurýrní službou, e-mailem nebo jakýmkoliv jiným telekomunikačním prostředkem, který umožňuje provést záznam o odeslání.*“<sup>93</sup> V rámci zahájení řízení se z procesní opatrnosti přesto zpravidla využívá klasických poštovních služeb, přestože to *lex arbitri* neukládá v souvislosti s čl. V odst. 1 písm. b) Newyorské úmluvy<sup>94</sup> – viz výše. V rámci iniciační fáze řízení je totiž jedním z následujících kroků Sekretariátu zasílání jedné z kopií obdržené žaloby žalovanému.<sup>95</sup>

<sup>88</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 42.

<sup>89</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 13; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 44; REINER, A., ASCHAUER, Ch. Chapter II: ICC Rules. In: SCHÜTZE, R. (ed.). *Institutional Arbitration Article-by-Article Commentary*. München: C. H. Beck, 2013, s. 45. ISBN 978-3-406-63311-9.

<sup>90</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 11–13, 56.

<sup>91</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 45.

<sup>92</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 365.

<sup>93</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 11.

<sup>94</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 36.

<sup>95</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 14.

Pro zjednodušení správy spisu ICC od roku 2022 provozuje elektronickou platformu ICC Case Connect (nástupce dřívější platformy NetCase), přes kterou je mimo jiné možné i zahajovat řízení, dokládat listiny a nahlížet do adresáře rozhodů<sup>96</sup>.

V rámci rozhraní ICC Case Connect je možné si i zvolit, zda má být žalovanému žaloba doručována elektronicky (např. prostřednictvím elektronické pošty nebo ICC Case Connect) nebo v papírové podobě. Pokud bude zvolena klasická možnost, je nutné papírovou verzi žaloby vč. příloh stále doručit Sekretariátu v počtu všech stran řízení (s výjimkou žalobce). Pokud protistrana není registrovaným uživatelem ICC Case Connect, stále se doporučuje, a Sekretariát k tomu i typicky vyzývá, provádět doručování v klasické papírové podobě. Riziko, že straně nebude reálně doručeno totiž stále nese žalobce.<sup>97</sup>

Využití ICC Case Connect v rámci řízení je možné pouze za souhlasu stran a rozhodčího senátu – např. procesní usnesení rozhodčího senátu (pokud s jeho využitím souhlasí) se bude straně, která s využitím Case Connect souhlasí doručovat jeho prostřednictvím a straně, která s ním nesouhlasí prostřednictvím kurýra, poštovních služeb nebo e-mailem.<sup>98</sup>

Všechny procesní úkony stran je dle čl. 3 odst. 1 Pravidel nutné doručovat jak protistraně, tak každému rozhodci a Sekretariátu. Fikce doručení se uplatňuje v režimu dle čl. 3 odst. 3 Pravidel okamžikem, kdy mělo být doručeno.<sup>99</sup>

### 2.2.3 Žalobní odpověď a související činnost soudu

Jsou-li na straně žalobce splněny všechny podmínky dle čl. 4 Pravidel – tj. i požadovaný počet kopií a poplatek za zahájení řízení, Sekretariát zasílá žalobu žalovanému, přičemž od doručení mu začíná běžet 30denní lhůta pro žalobní odpověď.<sup>100</sup>

Pravidla pro běh lhůt jsou upravena v čl. 4 odst. 4 Pravidel, přičemž státní svátky a dny pracovního klidu standardně nejsou zohledňovány. V tomto ohledu je nicméně nutné vycházet z *lex arbitri* a Pravidla s jeho vlivem i samy počítají.<sup>101</sup>

Náležitosti žalobní odpověď jsou uvedeny v čl. 5 odst. 1 Pravidel a v zásadě odpovídají povinným náležitostem žaloby, přičemž žalovaný může činit i protinároky – což sebou nese zvýšené nároky žalobní odpovědi (odst. 5 čl. 5 Pravidel), taktéž tím může být zvýšena hodnota sporu.<sup>102</sup>

Žalobní odpověď se zasílá Sekretariátu (v odpovídajícím počtu kopií). 30denní lhůta může být se souhlasem Sekretariátu prodloužena a její případné nedodržení není problémem – nelze

<sup>96</sup> LABGOLD, M., LABGOLD, M. Arbitration Tech Toolbox: ICC Case Connect – A User Perspective. *Kluwer Arbitration Blog* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2023/02/21/arbitration-tech-toolbox-icc-case-connect-a-user-perspective/>

<sup>97</sup> Ibid.; File your Request for Arbitration. *ICCWBO* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://iccwbo.org/dispute-resolution/dispute-resolution-services/arbitration/file-a-request/#block-accordion-8>; <https://iccwbo.org/dispute-resolution/dispute-resolution-services/arbitration/file-a-request/#block-accordion-9>

<sup>98</sup> LABGOLD, LABGOLD, 2023, op. cit.

<sup>99</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 11.

<sup>100</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 14.

<sup>101</sup> Ibid., s. 12.

<sup>102</sup> Ibid., s. 14–16.

ale otálet do nekonečna. Pokud žalovaný protinároky učiní, je mu stanovena lhůta k vyjádření obdobným způsobem.<sup>103</sup>

Ovšem v případě, kdy je žalovaný neaktivní nebo, kdy se v žalobní odpovědi proti pravomoci rozhodčího soudu, respektive rozhodčího senátu, přímo ohradí, rozhodčí senát vždy rozhoduje o své pravomoci a může se uplatňovat institut přezkumu pravomoci *prima facie* soudem.<sup>104</sup> Neaktivita žalovaného opět může souviset i s jeho procesní strategií v případě, kdy dle něj rozhodčí smlouva byla uzavřena neplatně nebo nicotně. Odborné publikace vždy doporučují být spíše proaktivní než neaktivní, neboť to žalovanému nebrání napadnout rozhodčí nález v místě sídla. Stejně tak mu to nebrání namítat výkon rozhodčího nálezu v místě uznání a výkonu, v některých právních rádech je dále možné domáhat se zastavení řízení z důvodu nedostatku pravomoci i během řízení.<sup>105</sup> Proaktivní v tomto ohledu znamená aktivně namítat pravomoc (i mj. nároky a tvrzení) – srov. čl. 4 Vzorového zákona, § 15 odst. 2 ZRR.<sup>106</sup>

V současných pravidlech je rozhodování o přezkumu rozhodčí smlouvy *prima facie* v rukou Generálního tajemníka Sekretariátu,<sup>107</sup> který provádí tzv. *screening* rozhodčích smluv. V případě pochybností, zda je rozhodčí soud pravomocí nadán, a to i v případech, kdy žalovaný nevznese námitku pravomoci, předloží Generální tajemník věc k přezkumu pravomoci *prima facie* RS při ICC.<sup>108</sup> Dříve byl tento přezkum realizován soudem automaticky, pokud byl žalovaný neaktivní nebo pokud byla vznesena námitka pravomoci. Od této varianty bylo v novějších verzích pravidel upuštěno díky tomu, že v 95 % procentech případů RS při ICC shledával, že je možné pokračovat v řízení, tudíž toto vedlo ke zbytečným průtahům. K jeho realizaci by nyní mělo docházet ve složitějších situacích, které není schopný Generální tajemník Sekretariátu vyřešit.<sup>109</sup> Lze tak očekávat, že v budoucnu nebude průchodnost *prima facie* přezkumem tak velká.

V rámci přezkumu existence rozhodčí smlouvy *prima facie* dle *Derainse a Schwartzze* soud provádí následující trojstupňový *prima facie* test, z nichž první 2 stupně jsou především výsledkem patologických rozhodčích doložek.<sup>110</sup>

- 1) *Existuje rozhodčí smlouva?* – v tomto kroku RS při ICC zkoumá, zda existuje alespoň nějaký důkaz o tom, že mezi stranami existuje rozhodčí smlouva. K tomu postačí např. jakákoliv smlouva, byť nepodepsaná. Verze obchodních podmínek obsahujících rozhodčí doložku i když není jasné, zda se stala součástí rozhodčí smlouvy. Dále i jakákoliv výměna dopisů, telexů nebo elektronické komunikace prokazující vznik rozhodčí

<sup>103</sup> REINER, ASCHAUER 2013, op. cit., s. 48–49; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 63.

<sup>104</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 17.

<sup>105</sup> GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 86; DERAINS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 80–83.

<sup>106</sup> BINDER, 2010, op. cit., s. 54–55; BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 544.

<sup>107</sup> Sekretariát je veden jeho Generálním tajemníkem, kterému asistují Generální poradce a Generální Zástupce tajemníka.

<sup>108</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 17; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 67.

<sup>109</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 68, 71.

<sup>110</sup> DERAINS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 84.

smlouvy – srov. čl. II odst. 2 Newyorské úmluvy, čl. 7 Vzorového zákona, § 2 ZRR. Příkladem lze uvést věc *Cekobanka*, kdy česká banka akceptovala pomocí telexu ofertu libanonské banky, která ale obratem po akceptaci z důvodu podstatné změny okolností nabídku stáhla, RS při ICC v rámci *prima facie* testu shledal, že žádná rozhodčí smlouva nikdy nevznikla, přičemž řízení ukončil.<sup>111</sup>

- 2) *Je rozhodčí doložka ICC doložkou?* – v tomto kroku RS při ICC zkoumá, zda má rozhodčí doložka nějakou spojitost s ICC nebo Rozhodčími pravidly ICC. V tomto ohledu postačí, pokud doložka nějakým způsobem odkazuje na ICC nebo rozhodčí soud a Paříž. Testem prošly i doložky jako „*International Chamber of Commerce of Geneva*“, „*International Court of Arbitration as obtainable in Nigeria or Sweden*“ nebo „*the Geneva Court of International Arbitration*.“ Vždy záleží, zda je z uvedeného znění RS při ICC zaměnitelný s jinou rozhodčí institucí nebo ne. Toto typicky ovlivňuje národnost stran a jejich spojitost s uvedeným místem v doložce.<sup>112</sup> Lze uvést, že první shora uvedený případ „prošel“ i v rámci rozhodování rozhodčího senátu o své pravomoci.<sup>113</sup>
- 3) *Vůči kterým stranám sporu je rozhodčí smlouva účinná?* Tato otázka se pojí s problematikou účinnosti rozhodčí smlouvy vůči stranám, které ji neuzavřely.<sup>114</sup> Přístup k této otázce se v různých jurisdikcích různí.<sup>115</sup> *Deraíns* a *Schwartz* jako příklad uvádějí věc *R.E.D.E.C.*, kde RS při ICC považoval rozhodčí smlouvu *prima facie* účinnou i proti společnosti *R.E.D.E.C.*, která nebyla stranou rozhodčí smlouvy, ale v rámci smlouvy hlavní se zaručila za žalovaného.<sup>116</sup>

Přezkum RS při ICC se v tomto stupni se rovněž spojuje i s tím, zda je vůbec možné o předmětu sporu rozhodnou při multiplicitě stran, která může být založena i několika rozhodčími smlouvami současně – vizte čl. 9 Pravidel.<sup>117</sup>

V tomto ohledu RS při ICC uplatňuje následující kritéria: „*a) všechny rozhodčí smlouvy jsou uzavřeny stejnými stranami; b) všechny smlouvy jsou součástí jednoho projektu, transakce nebo strategie; c) všechny rozhodčí smlouvy jsou kompatibilní pro jedno řízení.*“<sup>118</sup> Tyto kritéria posuzuje RS při ICC případ od případu, pročež lze uvést např. nález ICC č. 9797,<sup>119</sup> kdy bylo 44 společností na straně žalobce a 97 společností na straně žalovaného. Celková hodnota sporu činila 14 miliard USD. Soud v rámci *prima facie* přezkumu povolil, aby řízení probíhalo, což následně potvrdil i rozhodčí senát složený z jediného rozhodce v rámci přezkumu pravomoci

<sup>111</sup> DERAÏNS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 84–85.

<sup>112</sup> Ibid., s. 86–89.

<sup>113</sup> ROZEHNALOVÁ, 2013, op. cit., s. 181.

<sup>114</sup> DERAÏNS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 89.

<sup>115</sup> Blíže vizte např. LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 141–149; POUURET, BESSON, 2007, op. cit., s. 221–241; BLACKABY, 2015, op. cit., s. 85–91.

<sup>116</sup> DERAÏNS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 91–92.

<sup>117</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 21; DERAÏNS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 99.

<sup>118</sup> DERAÏNS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 100.

<sup>119</sup> *Andersen Consulting Business Unit Member Firms proti Arthur Andersen Business Unit Member Firms and Andersen Worldwide Societe Cooperative*, ICC Case No. 9797/CK/AER/ACS.

a švýcarský soud, přezkoumávající rozhodnutí o jurisdikci jediného rozhodce;<sup>120</sup> (pozn. sídlo řízení bylo ve Švýcarsku – kdyby bylo napadeno již rozhodnutí RS při ICC o přezkumu *prima facie*, pak by byl příslušný soud v Paříži, protože by se jednalo o rozhodnutí soudu).

V návaznosti na přezkum *prima facie* vždy rozhodčí senát rozhoduje o své pravomoci.<sup>121</sup>

V případech, kdy vnitrostátní soud na rozdíl od RS při ICC nebo rozhodčího senátu v rámci soudního přezkumu jejich rozhodnutí shledá, že rozhodčí smlouva byla platně alespoň z části uzavřena, lze řízení znovu zahájit v rámci čl. 6 odst. 6 a 7 Pravidel.<sup>122</sup>

#### 2.2.4 Finanční povinnosti

V rámci finančních povinností existuje kromě poplatku za zahájení řízení dle čl. 37 Pravidel povinnost platit **a)** předběžnou zálohu a **b)** zálohu na náklady.<sup>123</sup>

**Ad a)** předběžnou zálohu platí žalobce na vyzvání Sekretariátu v rámci potvrzení o přijetí žaloby. Účelem placení předběžné zálohy je pokrytí finančních nákladů řízení do vypracování Terms of Reference.<sup>124</sup> Výši předběžné zálohy určuje Generální tajemník Sekretariátu (typicky ji neurčuje sám, ale nechává se zastupovat) v závislosti na hodnotě sporu dle žaloby a relevantních skutečnostech, přičemž se zpravidla jedná přibližně o polovinu sazby dle sazebníku předpokládaných správních nákladů RS a předpokládané poloviny odměny rozhodce/rozhodců dle určené finanční hodnoty sporu.<sup>125</sup>

Není to tak, že v případě nezaplacení zálohy ve lhůtě stanovené Sekretariátem řízení končí, Sekretariát ještě několikrát opakovaně vyzývá k doplacení předběžné zálohy. Pokud i tehdy žalobce ve lhůtě nezplatí, pak je žalobní nárok žalobce považován za vzatý zpět dle čl. 37 odst. 6 Pravidel. Pokud žalobce předběžnou zálohu nezplatí, nelze spis předat rozhodčímu senátu a Sekretariát rovněž do zaplacení předběžné zálohy v zásadě ani nepodniká kroky směrem k jeho konstituci. V závislosti na žalobní odpovědi žalovaného může být výše předběžné zálohy Generálním tajemníkem Sekretariátu upravena.<sup>126</sup>

**Ad b)** zálohu na náklady platí každá strana řízení, bez ohledu na to, zda si v řízení něco nárokuje, vč. strany, která přistoupila k řízení. Účelem zálohy na náklady je pokrytí veškerých administrativních výloh RS při ICC a na krytí odměn a veškerých výloh rozhodců. Výše zálohy je určena soudem opět dle finanční hodnoty sporu z veškerých nároků stran v rámci řízení dle sazebníků a může být upravena kdykoliv během řízení. Pro výši zálohy je rovněž určující, zda má být spor projednán ve zrychleném řízení.

V základním nastavení se záloha na náklady dělí mezi žalobce a žalovaného rovným dílem, přičemž žalobci se do platby na zálohy započítává předběžná záloha. Stropová hranice zálohy

<sup>120</sup> Ibid.; DERAINS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 101–103.

<sup>121</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 17.

<sup>122</sup> Ibid.; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 90.

<sup>123</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 42.

<sup>124</sup> K Terms of Reference viz čl. 23 Pravidel.

<sup>125</sup> Ibid.; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 365–367.

<sup>126</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 365–367.; INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 28, 42.

na náklady placené jednou stranou je 500 000 USD, přičemž ale může být RS při ICC zvýšena, na částku vyšší bez omezení. Standardně se ale za částku přesahující stropovou hranici předkládají bankovní záruky, pokud není vedení řízení zvláště nákladné. Záloha na náklady se typicky platí po předání spisu rozhodčímu senátu ve lhůtě stanovené Sekretariátem. V souvislosti s čl. 16 Pravidel je nutné uvést, že Sekretariát v tomto stádiu řízení typicky celou zálohu na náklady nepožaduje. K tomu dochází až při oznámení stranám, že předání spisu rozhodčímu senátu bylo provedeno. Platit zálohu na náklady lze i ve splátkách, pokud to schválí Generální tajemník Sekretariátu.<sup>127</sup>

Pokud jedna ze stran zálohu na náklady nezaplatí, tak jí v případě, kdy si v rámci řízení nic nenárokují, nehrozí žádná sankce. Pokud se tak stane, pak Sekretariát v tomto ohledu typicky vyzve žalující stranu, aby náklady řízení doplatila ve výši požadované po žalované straně a stanoví jí k tomu lhůtu. Pokud tak žalobce neučiní a hrozí, že Sekretariát nebude disponovat dostatečnými finančními prostředky pro krytí nákladů řízení – k čemuž nakonec vždy dojde, Generální tajemník postupuje dle čl. 37 odst. 6 Pravidel, tedy pozastaví práci rozhodčího senátu a stanoví lhůtu k dodatečnému zaplacení, přičemž v případě, kdy žalobce ani tehdy nezaplatí, považuje se jím požadovaný nárok za vzatý zpět – proti tomuto je ještě možná procesní obrana dle cit. ustanovení Pravidel.<sup>128</sup>

Účastníci řízení mohou jimi požadovaný nárok chránit před postupem dle čl. 37 odst. 6 Pravidel tak, že podají žádost na rozdělení záloh na náklady ke každému nároku uplatněném v řízení. Příkladem může být situace, kdy si žalobce v žalobě nárokují 5 milionů USD a žalovaný vůči němu v žalobní odpovědi učiní protinárok na 100 milionů USD. RS při ICC v tomto případě požaduje zaplacení zálohy dle sazebníků na náklady řízení v hodnotě 105 milionů USD rovným dílem. Pro žalobce je v této situaci nejvýhodnější požadovat rozdělení zálohy ke každému z uplatněných nároků v řízení. V tomto případě pak žalobce platí pouze zálohu na náklady řízení v hodnotě 5 milionů USD a žalovaný musí platit zálohu na náklady za nárok v hodnotě 100 milionů USD. V opačném případě by musel žalobce zaplatit celou 1/2 zálohy na náklady řízení, což je znatelně vyšší částka – vizte příloha III Pravidel. Pokud by tak neučinil a zaplatil jen polovinu zálohy na náklady bez protinároku žalovaného – tj. v hodnotě řízení 5 milionů USD, a žalovaný by nezaplatil ničeho, následoval by postup dle čl. 37 odst. 6 Pravidel, což znamená zpětvzetí všech nároků v řízení.<sup>129</sup>

Při mnohosti stran v řízení a mnohosti nároků řešených v řízení se uplatňují výše uvedená pravidla, přičemž případně dochází k dělení každého nároku mezi strany, kterých se týká a kterými je uplatňován. Není vyloučeno, aby si strany řízení ohledně placení zálohy na náklady mezi sebou vyřešili vzájemnou dohodou jinak, než postupem dle čl. 37 odst. 4 Pravidel – v tomto případě je třeba informovat Sekretariát.<sup>130</sup>

<sup>127</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 42–43, 56–57; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 368–374.

<sup>128</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 42–43, 56–57; REINER, ASCHAUER 2013, op. cit., s. 187–189; GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 139–140.

<sup>129</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 42–43; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 374–375.

<sup>130</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 42–43; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 377–383.

V rámci placení zálohy na náklady je možné po protistraně uplatnit i započtení – v tomto případě se toto posuzuje jako samostatný nárok.<sup>131</sup> Výše zálohy může být soudem kdykoliv měněna – v závislosti na změnách v hodnotě sporu během řízení. Zálohy na náklady jsou vratné v poměrné částce určené RS při ICC, jež nebyla v rámci řízení využita – např. byl během řízení stranami uzavřen smír.<sup>132</sup>

## 2.3 Proces zahájení řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

### 2.3.1 Podmínky zahájení řízení

Řízení dle Řádu RS při HK ČR a ČR se stejně jako v předchozím případě dle § 16 Řádu zahajuje dnem, kdy žalobce doručí žalobu soudu.<sup>133</sup>

Náležitosti žaloby dle § 17 Řádu v zásadě odpovídají požadavkům dle Pravidel. Podstatným rozdílem je, že dle § 17 odst. 1 písm. e) Řádu se předpokládá zevrubné odůvodnění všech nároků a označení všech důkazů již v žalobě tak, jak je to zvykem v civilním v řízení dle OSŘ.<sup>134</sup> Je otázkou, jak by se toto ustanovení chovalo v případě řízení se sídlem v zahraničí bez přiměřeného použití OSŘ v rámci řízení dle Řádu.

Řád nepředpokládá vymezení právního sídla řízení. Odůvodnění místa a sídla řízení lze nicméně podřadit pod náležitost dle § 17 odst. 1 písm. d) Řádu – odůvodnění pravomoci soudu, v jehož rámci je nutné pracovat s rozhodčí smlouvou.<sup>135</sup> Pokud není sídlo řízení v rozhodčí smlouvě uvedeno, je možné preference v tomto ohledu uvést, je nicméně otázkou, jak se k tomu RS při HK ČR a AK ČR postaví. Velmi pravděpodobně bude i tak sídlem řízení ČR. Dále § 17 Řádu explicitně uvádí povinnost žalobu podepsat žalobcem nebo jeho zástupcem.

Obdobně jako v řízení dle Pravidel soud, respektive jeho tajemník, v případě nedostatků žaloby vyzývá k jejich odstranění ve lhůtě dle § 20 Řádu. Poplatek za podání žaloby se v řízení dle Řádu neplatí, nicméně na rozdíl od Pravidel je již v iniciační fázi řízení dle § 19 Řádu žalobce vyzýván k úhradě plného poplatku za rozhodčí řízení vč. paušálu na správní náklady v případě řízení s mezinárodním prvkem – viz 2.3.3 níže.<sup>136</sup>

### 2.3.2 Doručování

Pro doručování Řád vychází ze ZRR a předpokládá doručování prostřednictvím datové schránky. Pokud zahraniční subjekt nebo jeho zástupce datovou schránku ve smyslu zákona

<sup>131</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 43.

<sup>132</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 384, 414.

<sup>133</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 10–11.

<sup>134</sup> Ibid.; MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 71–74.

<sup>135</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 11; MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 71.

<sup>136</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 29; RŮŽIČKA, K., FRINTOVÁ, D. *Vnitrostátní a mezinárodní rozhodčí řízení před RS při HK ČR a AK ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, s. 87. ISBN 978-80-7380-745-0.

č. 300/2008 Sb. nemá, je stejně tak možné doručovat standardním způsobem dle § 10 odst. 1 Řádu. Klíčové procesní úkony (např. žaloba, žalobní odpověď atd.) se doručují doporučeně do vlastních rukou adresáta.<sup>137</sup> V tomto ohledu tak řízení dle Řádu v zásadě odpovídá řízení dle Pravidel. *Maisner a Trapl* navíc uvádějí, že podmínky doručování do zahraničí „*může Rozhodčí soud zjistit například i dotazem na stranu, v jejíž prospěch se doručení provádí, když je cizí protistrana pasivní, jak zní procesní procesněprávní předpisy a zda lze doručit i za jiných, zřejmě vhodnějších podmínek, zejména u písemnost do vlastních rukou, než jaké stanoví Řád RS.*“<sup>138</sup>

Fikce doručení se dle Řádu neuplatňuje již dnem, kdy k doručení mělo dojít, ale až desátý den od oznámení provozovatele poštovních služeb<sup>139</sup> – v tomto ohledu ale také záleží na aplikovaném *lex arbitri*.

Vedle fikce doručení Řád umožňuje taktéž využít institut „pověřené osoby“, na základě svého § 10 odst. 9–10.<sup>140</sup> Jeho využití je možné v případě, kdy se nepodaří straně doručit žádným jiným způsobem, který Řád předpokládá. V takové situaci může předseda rozhodčího soudu této straně ustanovit pověřenou osobu a doručovat namísto straně této nestranné pověřené osobě. Ústavnost tohoto postupu byla potvrzena.<sup>141</sup>

Spravovat spis prostřednictvím vlastní elektronické platformy, přes kterou by mj. bylo možné i doručovat, RS při HK ČR a AK ČR neumožňuje – ve vnitrostátních sporech na, které se soud zaměřuje plně postačí doručování prostřednictvím datové schránky. Na druhou stranu by zřízení elektronické platformy pro správu spisu obecně mohlo být i tak zcela jistě vítáno jak rozhodci, tak stranami řízení, respektive jejich právními zástupci.

### 2.3.3 Žalobní odpověď a související činnost soudu vč. finančních povinností

Doručování žaloby žalovanému tajemník rozhodčího soudu dle § 22 odst. 1 v kombinaci s § 20 odst. 3 Řádu realizuje až po zaplacení poplatku za rozhodčí řízení a paušálu na správné náklady soudu žalobcem.<sup>142</sup> Výše poplatku a paušálu se určuje dle finanční hodnoty sporu dle sazebníku, v řízení s mezinárodním prvkem se uplatňuje sazebník „pro ostatní spory“ – k vyšší poplatku a paušálu viz oba sazebníky v příloze Řádu. V tomto ohledu je nutné uhradit oba výše uvedené poplatky (poplatek + paušál) v plné výši. Neuplatňuje se zde režim průběžného placení nákladů řízení a jejich dělení mezi stranami sporu, tak jak je tomu v případě řízení dle Pravidel. Za každý nárok v žalobě se finanční povinnosti stanovují zvlášť, nicméně celková sazba dle sazebníku se stanovuje jejich součtem. Využití bankovních záruk Řád v tomto ohledu také nijak nepředpokládá. Má-li být řízení vedeno v jiném jazyce než v češtině, může být tento poplatek ještě zvýšen.<sup>143</sup>

<sup>137</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 6–7.

<sup>138</sup> MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 48.

<sup>139</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 6–7.

<sup>140</sup> Ibid., s. 7.

<sup>141</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 4. 2020, sp. zn. II. ÚS 1076/20.

<sup>142</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 11–13.

<sup>143</sup> Ibid., s. 11–13; RŮŽIČKA, FRINTOVÁ, 2019, op. cit., s. 87; MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 33, 67, 80, 85.

Pokud žalobce finanční povinnost nesplní ve lhůtě stanovené tajemníkem, případně dodatečné lhůtě, je řízení zastaveno.<sup>144</sup>

V případě, že jsou splněny podmínky žaloby a finanční povinnosti a má-li tajemník soudu za to, že žaloba může být projednána, odešle žalobu dle 22 Řádu žalovanému včetně jejích příloh společně s řádem. V tomto ohledu tajemník realizuje obdobný *screening* jako Generální tajemník Sekretariátu RS při ICC. Na rozdíl od řízení dle Pravidel již není realizován přezkum pravomoci *prima facie* RS při HK ČR a AK ČR, či jeho obdoba. Zpochybní-li žalovaný v žalobní odpovědi pravomoc soudu, rozhoduje o pravomoci až rozhodčí senát po své konstituci. V tomto ohledu je nutné uvést, že v případě neaktivity Řád rozhodčímu senátu neukládá povinnost provádět přezkum pravomoci – záleží na jeho volném uvážení.<sup>145</sup>

Tajemník soudu v rámci odesílání žaloby současně žalovaného vyzve k podání vyjádření k žalobě ve lhůtě 14 dnů, která může být na jeho žádost prodloužena. Pokud však již lhůta uplynula, novou lhůtu možné stanovit není. Rozhodčí senát ale může umožnit žalovanému podat žalobní odpověď v rámci § 26 odst. 1 Řádu.<sup>146</sup>

Již v rámci žalobní odpovědi může žalovaná strana podat protižalobu (§ 31 Řádu). Protižaloba je *mutatis mutandis* žaloby, a i na ni se uplatňují pravidla lhůt a finančních povinností. Jinými slovy, podá-li žalovaný v žalobní odpovědi žalobní protinároky, nese v jejich rámci povinnost plnit finanční povinnosti. V opačném případě je řízení v části protižaloby zastaveno. Žalobce je opět povinen na protižalobu ve lhůtě 14 dní podat žalobní odpověď obdobně jako v případě řízení dle Pravidel. Koncentraci v řízení řád nijak neupravuje, tudíž je možné protižalobu podat kdykoliv během řízení a nepředpokládá se její podání především ve fázi před konáním prvního ústního jednání. Pokud však toto nastane v pozdní fázi řízení, lze očekávat zvýšení finančních povinností nad rámec sazebníku soudem. I v řízení dle Řádu je možné v protižalobě nárokovat i započtení – opět je posuzováno jako samostatný nárok.<sup>147</sup>

V případech, kdy během řízení dojde ke změně finančního hodnoty sporu, soud postupuje dle § 47 odst. 3 Řádu a finanční povinnosti straně, jejíhož nároku se týká, doměří. Neuhrazení doměřené výše opět vede k zastavení řízení.<sup>148</sup>

V tomto ohledu se multiplicitě stran řízení Řád na rozdíl od Pravidel nijak specificky **nevěnuje**, přičemž postačí, pokud finanční povinnosti konkrétního nároku splní jedna ze stran. Toto může být problematické, pokud se více stran jednoho nároku není schopné dohodnout, protože to povede k zastavení řízení.<sup>149</sup>

Zaplacený poplatek za rozhodčí řízení a paušál na správní náklady rozhodčího soudu jsou vratné v režimu dle § 48 odst. 4 a 53 odst. 4 a 8 Řádu.<sup>150</sup>

<sup>144</sup> RŮŽIČKA, FRINTOVÁ, 2019, op. cit., s. 88.

<sup>145</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 11–13; MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 81.

<sup>146</sup> MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 85.

<sup>147</sup> Ibid., s. 85, 102–105; RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 8–9; RŮŽIČKA, FRINTOVÁ, 2019, op. cit., s. 90.

<sup>148</sup> MAISNER, TRAPL, 2015, op. cit., s. 132.

<sup>149</sup> Ibid., s. 80.

<sup>150</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 29–32.

## 2.4 Proces konstituce rozhodčího senátu

### 2.4.1 Právní požadavky

Právní požadavky v souvislosti s osobou rozhodce a procesem konstituce rozhodčího senátu jsou v ZRR upraveny v §§ 4–12. U Vzorového zákona je to v čl. 10–15.

Dle § 4 ZRR může být rozhodcem jakýkoliv občan ČR, který je plně zletilý, bezúhonný a plně svéprávný. Podmínka bezúhonnosti je absolutní – tzn. způsobilost u osob u nichž bylo přistoupeno k zaházení odsouzení dle trestního zákoníku není dána.<sup>151</sup> Co se týče osob bez státního občanství ČR, tak u nich tato podmínka platí taktéž kumulativně s dalšími podmínkami dle jejich domovského právního řádu – § 118 ZMPS.<sup>152</sup>

U Vzorového zákona takové podmínky nejsou – rozhodcem může být kdokoliv, koho si strany zvolí.<sup>153</sup> *Lew, Mistelis a Kröl* nicméně uvádějí, že v praxi mezinárodní obchodní arbitráže bývají na rozhodce kladeny značné nároky z pozice stran řízení, zejména, co se odbornosti a zkušeností týče,<sup>154</sup> což i vysvětluje proč toto Vzorový zákon nereguluje. Úroveň a výsledek rozhodčího řízení může být negativně ovlivněn, je-li vedeno rozhodcem bez právního vzdělání. Není proto příliš časté, aby alespoň jeden z členů rozhodčího senátu nebyl renomovaným právníkem a rozhodcem. Často si strany rozhodčí smlouvy upravují i další speciální podmínky, která osoba rozhodce musí splňovat.<sup>155</sup>

V současnosti se lze již i setkat s právními systémy umožňující ve svých databázích dohledávat, který rozhodce, jaký spor rozhodoval. Je možné si dohledat i konkrétní rozhodčí nález, který byl v řízení vydán.<sup>156</sup> Lze tedy předpokládat, že strany řízení budou i s tímto faktorem pracovat. Na druhou stranu tato skutečnost motivuje také rozhodce dělat „dobrou práci“, když je veřejně ve hře jejich vizitka. To vysvětluje, proč tyto údaje rozhodčí instituce začaly zveřejňovat.<sup>157</sup>

V obou případech, jak dle ZRR, tak dle Vzorového zákona rozhodce musí být vždy nestranný a nezávislý. Povinnost o tomto informovat strany řízení leží na straně rozhodce. Existují-li důvody k pochybnosti o nezávislosti a nestrannosti rozhodce, strany řízení se proti tomu mohou bránit – § 8 a 11 ZRR, čl. 12 Vzorového zákona (dále „námítka podjatosti“). Z citovaného ustanovení plyne možnost docílit zrušení rozhodčího nálezu. K tomuto tématu tak existuje rozsáhlá judikatura a pohled může být v různých jurisdikcích různý.<sup>158</sup> Nejčastěji

<sup>151</sup> BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 319.

<sup>152</sup> BŘÍZA, P. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 690–691. ISBN 978-80-7400-528-2.

<sup>153</sup> BINDER, 2010, op. cit., s. 196.

<sup>154</sup> LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 234–235.

<sup>155</sup> *Ibid.*, s. 234–235.

<sup>156</sup> *JUS MUNDI* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://jusmundi.com/en>

<sup>157</sup> ICC begins publishing arbitrator information in drive for improved transparency. *ICCWBO* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://iccwbo.org/news-publications/news/icc-begins-publishing-arbitrator-information-in-drive-for-improved-transparency/>

<sup>158</sup> LEW, MISTELIS, KRÖL, 2003, op. cit., s. 675.

využívaným soft law instrumentem v tomto ohledu jsou IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration.<sup>159</sup>

Dále jak ZRR, tak Vzorový zákon upravují proces konstituce rozhodčího senátu. Tyto normy jsou dispozitivní a užijí se zejména v případě rozhodčího řízení *ad hoc*. Pokud strany rozhodčí smlouvy do smlouvy inkorporují řád jiné stálé rozhodčí instituce (Pravidla, Řád), tyto pravidla mají přednost.

#### 2.4.2 Řízení dle Rozhodčích pravidel Mezinárodní obchodní komory

Prvním krokem ustanovení rozhodce do funkce je jeho nominace stranami řízení. RS při ICC nevede seznam rozhodců a nominace rozhodce v rámci řízení je volně v dispozici stran.<sup>160</sup> Od roku 2016 soud vede veřejně přístupnou databázi, v jejímž rámci je možno zjišťovat informace o rozhodcích<sup>161</sup>, kteří konkrétní spor rozhodovali. Do databáze se zaznamenávají rozhodčí nálezy vydané od 1. ledna 2016.

V základním nastavení dle čl. 12 odst. 1 Pravidel řízení probíhá před jediným rozhodcem. Před rozhodčím senátem – tj. 3 rozhodci, řízení probíhá, pokud si to strany sjednají v rozhodčí smlouvě,<sup>162</sup> nebo pokud RS při ICC rozhodne, že si to povaha sporu žádá.<sup>163</sup> K tomu zpravidla dochází u sporů, jejichž finanční hodnota převyšuje 10 milionů USD. RS při ICC zpravidla odmítá administrovat řízení v případech, kdy je v rozhodčí smlouvě určen počet jiný,<sup>164</sup> i když to *lex arbitri* dovoluje – § 7 ZRR i čl. 10 Vzorového zákona.<sup>165</sup> Ve výjimečných okolnostech soud přistupuje k administraci řízení v případech, kdy je určeno 5 rozhodců – toto nicméně způsobuje značné zvýšení nákladů.<sup>166</sup> Nelze tudíž doporučit uvádět v rozhodčí doložce jiný počet rozhodců než tři nebo jeden. V případě patologických doložek Sekretariát ještě dává možnost, aby se strany řízení ve stanovené lhůtě dohodly na s pravidly kompatibilním počtem rozhodců.<sup>167</sup> Pokud ale žalovaný nemá zájem rozhodčí řízení vést, pak dohoda nikdy nemůže vzniknout.

Standardní proces nominace lze rozdělit na řízení **a)** před jediným rozhodcem; **b)** řízení před třemi rozhodci.

<sup>159</sup> MOSES, M. The Role of the IBA Guidelines on Conflicts of Interest in Arbitrator Challenges. *Kluwer Arbitration Blog* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2017/11/23/role-iba-guidelines-conflicts-interest-arbitrator-challenges/>

<sup>160</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 23.

<sup>161</sup> Tím se myslí jméno, příjmení a národnost.

<sup>162</sup> Je nutné explicitně zmínit číslo 3, protože Pravidla 2021 presumují, že se rozhodčí senát skládá z jediného rozhodce.

<sup>163</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 23–24.

<sup>164</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 138.

<sup>165</sup> BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 380; VRAJÍKOVÁ, M. Osoba rozhodce v českém právním řádu. *epravo.cz* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/osoba-rozhodce-v-ceskem-pravnim-radu-112068.html>

<sup>166</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 138.

<sup>167</sup> Ibid.

**Ad a)** Žalobce v žalobě jediného rozhodce nominuje. Žalovaný v žalobní odpovědi s nominací rozhodce buď souhlasí nebo nominuje jiného rozhodce. Pokud tak učiní, Sekretariát poskytne žalobci dodatečnou lhůtu, ve které má možnost s rozhodcem nominovaným žalovaným souhlasit. Pokud není mezi stranami rozhodčí smlouvy dosažen konsenzus, jediného rozhodce jmenuje soud.<sup>168</sup>

**Ad b)** žalobce a žalovaný nominují jednoho rozhodce (v žalobě a žalobní a odpovědi). Pokud strana řízení nenominuje rozhodce v dodatečné lhůtě poskytnuté Sekretariátem, jmenuje rozhodce soud. Předseda rozhodčího senátu je stejně tak jmenován soudem, případně jiným způsobem, pokud si to strany sjednají v rozhodčí smlouvě. Toto je poměrně časté – stranami nominovaní rozhodci nominují předsedu rozhodčího senátu. V případě, kdy nedojde k nominaci předsedy rozhodčího senátu do 30 dnů po potvrzení ostatních rozhodců, jmenuje předsedu rozhodčího senátu soud (prodlužování lhůty Sekretariátem je možné). Ve složitějších mnohostranných sporech (případně pokud strana k řízení přistoupí) může být komplikované najít shodu na jakékoliv nominaci nebo může být jedna ze stran podstatně znevýhodněna – v takovém případě může soud jmenovat všechny 3 rozhodce, není-li mezi stranami dosažena shoda ve stanovené lhůtě.<sup>169</sup>

Druhým krokem je *potvrzení* rozhodce. Aby mohlo k potvrzení dojít, musí rozhodce nominaci přijmout a podepsat prohlášení o dosažitelnosti („*availability*“), nestrannosti a nezávislosti a sdělit veškeré skutečnosti, které by mohly způsobit důvodné pochyby o jeho nestrannosti – typicky se jedná o CV, finanční závazky a vztahy ke třetím osobám s relevancí k řízení. Sekretariát následně všechny tyto informace stranám řízení sdělí a poskytne lhůtu k jejich vyjádření. Pokud v rámci vyjádření strana řízení nestrannost rozhodce zpochybní, musí se k tomuto nominovaný rozhodce vyjádřit a skutečnosti objasnit. Pokud se nevyjádří a skutečnosti neobjasní, zohlední to soud v rámci potvrzování v jeho neprospěch.<sup>170</sup>

Potvrzování nominovaného rozhodce je ve volné dispozici soudu, přičemž se vždy zohledňuje zejména i) národnost rozhodce – je preferována jiná národnost, než stran řízení a bez vztahu k předmětu řízení. Pokud strany požadují, aby byly všichni rozhodci stejné národnosti může k tomu soud přihlédnout; ii) místo trvalého pobytu rozhodce – s ohledem na náklady řízení; iii) další vztahy rozhodce s nominovanými rozhodci a třetími zeměmi; iv) dostupnost – s ohledem na časové možnosti rozhodce; v) zkušenosti a kvalifikace – zejména právní vzdělání (nominování rozhodci bez právnického vzdělání jsou potvrzování jen velmi zřídka); vi) znalost problematiky mezinárodního rozhodčího řízení; vii) jazykové dovednosti – řízení se vede v takovém jazyce, jaký si strany zvolí; viii) požadavky stran vyplývající z rozhodčí smlouvy – jsou-li příliš přísné, může to být problematické, protože takový rozhodce nemusí existovat. V jednodušších případech potvrzování realizuje Generální tajemník

<sup>168</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 23; GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 129; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 142.

<sup>169</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 23–24; DERAIS, SCHWARTZ, 2005, op. cit., s. 151–153; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 143–149.

<sup>170</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 22, 24–25; GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 132–134; REINER, ASCHAUER 2013, op. cit., s. 83–86.

Sekretariátu – okolo 60 % případů, ve složitějších členové RS při ICC, případně vyšší funkcionáři jako President RS při ICC.<sup>171</sup>

K potvrzení rozhodce musí dojít vždy, i když si strany mezi sebou sjednaly jiný způsob ustavení rozhodce do funkce, nelze toto obejít.<sup>172</sup> Např. pokud strany rozhodčí smlouvy v doložce uvedou přesnou identifikaci rozhodce a ten funkci nepřijme nebo nebude RS při ICC potvrzen, pak bude dle rozhodčí smlouva neplatná, protože se toto bude posuzovat jako esenciální součást rozhodčí smlouvy, či patologická – vedoucí k praktické nemožnosti zahájení řízení.<sup>173</sup> Pokud je ale k výše uvedenému dána současně možnost alternativního využití Pravidel, pak toto ujednání nemusí působit problémy. Obecně se soud snaží k ujednáním stran odchýlných od Rozhodčích pravidel ICC vždy přihlížet. Soud např. realizoval volbu předsedy rozhodčího senátu na základě hodů mincí z jím dvou vybraných kandidátů.<sup>174</sup> V rámci rizika nerovného zacházení a nespravedlnosti tato ujednání stran ale reflektovat nemusí – čl. 12 odst. 9 Pravidel.

Pokud k potvrzení nedojde, Sekretariát typicky poskytne lhůtu (typicky 15 dnů) k nominaci nové. Toto se může opakovat i několikrát, než soud nominaci nahradí jmenováním rozhodce.<sup>175</sup>

V případě, že má dojít ke jmenování rozhodce soudem, soud si vyžádá návrh od národního výboru ICC nebo skupiny, přičemž se přiměřeně opakuje výše uvedený postup v rámci potvrzování. Strany řízení se nicméně již v tomto případě nevyjadřují a o rozhodci se dozvídají až jeho jmenováním. V případech, kdy soud není s rozhodci navrhovanými národními výbory spokojen nebo návrh není proveden v jím stanovené lhůtě, může rozhodce jmenovat i sám dle vlastního uvážení. Pokud v řízení vystupuje státní entita, má být rozhodce národnosti nebo z regionu, kde nefunguje národní výbor nebo to President RS při ICC považuje za vhodné.<sup>176</sup> U sporů nižší finanční hodnoty se soud snaží dávat příležitost i začínajícím rozhodcům, aby tak měli možnost „vplout do systému.“<sup>177</sup> Po statistické stránce bývá jmenování realizováno v 70–80 % řízení před jediným rozhodcem a v 5 % v řízení před rozhodčím senátem (bez zahrnutí ustavení předsedy rozhodčího senátu).<sup>178</sup>

Jediným opravným prostředkem v rámci řízení proti potvrzenému nebo jmenovanému rozhodci je námitka podjatosti dle čl. 14 Pravidel. Námitku podjatosti lze vznést do 30 dnů ode dne potvrzení nebo jmenování nebo ode dne, kdy se o tom strana řízení dozvěděla.<sup>179</sup>

<sup>171</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 24–25; FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 153–159.

<sup>172</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 24–25.

<sup>173</sup> BĚLOHLÁVEK, 2012, op. cit., s. 369.

<sup>174</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 134.

<sup>175</sup> Ibid., s. 159.

<sup>176</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 25–26; GRIERSON, HOOFT, 2012, op. cit., s. 135.

<sup>177</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 142, 163.

<sup>178</sup> Ibid., s. 142, 145.

<sup>179</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 26.

Pravidla nicméně příliš velkou šanci potvrzení nebo ustavení podjatého rozhodce nedávají. Počet úspěšně uplatněných námitek je velmi malý – pohybuje se v řádech jednotek ročně.<sup>180</sup>

K výměně rozhodce může dojít kdykoliv v průběhu řízení, pokud není *de facto* nebo *de iure* schopen vykonávat svou povinnost. Např. úmrtí, rezignace, rozhodce zjistí, že je možné pochybovat o jeho nepodjatosti. RS při ICC rovněž může vyhovět společným požadavkům stran řízení na výměnu rozhodce. Dále dle fáze řízení může buď opakovat proces jmenování, přičemž i rozhodne, zda a do jaké míry se bude opakovat proces řízení nebo zda mohou v řízení pokračovat další dva rozhodci. Soud vždy zohledňuje stanoviska stran a rozhodců.<sup>181</sup>

Za finální konstituci rozhodčího senátu se rozumí stav, kdy jsou všichni rozhodci potvrzení nebo jmenování. Pokud jsou naplněny další podmínky – úhrada předběžné zálohy na náklady, Sekretariát předává spis rozhodcům.<sup>182</sup>

### 2.4.3 Řízení dle Řádu Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky

V prvé řadě je třeba uvést, že proces konstituce rozhodčího senátu byl novelizací Řádu a statutu RS při HK ČR a AK ČR účinnou od 1. 1. 2025 podstatně změněn.<sup>183</sup>

V době před 1. 1. 2025 bylo možné do funkce ustavit pouze fyzickou osobu zapsanou v seznamu rozhodců soudu RS při HK ČR a AK ČR, „*která si svou činností osvojila způsobilost pro funkci rozhodce a jejíž vědomosti a zkušenosti včetně znalosti práva ve spojení s osobními vlastnostmi dávají záruku úspěšného výkonu funkce rozhodce.*“<sup>184</sup>

Aktuálně platný statut RS při HK ČR a AK ČR a Řád po vzoru Pravidel zavádí období systému potvrzování a ruší zavedený systém seznamu rozhodců.<sup>185</sup> Nicméně pouze v základním nastavení rozhodčího senátu dle § 3 odst. 4 Řádu,<sup>186</sup> tedy pokud se tento skládá ze tří rozhodců.<sup>187</sup> V případě, že se strany rozhodčí smlouvy dohodnou, že rozhodčí senát bude složen z jediného rozhodce, pak jediného rozhodce rovnou jmenuje předseda rozhodčího soudu v návaznosti na jeho přijetí funkce.<sup>188</sup> U upravovaných rozhodčích doložek může být po praktické stránce vhodné, aby si smluvní strany současně dojednali i postup dle § 23

<sup>180</sup> FRY, GREENBERG, MAZZA, 2012, op. cit., s. 175.

<sup>181</sup> INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2023, op. cit., s. 27.

<sup>182</sup> Ibid., s. 28.

<sup>183</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit.; Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

<sup>184</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit., s. 13–14; Z tohoto pravidla existovala výjimka – v případě, že měl spor rozhodovat rozhodčí senát ze tří rozhodců, mohli být do funkce ustavováni i rozhodci nezapsaní, jakožto rozhodci *ad hoc*, (pokud neměli vykonávat funkci předsedy rozhodčího senátu a předsednictvo soudu to schválilo).

<sup>185</sup> Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030; Statut Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638031.

<sup>186</sup> Pozn. pokud by mělo být řízení vedeno před jediným rozhodcem, strany by si toto musely v rozhodčí smlouvě dojednat – Řád tuto variantu předpokládá.

<sup>187</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit.; Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

<sup>188</sup> Ibid.

odst. 2–4 Řádu, má-li být rozhodčí senát složen z jediného rozhodce. Stávající znění s tímto v každém případě na rozdíl od Pravidel nepočítá.

V případě rozhodčího senátu složeného ze tří rozhodců každá ze stran nominuje po jednom rozhodci (žalobce dle §17 odst. 1 Řádu a žalovaný dle § 22 odst. 2 Řádu).<sup>189</sup> Následně předseda RS při HK ČR a AK ČR dle vlastní úvahy rozhodne o způsobilosti nominanta být rozhodcem v dané věci. Řád nedává na rozdíl od Pravidel možnost stranám se z vlastní iniciativy k osobám nominovaných rozhodců před jejich potvrzením vyjadřovat, nicméně není vyloučeno, aby si předseda rozhodčího soudu vyjádření stran vyžádal.<sup>190</sup> Lze předpokládat, že i v případě nevyžádaného vyjádření strany bude i tomuto předseda soudu věnovat pozornost. Ve složitějších a nejednoznačných případech Řád předpokládá, (nicméně nepřikazuje), že předseda rozhodčího soudu rozhodování o potvrzení rozhodce postoupí na předsednictvo.<sup>191</sup>

Proces potvrzování může být na rozdíl od Pravidel opakován pouze jednou, v případě že ani následně nebude rozhodce potvrzen, právo navrhnout rozhodce straně řízení propadá a rozhodce za tuto jmenuje předseda rozhodčího soudu.<sup>192</sup>

Potvrzení rozhodci si následně v režimu dle § 23 odst. 7 Řádu zvolí svého předsedu, pokud se strany nedohodnou na jiném, s Řádem kompatibilním, způsobu určení předsedy v rozhodčí smlouvě. Předseda rozhodčího senátu musí být opět potvrzen předsedou rozhodčího soudu. Řád k tomuto v případech, kdy předseda rozhodčího senátu není rozhodci zvolen nebo potvrzen nabízí na základě jeho § 23 odst. 8 alternativu v podobě zvláštního jmenování předsedy rozhodčího senátu předsedou soudu při splnění zvláštní poplatkové povinnosti. Při realizaci této alternativy předseda oběma stranám zašle návrh 10 rozhodců ze seznamu rozhodčího soudu, přičemž obě ze stran řízení mohou oznámit 4 jména rozhodců ze seznamu, s nimiž nesouhlasí a se zbývajících následně předseda soudu jmenuje předsedu rozhodčího senátu.<sup>193</sup>

Je otázkou, dle jakého klíče bude předseda soudu nad rámec obecné formulace Řádu v rámci potvrzování postupovat. Jistým vodítkem může být Směrnice o podmínkách pro výkon činnosti rozhodce RS při HK ČR a AK ČR, dle níž nominovaná osoba musí splňovat „i) bezúboňnost; ii) minimální věk 30 let; iii) ukončené vysokoškolské vzdělání magisterského typu nebo jeho obdoba v zahraničí; iv) zkušenosti v oblasti alternativního řešení sporů, dostatečná znalost práva pro rozhodnutí sporu a orientaci v právních předpisech; v) plnění předpokladů stanovených v Etickém kodexu RS při HK ČR a AK ČR; vi) osobní vlastnosti nominované osoby, ani žádné jiné okolnosti související s nominovanou osobou nevyvolávají pochybnosti o úspěšném výkonu činnosti rozhodce nominovanou osobou.“<sup>194</sup> Z bodů ii) a iii) být předsedou soudu nebo předsednictvem udělena výjimka.<sup>195</sup>

<sup>189</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit.; Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> Ibid.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> Směrnice o podmínkách pro výkon činnosti rozhodce Rozhodčího soudu. *Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky* [online]. [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.soud.cz/post/dodatek-%C4%8D-5-%C5%99%C3%A1du>

<sup>195</sup> Ibid.

Jako zajímavá se jeví povinnost k plnění předpokladů dle Etického kodexu RS při HK ČR a AK ČR, neboť tento do sebe inkorporuje IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration, kterými se jsou všichni rozhodci povinni řídit.<sup>196, 197</sup> Předseda soudu by tudíž již v rámci procesu potvrzování měl posuzovat, zda nominovaný rozhodce plně splnil oznamovací povinnost dle uvedených IBA pravidel, a zda dle nich není v konfliktu zájmů takové intenzity, aby byl povinen funkci nepřijmout. Za ideální situace by nicméně nemělo docházet k tomu, že pro rozpor s Etickým kodexem RS při HK ČR a AK ČR nebude rozhodce v rámci potvrzovacího procesu předsedou soudu odmítnut, neboť tento by dle uvedených IBA pravidel měl funkci rozhodce odmítnout sám.<sup>198</sup> Ledaže by se jednalo o konflikt zájmů takové intenzity, která dle uvedených IBA pravidel neznámá, že by měl rozhodce funkci odmítnout, nicméně předseda soudu si i tak vyhodnotí, že v něm tato osoba „*vyvolává pochybnosti o úspěšném výkonu činnosti rozhodce.*“ Nelze také vyloučit situaci, kdy nominovaný rozhodce plně nesplní svou oznamovací povinnost dle IBA pravidel za vědomí předsedy rozhodčího soudu.

Ještě větší otázky může jevit postup předsedy v případě, kdy je jmenování rozhodce v jeho vlastní dispozici dle Řádu.<sup>199</sup> Zrušením seznamu rozhodců nyní není plně předvídatelný okruh osob, z jakých bude předseda soudu kandidáty na funkci rozhodce vybírat. Lze se domnívat, že se bude jednat o osoby, které již funkci rozhodce s úspěchem v minulosti vykonávaly na základě nominace jedné ze stran. Nelze také vyloučit, že v budoucnu může dojít k zavedení doporučovacího procesu v rámci Hospodářské komory ČR a Agrární komory ČR po vzoru ICC. V této chvíli nicméně nelze mít tuto otázku za plně vyjasněnou, jako je tomu v případě Pravidel.

Hlavní možností obrany v případě, kdy strana s osobou rozhodce nesouhlasí je podání námítky podjatosti do prvního ústního jednání v režimu dle § 24 Řádu. Velkým rozdílem je, že v tomto případě o podjatosti rozhodují zbývající členové rozhodčího senátu (pokud je tento ustaven) a nikoliv soud. Tomu rozhodování přísluší do konstituce rozhodčího senátu. Není tedy vyloučeno, aby námitka podjatosti byla vznesena ještě před potvrzením rozhodce. V případech, kdy je námitka podjatosti vznesena vůči vícero rozhodcům, nebo pokud se v rámci rozhodování o ní rozhodci nedohodnou, rozhoduje o námitce podjatosti předsednictvo soudu. Pokud je námitka úspěšná, postupuje se opětovně nominačním

<sup>196</sup> Etický kodex Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky. *Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky* [online]. 1. 6. 2022 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: [https://www.soud.cz/\\_files/ugd/f71456\\_a1548e8b34f9492cbd65ecb7f04fba68.pdf](https://www.soud.cz/_files/ugd/f71456_a1548e8b34f9492cbd65ecb7f04fba68.pdf); Etický kodex Rozhodčího soudu. *epravo.cz* [online]. 9. 6. 2022 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/aktualne/eticky-kodex-rozhodciho-soudu-114833.html>

<sup>197</sup> Porušování lze trestat snížením odměny rozhodce pro konkrétní spor nebo odebráním celé odměny rozhodce pro konkrétní spor, o sankci rozhoduje předsednictvo a lze uložit i zpětně.

<sup>198</sup> IBA Guidelines on Conflicts of Interest in Arbitrator Challenges approved by the IBA Council. *International Bar Association* [online]. 25. 5. 2024 [cit. 15. 12. 2024]. Dostupné z: <https://www.ibanet.org/document?id=Guidelines-on-Conflicts-of-Interest-in-International-Arbitration-2024>

<sup>199</sup> RS PŘI HK ČR A AK ČR, 2023, op. cit.; Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

postupem dle Řádu. Právo strany, která podjatého rozhodce do funkce jmenovala, je tak zachováno.<sup>200</sup>

K výměně rozhodce během řízení může dojít pouze v režimu dle § 24 odst. 4 v případě nečinnosti rozhodce, vzájemnou dohodu stran rozhodčí smlouvy Řád nepředpokládá.<sup>201</sup>

Celý proces konstituce rozhodčího senátu je v případě řízení dle Řádu z části jednodušší vůči řízení dle Pravidel, nicméně již není tak odlišný, jako tomu bylo dříve do 1. 1. 2025. Právě předchozí systém RS při HK ČR a AK ČR účinný před 1. 1. 2025 byl dlouhodobě podrobován kritice.<sup>202</sup> Tento dřívější systém s sebou totiž nesl větší rizika v tom, že bude do funkce ustaven nekompetentní rozhodce, než jak je tomu nyní. Za velmi významný milník je v tomto ohledu kromě zavedení potvrzování nutno považovat i vydání Etického kodexu, který v sobě zahrnuje i výše zmíněné IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration.<sup>203</sup> Co do procesu konstituce rozhodčího senátu se RS při HK ČR a AK ČR v poslední době významně přiblížil mezinárodním standardům. I přes zavedení systému potvrzování nicméně v případě řízení dle Řádu stále vůči Pravidlům existují odlišnosti, jako rozdílné základní nastavení složení rozhodčího senátu (bez zásahu stran v rozhodčí smlouvě), či složitější série postupů v případě, kdy má rozhodce jmenovat RS při ICC namísto stran.

## Závěr

Rozhodčí řízení je v mezinárodním obchodním prostředí klíčovým a mnohdy jediným prostředkem pro rychlé a efektivní řešení sporů. Jedním z jeho hlavních představitelů je řízení před Mezinárodním rozhodčím soudem při Mezinárodní obchodní komoře v Paříži dle jejích rozhodčích pravidel. Oproti tomu Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky je hlavním představitelem rozhodčího řízení v tuzemsku. I v řízení dle jeho řádu je možné vést řízení s mezinárodním prvkem, byť na tuto problematiku soud není primárně zaměřen.

Tento článek si kladl za cíl u omezeného okruhu vybraných otázek vymezit rozdíly v povaze zahájení řízení s mezinárodním prvkem vedeného dle Rozhodčích pravidel ICC vůči řízení vedeného dle Řádu RS při HK ČR a AK ČR. Předmětem zkoumání bylo především zjištění rozdílů ve vymezených otázkách, přičemž vedle zmíněných pravidel vydaných oběma soudy bylo při posuzování využito i Vzorového zákona a ZRŘ.

Úvodní kapitola představila význam právního domicilu rozhodčího řízení a aplikovaného *lex arbitri*. Bylo konstatováno, že právní domicil řízení nemusí splývat s reálným místem

<sup>200</sup> Dodatek č. 5 Řádu Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR účinný od 1. 1. 2025 uveřejněn v obchodním věstníku 29. 11. 2024, značka OV09638030.

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> NĚMEC, R. Nezávislost rozhodců. In: BĚLOHLÁVEK, A. J., KOVÁŘOVÁ, D., (eds.). *Stále rozhodčí soudy versus rozhodčí řízení ad hoc*. Praha: Stálá konference českého práva, 2017, s. 94–97. ISBN 978-80-906813-0-9.

<sup>203</sup> Etický kodex Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky, op. cit.

vedení rozhodčího řízení, přičemž byly také přiblíženy dopady, jaké to může mít, a vysvětleno, že sídlo řízení nutně neznamená *lex arbitri*. Bylo zjištěno, že Rozhodčí Pravidla ICC nabízejí vůči Řádu RS při HK ČR a AK ČR odlišný přístup k určení práva státu, kterým se řízení probíhající dle uvedených pravidel (řádů) bude řídit, a to v případech, kdy tuto otázku strany v rozhodčí smlouvě nevyřeší.

Druhá kapitola se již detailně věnovala zkoumanému procesu zahájení řízení. Byla provedena analýza procesu zahájení řízení v rámci obou zkoumaných pravidel až do finální konstituce rozhodčího senátu. V rámci procesu zahájení byly, vč. všech vymezených otázek zjištěny rozdíly, které ale v konečném důsledku neznamenají, že by jedno ze zkoumaných řízení bylo obecně náročnější zahájit.

Shrnutí odpovědi na výzkumné otázky, nabízí se uvést následující závěr.

Zkoumaná řízení nabízejí rozdílný přístup k otázce sídla řízení, i když obě v zásadě umožňují si sídlo řízení a potažmo *lex arbitri* zvolit. Významný rozdíl lze spatřovat v tom, že Pravidla zabezpečují mechanismy pro vhodné řešení této otázky i v případě, kdy si ji mezi sebou strany rozhodčí smlouvy neupraví. Řád oproti tomu tuto otázku explicitně neřeší. Převažující odborný názor nicméně potvrzuje, že i v případě Řádu je možné postupovat se sídlem řízení v zahraničí. V případě absence volby Řád předpokládá sídlo řízení na území České republiky.

V procesu zahájení řízení je i po změnách Řádu a statutu RS při HK ČR a AK ČR nutno rozeznat rozdílnosti. V případě Pravidel je proces konstituce více navázán na samotnou ICC v případě, kdy rozhodce jmenuje RS při ICC. Je nutno přisvědčit, že v rámci uplatňování pravidel existují vyšší předpoklady, aby tyto generovaly rozhodčí senáty složené z kompetentních rozhodců, které budou více vhodné pro prostředí mezinárodního obchodu. Na druhou stranu nelze popřít, že reforma Řádu přispěla k posunu RS při HK ČR a AK ČR k mezinárodním standardům rozhodčího řízení. Za další rozdíl je nutné spatřovat rozdílné uchopení plnění finančních povinností v procesu zahájení řízení. Tato otázka mluví jednoznačně ve prospěch řízení dle Pravidel, kde je navíc ještě možné využít i bankovní záruky. V případě řízení dle Řádu může být jejich plnění při vyšších finančních hodnotách sporu pro strany náročné. Autor článku se domnívá, že po finanční stránce je řízení dle Řádu vhodnější pro spory nižších finančních hodnot, a to s ohledem na jeho jednostranně stanovené poplatky (tzn. poplatek + paušál). Naopak u sporů vyšších finančních hodnot se v případě Pravidel může jako výhodou jevit možnost rozložit platby mezi strany, využít bankovní záruky a přizpůsobit výši záloh povaze sporu. V případě marginálních finančních hodnot nemusí být řízení dle Pravidel ekonomicky racionální volbou. V podmínkách zahájení řízení a doručování se obě zkoumaná řízení příliš neliší, nicméně je třeba zohlednit možnosti využití elektronické platformy, které RS při HK ČR a AK ČR nenabízí.

Lze tak uzavřít, že u obou zkoumaných řízení byly zjištěny významné rozdíly. To však neznamená, že by jedno z řízení bylo významně náročnější zahájit. Za významný faktor je nutno brát s tím související finanční povinnosti, které varují dle hodnoty sporu a mohou být v konkrétních případech výhodnější jak pro řízení dle Řádu, tak pro řízení dle Pravidel.

Z výše uvedeného jasně plyne, proč je jeden ze soudů v prostředí mezinárodního obchodu mnohem více oblíben – mimo svou proslulost. I přes to všechno to ale neznamená, že řízení dle Řádu nemůže být pro subjekty mezinárodně-obchodního prostředí vhodnější. Bylo zjištěno, že i řízení dle Řádu se v rámci zkoumaných otázek blíží mezinárodnímu standardu rozhodčího řízení představovaného Pravidly.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).

# Vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice: minulost, současnost a budoucnost\*

## Expropriation for Mining Purposes in the Czech Republic: Past, Present and Future

Dominik Židek\*\*, Jakub Hanák\*\*\*

### Abstrakt

Tento článek poskytuje komplexní analýzu problematiky vyvlastnění nemovitostí pro účely těžby nerostných surovin v České republice. Zkoumá historický vývoj právní úpravy od roku 1991 do současnosti, včetně zrušení možnosti vyvlastnění v roce 2013 a jejího opětovného zavedení v roce 2024. Článek analyzuje argumenty pro a proti vyvlastnění, s důrazem na koncept veřejného zájmu a jeho interpretaci v judikatuře. Významná pozornost je věnována evropské dimenzi problematiky kritických a strategických surovin, zejména ve světle nařízení (EU) 2024/1252, a jeho dopadům na český právní řád. Detailně je rozebrán současný právní rámec, včetně kategorií ložisek podléhajících vyvlastnění a procesních specifik, a to včetně potenciálních ústavněprávních otázek. Práce se zabývá také vztahem vyvlastnění k územnímu plánování a roli obcí při plánování těžebních aktivit. V komparativní části práce jsou zkoumány zahraniční úpravy vyvlastnění pro těžební účely, zejména na Slovensku, v Polsku a Německu. Závěrem jsou diskutovány budoucí výzvy v této oblasti a vliv měnících se geopolitických a environmentálních faktorů na těžbu nerostů.

### Klíčová slova

Vyvlastnění; těžba nerostů; veřejný zájem; horní zákon; územní plánování; kritické suroviny; strategické suroviny; nařízení EU 2024/1252; surovinová bezpečnost; ložiska strategického významu; energetická transformace.

### Abstract

This article comprehensively analyses the expropriation of real estate for mineral extraction purposes in the Czech Republic. It examines the historical development of legislation from 1991 to the present, including the abolition of expropriation in 2013 and its reintroduction in 2024. The article analyses arguments for and against expropriation, emphasizing the concept of public

\* Tato práce vznikla za podpory projektu „Za hranice bezpečnosti: role konfliktu v posilování odolnosti“, reg. č.: CZ.02.01.01/00/22\_008/0004595, financovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj. This work was supported by the European Regional Development Fund project “Beyond Security: Role of Conflict in Resilience-Building” (reg. no.: CZ.02.01.01/00/22\_008/0004595).

\*\* JUDr. Dominik Židek, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: dominik.zidek@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-0828-5667

\*\*\* Doc. JUDr. Jakub Hanák, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Environmental Law and Land Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: jakub.hanak@law.muni.cz

interest and its interpretation in case law. Significant attention is paid to the European dimension of critical and strategic raw materials, particularly in light of Regulation (EU) 2024/1252 and its impact on Czech legislation. The current legal framework is thoroughly examined, including categories of deposits subject to expropriation, procedural specifics, and potential constitutional issues. The work also addresses the relationship between expropriation and spatial planning, as well as the role of municipalities in mining activity planning. The comparative section examines foreign expropriation regulations for mining purposes, particularly in Slovakia, Poland, and Germany. Finally, future challenges in this area and the influence of changing geopolitical and environmental factors on mineral extraction are discussed.

## Keywords

Expropriation; Mineral Extraction; Public Interest; Mining Act; Spatial Planning; Critical Raw Materials; Strategic Raw Materials; EU Regulation 2024/1252; Raw Material Security; Deposits of Strategic Importance; Energy Transition.

## Úvod

Předkládaný článek se zaměřuje na problematiku vyvlastnění nemovitostí pro účely těžby nerostných surovin v právním řádu České republiky, a to i s přihlédnutím k evropské dimenzi této otázky. V kontextu současné energetické transformace, geopolitických změn a nově přijímané evropské legislativy nabývá toto téma na mimořádném významu. Právní úprava vyvlastnění za účelem těžby prošla v posledních desetiletích dynamickým vývojem, který odráží měnící se společenské priority a geopolitickou realitu. Naposledy došlo k významné změně s účinností od 1. 1. 2024, kdy bylo vyvlastnění za účelem těžby po více než desetileté absenci opět zakotveno v českém právním řádu.

Hlavním cílem tohoto článku je poskytnout komplexní právní rozbor institutu vyvlastnění za účelem těžby v ČR a objasnit jeho postavení v širším rámci evropské legislativy, zejména ve světle nového nařízení EU, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin<sup>1</sup>. Usilujeme o identifikaci klíčových faktorů ovlivňujících historický vývoj právní úpravy vyvlastnění pro těžební účely v ČR, včetně politických a společenských vlivů, které formovaly tento vývoj. Zaměřujeme se na vyhodnocení síly a přesvědčivosti argumentů pro a proti vyvlastnění a objasnění interpretace konceptu veřejného zájmu na těžbě v judikatuře. Významnou součástí našeho výzkumného záměru je určení hlavních prvků evropského rámce problematiky kritických a strategických surovin a vyhodnocení míry souladu české právní úpravy s nařízením (EU) 2024/1252. Snažíme se také osvětlit dopady současné ekonomické a politické reality těžby strategických surovin v ČR v kontextu energetické transformace, stejně jako podat systematický výklad aktuálního právního rámce vyvlastnění pro těžební účely, včetně procesních specifik a problematiky stanovení náhrady. V neposlední řadě si klademe za cíl formulovat konkrétní doporučení pro efektivní implementaci evropské legislativy do českého právního řádu.

<sup>1</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1252 ze dne 11. 4. 2024, kterým se stanoví rámec pro zajištění bezpečných a udržitelných dodávek kritických surovin a mění nařízení (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 a (EU) 2019/1020 (dále „nařízení (EU) 2024/1252“).

Tento článek reaguje na aktuální situaci v České republice, kde došlo k průniku několika významných faktorů: rostoucí potřeba zajištění surovinové bezpečnosti a diverzifikace zdrojů v kontextu geopolitických změn, příklon k nízkouhlíkové ekonomice a energetické transformaci vyžadující nové druhy surovin, a nové požadavky evropské legislativy v oblasti kritických surovin. Nicméně nelze přehlížet ani potřebu stavebních surovin pro dokončení strategicky významné (zejména dopravní) infrastruktury. Praktickými příklady jsou zejména plánovaná těžba lithia v Krušných horách, která představuje strategickou surovinu pro výrobu baterií, či těžba manganu ve Chvaleticích pro potřeby elektromobility. Tyto konkrétní případy ilustrují, že otázka vyvlastnění za účelem těžby není pouze teoretickým problémem, ale má přímé dopady na ekonomický rozvoj, energetickou bezpečnost a kvalitu života v dotčených oblastech.

Z metodologického hlediska je výzkum založen na právní dogmatice doplněné o metody interdisciplinárního výzkumu. Naše práce kombinuje historickou analýzu legislativního vývoje od roku 1991 do současnosti s kritickou analýzou právních předpisů, doktríny a judikatury v oblasti vyvlastnění a těžby nerostů. Využíváme komparativní přístup spočívající v porovnání současné právní úpravy s předchozími verzemi zákona, stejně jako systémovou analýzu vztahů mezi českým a evropským právem v oblasti kritických surovin. Důležitou součástí našeho přístupu je interdisciplinární perspektiva propojující právní, ekonomické, environmentální a geopolitické aspekty této problematiky. Tato metodologická pluralita nám umožňuje poskytnout komplexní pohled na zkoumanou problematiku.

Článek je strukturován do šesti hlavních kapitol. První kapitola se věnuje historickému vývoji právní úpravy vyvlastnění pro těžební účely, se zaměřením na klíčové legislativní změny od roku 1991 do současnosti. Druhá kapitola analyzuje argumenty pro a proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů a problematiku veřejného zájmu. Třetí kapitola se zabývá evropskou dimenzí problematiky kritických a strategických surovin, zejména ve světle nařízení (EU) 2024/1252, a jeho dopady na český právní řád. Čtvrtá kapitola poskytuje detailní rozbor současného právního rámce vyvlastnění pro těžební účely, včetně procesních specifik, stanovení náhrady a vztahu k územnímu plánování. Předposlední pátá kapitola zkoumá, zda je vyvlastnění využíváno jako prostředek zajištění práv k pozemkům potřebných k těžbě nerostů v jiných evropských zemích. Poslední kapitola se pak zabývá budoucími výzvami a potřebou dalšího výzkumu v této oblasti.

Originálním přínosem předkládaného textu je především ucelený výklad nového § 32b horního zákona s důrazem na jeho ústavněprávní aspekty, osvětlení vztahu české právní úpravy k nařízení (EU) 2024/1252, a vyhodnocení účinnosti nástrojů pro prosazování veřejného zájmu na těžbě strategických surovin v kontextu ochrany vlastnických práv. Zatímco dosavadní odborná literatura se často soustředila pouze na dílčí aspekty této problematiky, tento článek usiluje o propojení různých oblastí práva a poskytnutí uceleného pohledu na danou problematiku.

Tento článek si klade za cíl poskytnout komplexní a vyvážený pohled na problematiku vyvlastnění pro těžbu nerostů, reflektující různé právní perspektivy a zájmy dotčených subjektů, a to jak v národním, tak evropském kontextu. V době, kdy Česká republika i celá

Evropská unie čelí výzvám v podobě energetické transformace, klimatické změny a geopolitických nejistot, je otázka přístupu ke strategickým surovinám a právních nástrojů pro jejich zajištění mimořádně aktuální. Takovéto odborné pojednání v současné české doktríně chybí.<sup>2</sup>

## 1 Historický vývoj vyvlastnění za účelem těžby nerostů

### 1.1 Porevoluční a následný vývoj (1991–2013)

Problematika vyvlastnění pro účely těžby nerostů prošla v České republice od roku 1991 významným vývojem.<sup>3</sup> Tento vývoj odrážel měnící se společenské a politické priority v období transformace z centrálně plánované ekonomiky na tržní hospodářství. Relativně krátce po sametové revoluci, konkrétně 20. 12. 1991, nabyt účinnosti zákon č. 541/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), který zachoval institut vyvlastnění za účelem těžby nerostů jako nástroj i v nově nastolené demokratické éře. Toto rozhodnutí bylo výsledkem intenzivních debat a odráželo přesvědčení, že i v demokratickém právním státě mohou nastat situace, kdy je vyvlastnění za účelem těžby nerostů nezbytné pro zajištění veřejného zájmu.

Jak vyplývá mj. z obsáhlých diskusí v tehdejší České národní radě, a to nejen k samotné novele horního zákona, ale též k dalším právním předpisům<sup>4</sup>, tak zachování institutu vyvlastnění v porevoluční době bylo předmětem polemik, které odrážely širší společenské debaty o roli státu v ekonomice a o ochraně soukromého vlastnictví. Na jedné straně stáli zastánci silné ochrany soukromého vlastnictví, kteří argumentovali, že vyvlastnění (či dokonce zestátnění<sup>5</sup>) je nástrojem typickým pro autoritářské režimy a nemá místo v demokratické společnosti. Tito kritici poukazovali na zkušenosti z období komunismu, kdy bylo vyvlastnění často zneužíváno k potlačování osobních svobod a ekonomických práv jednotlivců.

<sup>2</sup> Z poslední doby možno upozornit na kapitulu 3.2 v disertační práci Martiny Saňkové. Srov. SAŇKOVÁ, M. *Nástroje ochrany a hospodářného využívání ložisek nerostných surovin*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/eh63f/> [cit. 19. 9. 2024]. Případně též na diplomovou práci Sály Vartové. Srov. VARTOVÁ, S. *Zajištění kritických surovin v rámci českého horního práva*. Diplomová práce. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <https://theses.cz/id/mgrqz6/> [cit. 24. 4. 2025].

<sup>3</sup> K historickým aspektům institutu vyvlastnění srov. HORÁK, O., BOUDOVA, M. *Vyvlastnění*. In: SCHELLE, K., TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin. XXI. svazek Volby – Zákon o. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, 833 s., s. 231–238. ISBN 978-80-7380-812-9.*

<sup>4</sup> Srov. např. Stenozáznamy 1990–1992. Stenografický zápis 26. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/026schuz/26-1.html#47>. Stenozáznamy 1990–1992. Stenografický zápis 10. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1992cnr/stenprot/010schuz/10-1.html#5>

<sup>5</sup> Pro srovnání těchto institutů srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2001, sp. zn. 22 Cdo 456/2001: „Zestátnění a vyvlastnění jsou dva odlišné instituty, které nelze navzájem zaměňovat, i když je jim společné, že jde o odnětí vlastnického práva administrativním zásahem státu za nábradu. Zestátnění představuje takové opatření, jímž byl majetek odňat celé skupině osob, kdy k přechodu vlastnictví dochází přímo ze zákona. Vyvlastnění se provádí individuálním rozhodnutím příslušného orgánu, používá se v konkrétním případě a vůči konkrétnímu vlastníkovi.“

Argumentovali, že zachování tohoto institutu by mohlo vést k jeho zneužití a podkopat důvěru občanů v nový demokratický systém. Na druhé straně byli ti, kteří poukazovali na nezbytnost tohoto nástroje pro zajištění klíčových infrastrukturních projektů a strategických zájmů státu. Títo zastánci vyvlastnění zdůrazňovali, že v moderní společnosti existují situace, kdy zájmy jednotlivce musí ustoupit širšímu veřejnému zájmu, a to zejména v oblastech jako je výstavba dopravní infrastruktury, energetických sítí nebo zajištění přístupu k strategickým surovinám. Argumentovali, že bez možnosti vyvlastnění by stát mohl být paralyzován při realizaci důležitých projektů, což by mohlo brzdit ekonomický rozvoj a ohrožovat konkurenceschopnost země.

Výsledný kompromis, jak se ostatně projevil i v samotném čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“)<sup>6</sup>, který zůstal do dnešních dnů nezměněn (tj. „*Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*“) spočíval v zachování vyvlastnění, ale s přísnými podmínkami a důrazem na spravedlivou náhradu. Tento přístup měl za cíl vyvážit potřebu státu realizovat projekty ve veřejném zájmu s ochranou práv jednotlivců. Tím se mělo zajistit, že tento nástroj nebude zneužíván a že vlastníci, kteří budou nuceni své nemovitosti postoupit, budou za to adekvátně kompenzováni.<sup>7</sup>

Tento kompromis odrážel širší trendy v post-komunistických zemích střední a východní Evropy, kde státy hledaly rovnováhu mezi potřebou chránit nově nabytá vlastnická práva a nutností zajistit nástroje pro efektivní správu a rozvoj země. Lze konstatovat, že Česká republika se v tomto ohledu snažila vytvořit systém, který by byl v souladu s principy právního státu a zároveň umožňoval realizaci projektů klíčových pro národní rozvoj. Z hlediska právní úpravy vyvlastnění pro účely těžby zůstala právní úprava nezměněna až do roku 2013, samozřejmě se zdůrazněním faktu, že v mezidobí byl přijat a mnohokrát novelizován zákon č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vyvlastnění“), kterýžto je z hlediska hmotněprávních i procesních aspektů i v případě vyvlastnění za účelem těžby nerostů klíčový.

## 1.2 Zrušení vyvlastnění za účelem těžby (2013)

Významný zlom v přístupu k vyvlastnění pro účely těžby nastal v roce 2013, kdy dne 15. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Tato novela horního zákona přinesla radikální změnu tím, že zcela zrušila možnost vyvlastnění pro účely těžby (zrušení mj. § 31 odst. 4 písm. b) horního zákona v tehdejší znění, podle kterého pro účely dobývání výhradního ložiska byla těžební organizace oprávněna „*nabývat pro plnění úkolů stanovených tímto zákonem nemovitostí nebo práv k nemovitostem a rozhodnutím o vyvlastnění, popřípadě zřízení užívacího práva; o vyvlastňovacím řízení platí zvláštní předpisy.*“). Toto rozhodnutí bylo výsledkem relativně dlouhodobého tlaku ze strany vlastníků nemovitostí, ale též

<sup>6</sup> V podrobnostech srov. např. HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2021, 1456 s. ISBN 978-80-7400-812-2.

<sup>7</sup> Srov. též FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. 2., doplněné vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 458 s., s. 119. ISBN 80-210-2592-1.

environmentálních spolků, některých obcí a části politického spektra, kteří argumentovali, že vyvlastnění pro těžbu neúměrně zvýhodňuje těžbařské společnosti na úkor práv jednotlivců a ochrany životního prostředí.<sup>8</sup> Jak trefně poznamenává Handrlica: „*Skutečnost, že z určitého aktu plyne adresátovi expropriační titul, je tedy projevem toho, že stát určitý druh podnikání privileguje z důvodu jeho významu pro společnost. Toto privilegování je závislé na aktuálních potřebách a preferencích společnosti a národního hospodářství.*“<sup>9</sup> V tomto kontextu lze konstatovat, že stát takovéto privilegium těžbě nerostů odejmul. Při třetím čtení hlasovalo 76 poslanců pro zrušení vyvlastnění, 45 pro jeho zachování a 3 se jich zdrželo. Senát návrh neprojednal. Prezident republiky návrh zákona vetoval, nicméně při následném hlasování bylo 120 hlasy prezidentské veto přehlasováno (31 bylo pro zachování vyvlastnění a 42 poslanců se zdrželo), pročež vyvlastnění za účelem těžby bylo zrušeno.<sup>10</sup> Z hlasovacích poměrů lze dovodit, že vůle tehdejšího zákonodárce byla jednoznačná a většina přesvědčivá (dokonce ústavní).

Jak jsme již naznačili výše, tak motivace pro toto rozhodnutí byla mnohovrstevná. Primárně šlo o snahu posílit ochranu soukromého vlastnictví a omezit možnosti státu zasahovat do majetkových práv občanů, tedy posílit právní ochranu vlastníků nemovitostí, které by mohly být ovlivněny dobýváním vyhrazených nerostů. Zároveň se usilovalo o zvýšení transparentnosti ve vzájemných vztazích mezi státem a soukromými vlastníky v oblasti získávání nerostných zdrojů. Někteří zákonodárci argumentovali, že v moderní době existují jiné způsoby, jak zajistit přístup k nerostným surovinám, například prostřednictvím dobrovolných dohod s vlastníky pozemků nebo využitím alternativních zdrojů. Dalším významným faktorem byl rostoucí důraz na ochranu životního prostředí a udržitelný rozvoj. Zrušení možnosti vyvlastnění pro těžbu bylo též vnímáno jako způsob, jak omezit expanzi těžebního průmyslu a motivovat k hledání environmentálně šetrnějších alternativ. Odstranění možnosti vyvlastnění bylo též některými vnímáno jako nástroj, který posílí vyjednávací pozici vlastníků i obcí vůči těžební organizacím. Zastánci tohoto kroku argumentovali, že bez možnosti vyvlastnění budou těžební organizace nuceny více respektovat zájmy místních obyvatel a vlastníků a hledat způsoby, jak minimalizovat negativní dopady své činnosti. Nicméně, toto rozhodnutí mělo i své kritiky, a to i ze strany tehdejšího prezidenta, který předmětnou novelu vetoval, jak jsme uvedli výše. Někteří zákonodárci a ostatně i prezident republiky varovali, že zrušení možnosti vyvlastnění může vést k omezení přístupu k důležitým nerostným surovinám, což by mohlo mít negativní dopady na ekonomiku a energetickou bezpečnost země a také argumentovali korupčním potenciálem této změny spočívající v neúměrně silné pozici vlastníků.<sup>11</sup> Předmětná novela byla dokonce napadena 19 senátory u Ústavního

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 498/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> HANDRLICA, J. Expropriační tituly subjektů soukromého práva. *Právník*. Ústav státu a práva AV ČR, 2016, roč. 10, č. 155, s. 818–828. ISSN 0231-6625.

<sup>10</sup> Srov. Sněmovní tisk 731. Poslanecká sněmovna, 6. období, 2010–2013. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=731>

<sup>11</sup> Srov. též Poslanecká sněmovna, 6. období. Stenozáznamy 2010–2013. Stenografický zápis 46. schůze. Digitální repozitář. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. 2024 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/046schuz/index.htm>

soudu, kteří vyvlastnění za účelem těžby označili za „*praktický nástroj naplnění legitimního zájmu státu*“. Nicméně tento návrh na její zrušení byl odmítnut usnesením pléna Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 26/13, a to proto, že podle Ústavního soudu derogace zrušující novely není možná<sup>12</sup>. Není bez zajímavosti, že soudkyně Šimáčková zastávala názor, že návrh měl být věcně projednán, nicméně odstranění možnosti vyvlastnění podle jejího názoru nemohlo vést k neústavnosti horního zákona. Dle jejího mínění „*není neústavní situace, při níž v právním řádu státu absentuje speciální úprava vyvlastnění za účelem hornické činnosti*“. Soudce David se rovněž domníval, že návrh měl být věcně posouzen. Zastával však stanovisko, že Ústavní soud měl návrhu vyhovět a zrušit novelizační zákon. Tento způsob řešení popsal jako „*ne-li jediné, pak rozhodně nejčistší řešení*“. Na uvedeném příkladu je zřejmé, že ani v plénu Ústavního soudu nebyla procesní ani hmotněprávní jednoznačná shoda.

### 1.3 Obnovení diskuze o nutnosti vyvlastnění za účelem těžby a návrat vyvlastnění do právního řádu (2017–2024)

V roce 2017 se téma vyvlastnění za účelem těžby opět dostalo do popředí veřejné diskuze, a to mj. v kontextu měnící se geopolitické situace a rostoucích obav o energetickou a surovinovou bezpečnost. Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (SURPOL) iniciovala debatu o hledání politického konsensu ohledně možnosti vyvlastnění za přesně specifikovaných podmínek, když výslovně stanovila, že jedním z cílů by mělo být „*vyřešení institutu vyvlastnění za adekvátní náhradu ve prospěch státu či jeho organizační složky, a to za současného splnění přesně specifikovaných podmínek (např. v případě zásadního obrožení energetické či surovinové bezpečnosti státu) při vědomí, že vlastníkem nerostného bohatství je stát, který musí mít možnost přístupu ke svému vlastnictví.*“<sup>13</sup> Takovéto úvahy, navazující na tento dokument, se následně projeví i v odborné literatuře.<sup>14</sup>

Následná odborná i politická diskuze se soustředila na hledání rovnováhy mezi ochranou vlastnických práv, částečně i environmentálními zájmy a strategickými potřebami státu. Klíčovým bodem bylo definování přesných podmínek, za kterých by vyvlastnění mohlo být povoleno. Zastánci obnovy vyvlastnění argumentovali, že by se mělo jednat o krajní řešení, použitelné pouze v případech, kdy jsou ohroženy vitální zájmy státu a kdy neexistují jiné realistické alternativy.

Proces vyústil v přijetí zákona č. 465/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony,

<sup>12</sup> K problematice možnosti zrušení derogačního ustanovení Ústavním soudem srov. např. ASKARI, D. Zrušení derogačního ustanovení zákona nálezem Ústavního soudu: kritická analýza dosavadní judikatury a nástin možného řešení do budoucna. *Jurisprudence*. Wolters Kluwer, 2015, č. 6, s. 32. ISSN 1802-3843.

<sup>13</sup> Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. *Ministerstvo průmyslu a obchodu*. [online]. 2017 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: [https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/2017/4/170228—Material\\_surovinova\\_politika-upraveny-po-pripom-VP-.pdf](https://www.mpo.gov.cz/assets/cz/stavebnictvi-a-suroviny/surovinova-politika/statni-surovinova-politika-nerostne-suroviny-v-cr/2017/4/170228—Material_surovinova_politika-upraveny-po-pripom-VP-.pdf)

<sup>14</sup> Srov. např. VÍCHA, O. Zamyšlení nad jedním výročím horního práva. *Právní rádce*. *Economia*, 2018, č. 12, s. 62–67. ISSN 1213-7693.

a který nabyl účinnosti 1. 1. 2024. Tento zákon znovu umožnil vyvlastnění pro účely těžby, a to v novém § 32b horního zákona, podle kterého lze odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění otvírky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu, na němž byl stanoven dobývací prostor, nebo zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d) horního zákona, a to postupem podle zákona o vyvlastnění. O této nové právní úpravě bude blíže pojednáno v kapitole 3 tohoto článku. Předmětné ustanovení bylo do návrhu zákona vloženo až jako pozměňovací návrh vládních poslanců Hájka, Kupky, Teleky a Slavíka s odůvodněním, že „*Odstraněním možnosti vyvlastnit nemovitosti, pod kterými se nachází vyhradní ložiska, zároveň vznikla disproporce mezi postavením státu jako vlastníka nerostného bohatství a postavením vlastníků příslušných nemovitostí. Naplnění povinnosti státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství podle čl. 7 Ústavy tak bylo ztíženo a v praxi i v souvislosti s novelou liniového zákona mohou nastat případy, kdy by celé ložisko nerostu nemohlo být řádně vydobyto ani ochráněno. Z těchto důvodů se v horním zákoně opětovně upravuje vyvlastňovací titul, a to v novém § 32b.*“<sup>15</sup> Není bez zajímavosti, že toto odůvodnění bez jakékoliv citace přebírá argumenty Víchý uváděné v komentáři k hornímu zákonu.<sup>16</sup> Fakt, že takto zásadní právní úprava byla do novely zákona vložena až jako pozměňovací návrh, a neprošla tedy standardním legislativním procesem na úrovni vlády s možnostmi uplatnění připomínek připomínkovými místy, je sice podle našeho názoru velmi nežádoucí, ale pravděpodobně by v daném případě nešlo o překračování kritérií testu uplatňovaného na základě tzv. *germaneness rule*, tj. pravidla úzkého vztahu.<sup>17</sup> Jinými slovy řečeno, šlo pravděpodobně o tzv. řádný pozměňovací návrh a nikoliv o návrh, pro který se v českém prostředí vžilo označení tzv. „přílepek“ (tj. že se technikou pozměňovacího návrhu k návrhu zákona připojí úprava zcela jiného zákona, s legislativní předlohou nesouvisejícího). Požadavek „úzkého vztahu“ legislativní předlohy a pozměňovacího návrhu byl v projednávaném případě totiž s vysokou mírou pravděpodobnosti splněn, protože těžba ložisek stavebních i dalších surovin je nezbytná pro uskutečnění strategických staveb, resp. jejich provoz.<sup>18</sup>

Přijetí tohoto zákona, byť bylo poměrně jednoznačné<sup>19</sup>, vyvolává smíšené reakce. Zatímco část politického spektra a průmyslové lobby jej vítaly jako nezbytný krok k zajištění strategických zájmů státu, environmentální organizace a někteří právní experti vyjadřovali obavy z možného zneužití a oslabení ochrany vlastnických práv, a to s i přesahem do ochrany

<sup>15</sup> Srov. pozměňovací návrh 3185. In: Sněmovní tisk 410. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021. Digitální repozitář, 2024 [cit. 19. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>

<sup>16</sup> VÍCHA, O. *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 992 s., k § 31. ISBN 978-80-7552-557-4.

<sup>17</sup> Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.).

<sup>18</sup> Srov. též nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/14 (N 64/76 SbNU 867; 115/2015 Sb.).

<sup>19</sup> V Poslanecké sněmovně pro pozměňovací návrh mj. zavádějící vyvlastnění hlasovalo 114 poslanců, nikdo nebyl proti a 42 se jich zdrželo. Celý zákon pak podpořilo 153 poslanců, nikdo nebyl proti a 2 se zdrželi, a následně v Senátu pro zákon jako celek hlasovalo 41 senátorů, 23 bylo proti a 10 senátorů se zdrželo. Prezident republiky zákon podepsal. Srov. Sněmovní tisk 410. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. Poslanecká sněmovna, 9. období, od 2021. Digitální repozitář, 2024 [cit. 19. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=410>

environmentálních zájmů.<sup>20</sup> Tento vývoj politických postojů v posledních 10 letech ilustruje, jak komplexní a dynamická problematika vyvlastnění pro těžbu nerostů je. Odráží nejen změny v politickém složení zákonodárných sborů, ale také širší společenské a ekonomické trendy, které formují priority a postoje politiků i veřejnosti. Je zřejmé, že postoje k vyvlastnění nejsou statické, ale vyvíjejí se v reakci na měnící se geopolitickou situaci, ekonomické podmínky a environmentální obavy. Podle našeho názoru též rostoucí důraz na energetickou transformaci a snižování závislosti na fosilních palivech může paradoxně zvyšovat poptávku po určitých nerostných surovinách, které jsou klíčové pro výrobu obnovitelných zdrojů energie a související technologie. Tato skutečnost může přispívat k většímu politickému konsensu ohledně potřeby zajistit přístup k strategickým ložiskům. Debata o vhodnosti a rozsahu vyvlastnění pro těžbu tak zůstává živým tématem i po přijetí novely horního zákona, což mj. i důvodem k sepsání tohoto článku.

## 2 Argumenty pro a proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů a problematika veřejného zájmu na těžbě

Na základě výše uvedených politických i odborných diskuzí a argumentů tam uvedených, na základě analýzy odborné literatury<sup>21</sup> a na základě vlastních úvah jsme dospěli k syntéze několika zásadních argumentů, které lze uvést pro a proti existenci institutu vyvlastnění za účelem těžby nerostů v podmínkách České republiky, a které v této kapitole uvádíme. Klíčovou je pak v této souvislosti otázka posuzování veřejného zájmu na těžbě nerostů (a případného vyvlastnění pozemků, pod kterými se nerosty nacházejí), kterou se obsáhle zabýváme v druhé části kapitoly, a to zejména na základě analýzy judikatury obecných soudů (nejčastěji Nejvyššího správního soudu) a Ústavního soudu.

### 2.1 Argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby nerostů

Diskuze o vyvlastnění pro účely těžby je charakterizována řadou argumentů pro i proti, které odrážejí různé perspektivy a zájmy různých skupin ve společnosti. Zastánci vyvlastnění předkládají několik klíčových argumentů, které stojí za podrobnější analýzu.

Prvním a možná nejsilnějším argumentem je nepřemístitelnost ložisek nerostných surovin. Tento argument vychází z fundamentální geologické reality, že ložiska nerostů jsou vázána na konkrétní lokalitu a nelze je přesunout jinam. Zastánci tohoto argumentu zdůrazňují, že pokud je ložisko strategicky významné pro národní ekonomiku nebo bezpečnost, může být vyvlastnění jediným způsobem, jak k němu získat přístup. Tento argument

<sup>20</sup> Srov. např. Zelený kruh. Změna liniového zákona – pod záminkou podpory strategických staveb dojde k omezení ochrany životního prostředí. *Deník veřejné správy*. [online]. 2023 [cit. 17. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6932929>

<sup>21</sup> Srov. zejména HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění. Praktický komentář*. 2., přepracované a rozšířené vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 236 s. Praktické komentáře. ISBN 978-80-7676-511-5. Nebo GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, 316 s. ISBN 978-80-7598-968-0. Nebo VÍCHA, 2017, op. cit. Nebo VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 228 s. ISBN 978-80-7478-919-9.

nabývá na síle zejména v případě vzácných nebo kritických surovin, které jsou nezbytné pro klíčová odvětví ekonomiky nebo národní bezpečnost. Například, v případě lithia, které je klíčové pro výrobu baterií a tedy pro rozvoj elektromobility a energetické transformace, by nemožnost těžby v důsledku odmítnutí vlastníků pozemků mohla významně ovlivnit schopnost země participovat na těchto důležitých technologických a ekonomických trendech. Podobně, v případě strategických kovů používaných v obranném průmyslu by nemožnost přístupu k domácím zdrojům mohla mít závažné důsledky pro národní bezpečnost.

Druhým významným argumentem je prevence spekulací a „vydírání“. Bez možnosti vyvlastnění by mohli vlastníci pozemků s cennými ložisky spekulovat s cenou nebo „vydírat“ stát, což by mohlo ohrozit energetickou a surovinovou bezpečnost. Tento argument poukazuje na potenciální riziko, že jednotlivci nebo skupiny by mohli zneužít své vlastnické právo k nepřiměřenému navýšení cen nebo blokování strategicky důležitých projektů. V situacích, kdy neexistuje možnost vyvlastnění, by mohlo docházet k významným zpožděním nebo dokonce zablokování důležitých infrastrukturních nebo těžebních záměrů. To může mít závažné ekonomické důsledky nejen pro daný záměr, ale pro celou ekonomiku. Vyvlastnění je v tomto kontextu vnímáno jako pojistka proti takovému jednání, která zajišťuje, že veřejný zájem nemůže být blokován partikulárními zájmy jednotlivců nebo skupin.

Třetím klíčovým argumentem je efektivní využití státního vlastnictví. Podle českého práva (§ 5 horního zákona) je nerostné bohatství, které tvoří ložiska vyhrazených nerostů (srov. § 3 odst. 1 horního zákona) ve vlastnictví státu<sup>22</sup>. Vyvlastnění tedy umožňuje státu efektivně využívat toto vlastnictví ve prospěch celé společnosti. Tento argument vychází z principu, že nerostné bohatství by mělo sloužit celé společnosti, nikoli jen jednotlivcům. Zastánci tohoto pohledu tvrdí, že stát jako vlastník nerostného bohatství má právo a povinnost zajistit jeho optimální využití pro blaho všech občanů. Tento názor vychází z představy, že určité přírodní zdroje jsou natolik cenné a strategické, že by měly být spravovány ve veřejném zájmu, nikoliv ponechány plně v rukou soukromých subjektů. V tomto pojetí je role státu viděna jako správce těchto zdrojů pro současnou i budoucí generace.

Čtvrtým argumentem je princip horní svobody, který má hluboké historické kořeny v českém horním právu. Tento princip podporuje myšlenku, že těžba nerostů by měla být možná i přes odpor vlastníků povrchových pozemků. Zastánci argumentují, že tento princip umožnil rozvoj hornictví a s ním spojený ekonomický růst v minulosti a že by měl být zachován i v současnosti. Princip horní svobody má své kořeny ve středověku, kdy panovníci udělovali právo těžby nerostů nezávisle na vlastnictví pozemku. Tento princip byl klíčový pro rozvoj hornictví a s ním spojeného průmyslu v českých zemích po staletí.<sup>23</sup> Zastánci jeho zachování argumentují, že i v moderní době je tento princip důležitý pro zajištění přístupu k nerostným surovinám a pro podporu ekonomického rozvoje.

<sup>22</sup> Srov. též VÍCHA, O. Ložiska nevyhrazených nerostů jako součást pozemku: vybrané otázky. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012, Část XI. – Pozemek v právních vztazích*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, 2486 s. ISBN 978-80-210-6319-8.

<sup>23</sup> V podrobnostech srov. MAJER, J. *Rudné hornictví v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Libri, 2004, 254 s. ISBN 978-80-7277-222-8.

Posledním významným argumentem, který uvádíme, je fakt, že vyvlastnění je běžným nástrojem v mnoha demokratických zemích pro zajištění strategických zájmů státu. Tento argument poukazuje na mezinárodní praxi a snaží se legitimizovat vyvlastnění jako standardní součást právního řádu moderních demokracií. Ostatně v Česku je také běžně využíván k uskutečnění staveb dopravní a technické infrastruktury nebo protipovodňových opatření, jejichž společenský přínos je srovnatelný s těžbou ložisek strategického významu. Tyto argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby nerostů představují komplexní pohled na předmětnou problematiku, který zdůrazňuje strategické, ekonomické a právní aspekty těžby nerostů. Zároveň však vyvolávají řadu otázek týkajících se práv jednotlivců, environmentálních dopadů a dlouhodobé udržitelnosti takového přístupu.

## 2.2 Argumenty proti vyvlastnění za účelem těžby nerostů

Na druhé straně debaty totiž stojí kritici vyvlastnění pro účely těžby, kteří předkládají řadu závažných protiargumentů. Tyto argumenty odrážejí obavy z narušení vlastnických práv, environmentální dopady těžby a potenciální zneužití moci státem. Uvedené argumenty byly vyextrahovány zejména z politických debat, které se vedly při přijímáních právních předpisů, jak bylo rozebráno v kapitole první.<sup>24</sup>

Prvním a možná nejsilnějším argumentem proti vyvlastnění je důraz na silnější ochranu práv místních obyvatel a vlastníků pozemků. Bez možnosti vyvlastnění mají vlastníci pozemků a další zapojené subjekty (jako i obce či environmentální spolky) silnější vyjednávací pozici vůči těžebním organizacím a státu. Tento argument zdůrazňuje důležitost ochrany práv jednotlivců před zásahy velkých korporací nebo státu. Kritici vyvlastnění tvrdí, že absence této možnosti nutí těžební organizace k férovějšímu jednání s vlastníky pozemků a k hledání oboustranně výhodných řešení. Argumentují, že když těžební organizace nemohou spoléhat na vyvlastnění jako na „poslední možnost“, jsou motivovány k vytváření skutečně oboustranně výhodných podmínek, nabízení spravedlivých kompenzací a hledání inovativních řešení, která minimalizují negativní dopady těžby. Tyto přístupy mohou pak vést i k více udržitelnému a společensky akceptovanému modelu těžby.

Druhým klíčovým argumentem je obava ze zvýhodňování státu na úkor práv jednotlivců. Kritici argumentují, že vyvlastnění nespravedlivě zvýhodňuje stát a velké korporace (těžební organizace) na úkor práv jednotlivců a vlastníků. Tento argument vychází z demokratických hodnot, která klade důraz na ochranu individuálních práv před zásahy státu. Odpůrci vyvlastnění varují před rizikem zneužití moci státem a argumentují, že vyvlastnění může být zneužito ve prospěch partikulárních zájmů pod rouškou veřejného zájmu. Poukazují na historické případy, kdy byl institut vyvlastnění (potažmo přímo zestátnění) zneužit k prosazení zájmů politicky nebo ekonomicky vlivných skupin, spíše než ke skutečnému prospěchu celé společnosti.

Třetím významným argumentem je potenciál pro eliminaci negativních důsledků těžby. Možnost zabránit těžbě může v některých případech chránit životní prostředí a kvalitu

<sup>24</sup> Srov. odkazy na stenozáznamy uvedené v kapitole 1.

života místních obyvatel, a to i v globalizovaném světě.<sup>25</sup> Tento argument zdůrazňuje environmentální a sociální aspekty těžby. Kritici poukazují na to, že těžba často vede k nevratným změnám v krajině, znečištění životního prostředí a narušení sociálních a kulturních vazeb v území. Bez možnosti vyvlastnění mají občané i obce silnější nástroj k ochraně svého prostředí. Mohou efektivněji bránit cenné přírodní lokality, vodní zdroje nebo kulturní dědictví před devastujícími dopady těžby. Tento argument nabývá na síle zejména v kontextu rostoucího povědomí o klimatické změně a potřebě chránit biodiverzitu.

Čtvrtým argumentem je tvrzení o nepotřebnosti vyvlastnění v moderní době. Někteří kritici argumentují, že stát má k dispozici dostatek jiných regulačních nástrojů a vyvlastnění je proto zbytečné a historicky překonané. Tento argument poukazuje na existenci alternativních způsobů, jak zajistit přístup k nerostným surovinám, například prostřednictvím daňových pobídek, dobrovolných dohod nebo inovativních těžebních technologií. Zastánci tohoto pohledu tvrdí, že moderní stát by měl být schopen dosáhnout svých cílů bez uchylování se k tak radikálnímu nástroji, jako je vyvlastnění. Poukazují také na možnosti technologických inovací, které mohou snížit závislost na tradičních těžebních metodách nebo umožnit využití alternativních zdrojů surovin. Lze také argumentovat, že v globalizovaném světě není nutné spoléhat výhradně na domácí zdroje surovin. Mezinárodní obchod a strategická partnerství České republiky a její členství v Evropské unii či jiných mezinárodních organizacích mohou zajistit přístup k potřebným surovinám bez nutnosti zasahovat do práv vlastníků pozemků v Česku. Tento argument však naráží na protiaargument týkající se energetické a surovinové bezpečnosti, který zdůrazňuje rizika přílišné závislosti na zahraničních zdrojích.

Nicméně nutno zdůraznit, že se domníváme, že argumenty pro vyvlastnění za účelem těžby jsou přesvědčivější než argumenty proti němu. Za klíčový považujeme zejména argument nepřemístitelnosti ložisek, který představuje objektivní geologickou realitu, zatímco argumenty proti vyvlastnění jsou spíše subjektivní povahy. Přesvědčivost argumentů pro vyvlastnění je dále podpořena potřebou prevence spekulací v kontextu strategických surovin a skutečností, že vyvlastnění je běžným a funkčním nástrojem v řadě demokratických zemí. Argumenty proti vyvlastnění, byť legitimní z hlediska ochrany vlastnických práv a životního prostředí, mohou být uspokojivě vyváženy vhodnými procesními zárukami a kompenzačními mechanismy, zatímco absence možnosti vyvlastnění může vést k blokaci strategicky důležitých projektů s celospolečenským významem.

### 2.3 Veřejný zájem na těžbě a jeho posuzování

Otázka veřejného zájmu je v kontextu vyvlastnění za účelem těžby klíčová a zároveň mimořádně komplexní a zaslouží si již na tomto místě speciální rozbor a to na základě judikatury Ústavního soudu a obecných soudů. Veřejný zájem má totiž zásadní význam pro rozvoj země a společnosti. Vlastník sice může nesouhlasit s (a v prostředí demokratického státu

<sup>25</sup> V podrobnostech srov. např. DOU, S., XU, D., ZHU, Y., KEENAN, R. Critical mineral sustainable supply: Challenges and governance. *Futures* [online]. 2023, roč. 146, č. 103101 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.futures.2023.103101>

i brojit proti) vylastnění svého pozemku, avšak formování jeho vlastnického práva nelze vnímat pouze z pohledu jeho osobních nároků. Je nezbytné brát v úvahu širší kontext, ve kterém se toto právo uplatňuje a prosazuje.<sup>26</sup> Ústavní soud v této souvislosti v nálezu ze dne 21. 5. 2005, sp. zn. III. ÚS 455/03, konstatoval, že veřejný zájem „nelze spatřovat v takovýchto případech pouze v zájmu státu či státních institucí, ale rovněž v potřebě společnosti (spravedlivě) vymezit práva vlastníků při jejich vzájemné kolizi“. Obdobně též Nejvyšší soud v usnesení ze dne 16. 5. 2012, sp. zn. 28 Cdo 1857/2011, shledal, že „Ústavněprávním předpokladem vylastnění či omezení vlastnického práva je veřejný zájem na tomto výjimečném postupu. Obecné soudy považují veřejný zájem za zájem obecně. Veřejný zájem na vylastnění, nelze spatřovat pouze v zájmu státu či státních institucí; může být dán i tehdy, je-li nutné umožnit užívání věci v soukromém vlastnictví. [...] Veřejný zájem je třeba zjišťovat pro každý konkrétní případ, přičemž je nutno jej chápat jako zájem, který by bylo možno označit za obecně prospěšný.“ Na druhou stranu již první Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996 sp. zn. I. ÚS 198/95 (N 23/5 SbNU 193) shledal, že „ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti – pojem veřejný zájem je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem“. Ústavní soud se v tomto nálezu odvolává na slova F. A. Hayeka, podle kterého se často „mylně naznačuje, že všechny kolektivní zájmy jsou obecnými zájmy společnosti; avšak v mnoha případech může být uspokojování kolektivních zájmů jistých skupin s obecnými zájmy společnosti v naprostém rozporu“.

Jak zdůrazňuje Šimáčková<sup>27</sup>, tak Evropský soud pro lidská práva stanovil státům poměrně vysokou míru volné úvahy pro účely určení, co je veřejným zájmem umožňujícím vylastnění. Konkrétně v rozsudku pléna ze dne 21. 2. 1986 ve věci *James a další proti Spojenému království*, č. 8793/79, shledal, že „[p]ojem veřejný zájem je nevyhnutelně rozsáhlý – Soud považuje za přirozené, že rámec volné úvahy ponechaný zákonodárci při uskutečňování sociální a hospodářské politiky by měl být široký, proto Soud bude respektovat zákonodárce v jeho představě, co je veřejný zájem, ledaže by jeho úsudek zjevně postrádal rozumný základ“. Podle Evropského soudu pro lidská práva pak zbavení vlastnictví provedené v rámci sociální, hospodářské nebo jiné politiky může za jistých okolností odpovídat veřejnému zájmu, i když společenství jako celek příslušný majetek samo neužívá (rozsudek ze dne 24. 6. 1993 ve věci *Papamichalopoulos a další proti Řecku*, č. 14556/89). Z uvedeného je zřejmé, že možné vylastnění za účelem těžby ve veřejném zájmu není a priori v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle § 3 odst. 5 horního zákona jsou vyhledávání, průzkum a dobývání výhradních ložisek realizovány ve veřejném zájmu. Toto ustanovení vytváří právní předpoklad pro možnost vylastnění, avšak neznamená automatické upřednostnění těžby před jinými veřejnými zájmy. Klíčové v této souvislosti je, že podle nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21, je v kompetenci zákonodárského sboru stanovení toho, „co je v obecné rovně ve veřejném zájmu jako jedné z podmínek pro vylastnění nebo nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tak v souvislosti s tím i vymezení zákonného rámce pro rozhodování vylastňovacích úřadů v konkrétní věci, ve které je třeba poměřovat takto vymezený veřejný

<sup>26</sup> Srov. též KIRCHHOFF, G. *Die Allgemeinheit des Gesetzes. Über einen notwendigen Garanten der Freiheit, der Gleichheit und der Demokratie*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, 715 s., s. 7. ISBN 978-3-16-150149-4.

<sup>27</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K. čl. 11 (Ochrana vlastnictví). In: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 2., doplněná a aktualizovaná vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 1010 s. ISBN 978-80-7676-747-8.

*zájem s individuálními zájmy vyvlastňovaného. [...] Proto není v rozporu s ústavními kautelami čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod právní úprava, která stanoví nevratitelnou domněnku existence veřejného zájmu na vyvlastnění pozemků a staveb při specifických činnostech v konkrétních právních předpisech vymezených.“<sup>28</sup> Byť Ústavní soud rozhodoval o právní úpravě zakotvené v § 3 odst. 2 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), ve znění pozdějších předpisů, lze jeho právní závěry bezpochyby vztáhnout také na § 3 odst. 5 horního zákona. Podle našeho názoru je tedy nutné dovodit, že v případech jako je tento, kdy (obecně<sup>29</sup>) existenci veřejného zájmu stanoví přímo zvláštní právní předpis (zde horní zákon), nemusí být existence veřejného zájmu ve vyvlastňovacím řízení prokazována ve smyslu § 4 odst. 2 zákona o vyvlastnění.*

Na druhou stranu uvedené zároveň nic nemění na povinnosti správního orgánu, takto (ze zákona) zjištěný veřejný zájem následně poměřovat se zájmy vyvlastňovaného. Tomuto názoru odpovídá i rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 799/2016, podle kterého „[v] rámci vyvlastňovacího řízení není otázkou veřejného zájmu předmětem dokazování, vyvlastňovací úřad rozhoduje pouze o tom, jestliže veřejný zájem na dosažení účelu převažuje nad zachováním dosavadních práv vyvlastňovaného.“ Obdobně se vyjádřil i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 As 187/2016-51, podle kterého „[v] rámci vyvlastňovacího řízení tedy byl veřejný zájem zjištěn, nebyl však předmětem dalšího dokazování právě proto, že je explicitně vyjádřen zákonem. [...] To však na druhou stranu neznamená, že ve vyvlastňovacím řízení není třeba vážít převahu tohoto veřejného zájmu na dosažení požadovaného účelu nad zachováním práv vyvlastňovaného.“ či obdobně též v rozsudku ze dne 11. 8. 2021, č. j. 2 As 317/2020-41.

Uvedená rozhodnutí jsou z našeho pohledu zásadní pro pochopení, jak soudy interpretují veřejný zájem v kontextu vyvlastnění za účelem těžby. Vytváří určitou rovnováhu mezi zákonným předpokladem veřejného zájmu na těžbě a nutností individuálního posouzení každého případu. Tento přístup reflektuje složitost problematiky a uznává, že veřejný zájem nemůže být chápán jako absolutní, ale musí být vždy poměřován s jinými legitimními zájmy a právy. V praxi je tedy veřejný zájem na těžbě nerostů logicky často poměřován s řadou jiných veřejných zájmů. Mezi nejvýznamnější, kromě ochrany vlastnického práva, patří také ochrana životního prostředí, která zahrnuje zejména zachování biodiverzity, ochranu vzácných ekosystémů a prevenci znečištění ovzduší, vody a půdy. Tento zájem nabývá na důležitosti v kontextu globální klimatické krize a rostoucího povědomí o důležitosti ekologické stability. Též zachování nezastavěného území je dalším významným veřejným zájmem, který často vstupuje do konfliktu s těžbou. Tento zájem reflektuje potřebu udržet rovnováhu

<sup>28</sup> Právní věty nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2022, sp. zn. IV. ÚS 2763/21.

<sup>29</sup> Veřejný zájem totiž nesmí být stanoven přímo zákonem pro jeden konkrétní záměr. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.), podle kterého: „*Takovéto řešení, tj. deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem, pokládá Ústavní soud za protiústavní. Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.*“

mezi urbanizovanými a přírodními oblastmi, což je klíčové pro udržitelný rozvoj a kvalitu života obyvatel. V hustě osídlených oblastech může být tento zájem obzvláště silný.

Ve výše nastíněných souvislostech nutno odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 As 196/2016-133, podle kterého: *"Na rozdíl od projektů, jejichž realizace spíše odpovídá hlediskům veřejného zájmu, jako například výstavba dopravní infrastruktury, především té dálniční, výroba energie z obnovitelných zdrojů či realizace protipovodňových opatření, je těžba nerostů třeba považovat spíše za činnost, o jejímž přínosu z hlediska veřejného zájmu je možné polemizovat. Záležit bude například na významu nerostu coby strategické suroviny, aktuální surovinové politice státu či jejich společenských přínosech, např. v podobě vytvoření nových pracovních míst."* Tento názor naznačuje, že soudy by měly pečlivě zvažovat každý případ a nevycházet z předpokladu, že těžba nerostů automaticky převládá nad jinými veřejnými zájmy. Rozhodnutí zdůrazňuje potřebu individuálního posouzení každého případu těžby a její přínosy pro společnost. Tento přístup poskytuje významnou ochranu proti potenciálnímu zneužití institutu vylvlastnění pro těžbu a zdůrazňuje, že veřejný zájem musí být v každém případě konkrétně prokázán a odůvodněn.

Nicméně na druhou stranu musíme uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 5. 2009, č. j. 4 As 68/2008-138 (č. 2254/2011 Sb. NSS), který je sice již historičtějšího data, na druhou stranu jde o rozsudek publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a který představuje pozitivnější postoj Nejvyššího správního soudu k veřejnému zájmu na těžbě. Nejvyšší správní soud totiž uvedl, že koncepce horního zákona *„vychází z toho, že nerostné bohatství na území České republiky, které je tvořeno ložisky vyhrazených nerostů, je ve vlastnictví státu. Zájem na řádném využívání nerostného bohatství, který je nepochybně zájmem veřejným, je zabezpečen tím, že organizace, které je povoleno provádění hornické činnosti, platí státu úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů. Z uvedeného vyplývá, že hornická činnost organizací, třebas prováděná v rámci jejich podnikatelské činnosti, je též naplněním veřejného zájmu státu na řádném využívání nerostného bohatství."* Toto rozhodnutí zdůrazňuje ekonomický aspekt těžby a její přínos pro stát prostřednictvím úhrad a daní. Zároveň však uznává, že i když je těžba prováděna soukromými subjekty v rámci jejich podnikatelské činnosti, může zároveň naplňovat veřejný zájem státu na využívání nerostného bohatství. Tento přístup poskytuje silnější podporu pro argumenty ve prospěch vylvlastnění pro účely těžby.

Tyto rozdílné přístupy odrážejí komplexnost problematiky a naznačují, že posuzování veřejného zájmu na těžbě je silně závislé na konkrétních okolnostech každého případu. Zatímco v některých případech bude kladen větší důraz na ekonomické a strategické aspekty těžby, v jiných se více zohledňují environmentální a sociální faktory. Tato nejednotnost v judikatuře může *prima facie* vytvářet určitou právní nejistotu, ale zároveň poskytuje prostor pro flexibilní a kontextově citlivé posuzování každého případu. Důležitým faktem je také nepřemístitelnost ložiska. Ložisko nelze přesunout, což posiluje argument ve prospěch veřejného zájmu na jeho využití. Tento faktor však neznamená automatické konstatování veřejného zájmu na těžbě – stále je třeba zvažovat alternativní způsoby těžby nebo přístupu k ložisku, které by minimalizovaly zásahy do vlastnických práv. Typicky by například mělo být zváženo, zda je možné využít moderní těžební technologie, které umožňují přístup k ložisku s menším zásahem do povrchu.

Na základě analýzy soudního rozhodování v konkrétních skutkových situacích můžeme upozornit na několik pozornosti hodných rozhodnutí správních soudů. Předně nutno uvést, že v praxi často dochází k synergiím mezi veřejným a soukromým zájmem (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 3. 2022, č. j. 57 A 98/2020-102, nebo rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 10. 2020, č. j. 31 A 112/2020-404). Jak trefně uvádí druhý citovaný rozsudek „*Lze tedy shrnout, že v daném případě se na obou stranách setkávají dva různé veřejné zájmy. Ve skutečnosti ovšem nejde ani o žádný střet těchto zájmů, který by ústil v upřednostnění jednoho z nich. Správní orgány totiž vystavěly svá rozhodnutí na závěru o tom, že veřejný zájem na zásobování obyvatelstva pitnou vodou nebude záměrem nijak dotčen, přičemž obsah správního spisu, se kterým se mohl soud seznámit, tento závěr podporuje.*“

Nejvyšší správní soud pak také klade důraz na to, aby byl brán v potaz názor místních samospráv, když např. v rozsudku ze dne 12. 11. 2015, č. j. 10 As 2/2015-251, zdůraznil, že jestliže místní samospráva změní postoj k realizaci záměru, tj. např. vydá usnesení, v němž obnovení těžby odmítne, je takový dokument třeba při posuzování žádosti vzít v potaz. Podle našeho názoru je toto rozhodnutí velmi významné, neboť uznává, že místní samosprávy mají často detailní znalost lokálních podmínek a mohou lépe posoudit potenciální dopady těžby na kvalitu života obyvatel a místní ekosystémy. Důraz na názor místní samosprávy také podle našeho názoru reflektuje princip subsidiarity, podle kterého by rozhodnutí měla být přijímána na nejnižší možné úrovni správy. Tento přístup může vést k více vyváženému rozhodování, které bere v úvahu nejen makroekonomické a strategické zájmy státu, ale i mikroekonomické a sociální zájmy místních komunit. Zároveň však tento přístup může vytvářet napětí mezi lokálními a národními zájmy. Může dojít k situacím, kdy místní samospráva odmítá těžbu, která je považována za strategicky důležitou z hlediska národních zájmů. Toto napětí mezi různými úrovněmi veřejného zájmu představuje významnou výzvu pro rozhodovací procesy a může vést k dlouhým právním sporům (srov. také úvahy v podkapitole 4.4).

Zajímavým aspektem je, že veřejný zájem byl v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52 shledán i u nevýhradních ložisek, což naznačuje, že pojem veřejného zájmu v kontextu těžby je interpretován poměrně široce. Toto rozšíření pojmu veřejného zájmu i na nevýhradní ložiska může být vnímáno jako kontroverzní, neboť tradičně byla těžba nevýhradních ložisek považována za méně strategicky významnou. Každopádně potřebnost existence konkrétního ložiska se jeví jako zásadní<sup>30</sup>, přičemž potřebnost konkrétního ložiska bude nutné prokázat i při poměrování se soukromým zájmem vlastníka. Krajský soud v Plzni pak v rozsudku ze dne 14. 12. 2021, č. j. 59 A 12/2021-351 zdůrazňuje mj. nutnost vzít v úvahu i dlouhodobou perspektivu se zvažováním, zda by ložisko nemohlo být lépe využito budoucími generacemi. Tento přístup lze kvitovat s konstatováním, že odráží principy udržitelného rozvoje a mezigenerační spravedlnosti. Zohledňuje fakt, že nerostné suroviny jsou neobnovitelným zdrojem a jejich těžba v současnosti může připravit budoucí generace o potenciálně důležité zdroje. Neméně

<sup>30</sup> Srov. východiskově např. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 7. 3. 2022, č. j. 51 A 96/2021-66, podle kterého „*[j]akkoliv uvedené podklady akcentují brožící budoucí nedostatek stavebních surovin, nepředkládají žádné relevantní důvody, proč právě vytěžení nevýhradního ložiska Dušníky nad Vltavou by mělo tento předpokládaný trend zvrátit.*“ Nicméně tento rozsudek byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52.

důležitým aspektem je též problematika tzv. „papírových ložisek“, tedy ložisek, která existují pouze v dokumentech, ale jejich reálná těžba je v dohledné době nepravděpodobná. Např. Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 2. 4. 2024, č. j. 54 A 1/2024-39, vytkl správním orgánům, že nemohou „argumentovat ložisky, která jsou jen na papíře a jejich těžba je v nedohlednu.“ Konečně z hlediska veřejného zájmu je též klíčová otázka nezbytného rozsahu vylastnění ve vazbě na veřejný zájem. Jak totiž dovodil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2020, č. j. 6 As 171/2020-66, tak ani existence pravomocného územního rozhodnutí nezabývá vylastňovací úřad povinnosti posoudit, zda je možno účelu vylastnění dosáhnout jiným způsobem, bez dopadu do práv vylastňovaného a dalších osob, nebo s dopady menšími. Rozhodnutí o vylastnění tedy vyžaduje mnohem komplexnější posouzení, než pouhé konstatování existence územního rozhodnutí a z něj dovozený veřejný zájem. Toto rozhodnutí podtrhuje důležitost individuálního posouzení každého případu vylastnění a klade důraz na princip proporcionality. V kontextu těžby nerostů by to znamenalo, že vylastňovací úřad by musel pečlivě zvážit, zda je navrhovaný rozsah vylastnění skutečně nezbytný pro realizaci těžebního záměru, nebo zda by bylo možné dosáhnout stejného cíle s menším zásahem do vlastnických práv.

S otázkou nezbytného rozsahu ve vazbě na posuzování veřejného zájmu je důležité zmínit také ustanovení § 30 odst. 3 písm. a) horního zákona, podle kterého je při využívání výhradních ložisek nutno vydobýt zásoby výhradních ložisek včetně průvodních nerostů co nejúplněji s co nejmenšími ztrátami a znečištěním; dobývání zaměřené výhradně na bohaté části ložiska není dovoleno. Je tedy vždy nutné posoudit zejména vhodnost zvolené dobývací metody, jakož i druh plánované mechanizace. Jak zdůrazňuje Vícha: *„Na úseku hornictví neexistuje dobývací metoda, která by zajišťovala sto procentní výrubnost ložiska. Výše ztrát při dobývání je do jisté míry závislá i na úložných poměrech ložiska, proměnlivém vývoji mocnosti, nebo rozrušenosti tektonickými poruchami.“*<sup>31</sup> Nicméně § 30 odst. 1 horního zákona stanovuje zásadu hospodárného (racionálního) využívání výhradních ložisek, v rámci níž dává do souvislosti nejenom technické, ale i ekonomické podmínky těžby. Otázka výrubnosti ložiska tedy musí být také zvažována při posuzování konkrétních záměrů, a to právě i s ohledem na veřejný zájem na těžbě. Opětovně platí, že pokročilé technologie pro zpracování nerostů mohou umožnit efektivní těžbu i z méně bohatých částí ložiska, což může ovlivnit celkový rozsah potřebného území. S uvedeným také souvisí otázka rekultivace a sanace zasažených území, které se však v tomto článku podrobněji věnovat nebudeme.<sup>32</sup>

Výše uvedené závěry právní úpravy, judikatury a doktríny v oblasti veřejného zájmu lze shrnout tak, že veřejný zájem na těžbě, legislativně zakotvený v horním zákoně, vytváří právní předpoklad pro možnost vylastnění, což Ústavní soud potvrdil jako ústavně konformní. Tento zákonný zájem však neznamena automatické upřednostnění těžby před jinými veřejnými zájmy, neboť správní orgány (a následně i správní soudy) mají povinnost jej poměřovat s individuálními zájmy vylastňovaného a dalšími veřejnými i soukromými zájmy. Judikatura

<sup>31</sup> VÍCHA, 2017 op. cit., k § 30.

<sup>32</sup> Pro tuto problematiku srov. např. ŽIDEK, D. The legal regulation of reclamation activities in Czech legislation. In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.). *Green deal or green disorder? Selected issues*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”, 2021, s. 375–389. ISBN 978-83-67153-09-6.

v této oblasti není zcela jednotná, odrážejíc komplexnost problematiky. Při posuzování veřejného zájmu na těžbě je nezbytné zohlednit řadu faktorů, včetně strategického významu suroviny, aktuální surovinové politiky státu, environmentálních dopadů, postojů místních samospráv a dlouhodobé perspektivy využití ložiska. Klíčovým aspektem je princip proportionality, kdy vyvlastnění by mělo být provedeno pouze v nezbytném rozsahu a po zvážení alternativních řešení s menším dopadem na práva vyvlastňovaného, a to s vědomím toho, že „*vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie základních práv a svobod jednotlivce (core-rights) a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci.*“<sup>33</sup> Praxe pak též ukazuje, že často dochází k synergiím mezi veřejným a soukromým zájmem, přičemž problematika „*papírových ložisek*“ a potřeba zohlednění reálné možnosti těžby v dohledné době jsou také důležitými aspekty při posuzování veřejného zájmu.

Doposud se soudy nemohly zabývat posuzováním převahy veřejného zájmu na těžbě ložiska nad zájmem na zachování vlastnického práva. Očekáváme, že těžební organizace (státní i soukromá) bude schopna formulovat, v čem spočívá veřejný zájem na těžbě konkrétního ložiska. Jelikož však otázka převahy veřejného zájmu nad zájmem soukromým byla v dosud řešených případech vyvlastnění pro dopravní stavby i energetické stavby spíše formalitou (veřejný zájem na výstavbě dálnice je velmi silný), není zcela jasné, jak se úřady a soudy postaví k situacím, kdy by kvůli těžbě měly být bourány rodinné domy či objekty k podnikání. Řešením totiž může být i těžba v menším rozsahu

### 3 Evropská dimenze problematiky kritických a strategických surovin

Zatímco horní právo tradičně spadá do výlučné pravomoci jednotlivých států, v nichž se ložiska nerostných zdrojů nacházejí<sup>34</sup>, v posledních letech je patrný stále výraznější vliv evropské legislativy na tuto oblast. Evropská unie, vycházejíc z principu trvale udržitelného rozvoje zakotveného v primárním právu, si postupně uvědomila strategický význam zajištění přístupu ke kritickým surovinám, což vyústilo v řadu významných iniciativ a právních aktů. V následujících podkapitolách podrobně analyzujeme vývoj evropského přístupu ke kritickým surovinám, vliv Zelené dohody pro Evropu, obsah a implikace nařízení (EU) 2024/1252, seznamy kritických a strategických surovin, právní charakter nařízení a implementační opatření, která tato evropská legislativa vyžaduje od členských států včetně České republiky.

#### 3.1 Geneze evropské politiky v oblasti kritických surovin

Zatímco obecně horní právo spadá do výlučné pravomoci jednotlivých států, v nichž se ložiska nerostných zdrojů nacházejí (čímž je zachována zásada svrchovanosti státu nad přírodními zdroji), spolu s přibývajícimi potřebami v oblasti ochrany životního prostředí, zdraví, a také z důvodu zajištění nerostných surovin se horní právo EU neustále rozvíjí<sup>35</sup>. Primární právo EU je v této oblasti založeno na principu trvale udržitelného rozvoje.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. II. ÚS 268/06 (N 2/48 SbNU 9).

<sup>34</sup> VÍCHA, 2015, op. cit., s. 45.

<sup>35</sup> Ibid., s. 47.

<sup>36</sup> Ibid., s. 47.

Ve Smlouvě o fungování EU (SFEU) je hornictví zmíněno například v čl. 6, který stanovuje pravomoc EU k činnostem právě v oblasti průmyslu, nebo čl. 173 a 191 této smlouvy, které se týkají průmyslu a životního prostředí například právě v souvislostech s racionálním využíváním přírodních zdrojů.

Evropská unie si již od roku 2008 uvědomuje strategický význam zajištění přístupu ke kritickým surovinám. Prvním a zároveň nejdůležitějším dokumentem v této oblasti byla „Iniciativa v oblasti surovin – uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě“<sup>37</sup>, známá také pod názvem The Raw Materials Initiative. Tato iniciativa vymezila suroviny jako nutný předpoklad pro udržitelné fungování společnosti, přístup k těmto surovinám shledala jako nezbytný pro řádné fungování hospodářství EU a zdůraznila důležitost surovin v oblastech stavebnictví, chemického průmyslu, automobilového průmyslu, letectví, kosmonautice a strojírenství.

Dalším významným dokumentem bylo „Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin“ z roku 2011<sup>38</sup>. Toto sdělení reagovalo na nestabilní komoditní trhy v uplynulých letech, ve kterých došlo k neobvyklým výkyvům cen. Komise v něm navázala na předchozí iniciativu v oblasti surovin a upozornila na to, že je strategicky důležité určit politiku v této oblasti. V tomto sdělení Komise formálně přijala metodiku pro stanovení surovin považovaných EU za kritické a představila první seznam kritických surovin.

V následujících letech Evropská komise pravidelně aktualizovala seznam kritických surovin – v roce 2011 zahrnoval 14 surovin, v roce 2014 již 20 surovin, v roce 2017 celkem 27 surovin, a v roce 2020 došlo k dalšímu rozšíření na 30 surovin. Na poslední seznam byl vůbec poprvé připsán bauxit, lithium, titan a stroncium.<sup>39</sup>

Významným impulzem pro změnu přístupu k surovinové politice bylo přijetí tzv. „Zelené dohody pro Evropu“ z roku 2019.<sup>40</sup> Ačkoli nemá přímou návaznost na předchozí sdělení týkající se kritických surovin, je významnou strategií, jejímž cílem je přeměnit EU na prosperující společnost s moderní konkurenceschopnou ekonomikou, která chrání, zachovává a posiluje přírodní kapitál EU. Vizí Zelené dohody je efektivní využití zdrojů natolik, že v roce 2050 nebude EU vytvářet žádné emise skleníkových plynů. V souvislosti s naplněním cílů Zelené dohody jsou zmíněny kritické suroviny a opět jejich význam a nezbytnost ve výrobě technologií. Dohoda má za cíl a považuje za nutnost zlepšit efektivní využívání zdrojů a zajistit bezpečné dodávky surovin.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu a Radě – Iniciativa v oblasti surovin: uspokojení kritických potřeb pro růst a zaměstnanost v Evropě (COM/2008/0699).

<sup>38</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Řešení výzev v oblasti komoditních trhů a v oblasti surovin (COM/2011/0025).

<sup>39</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>40</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zelená dohoda pro Evropu (COM/2019/640).

<sup>41</sup> V této souvislosti srov. např. BOGOJEVIĆ, S. The European Green Deal, the rush for critical raw materials, and colonialism. *Transnational Legal Theory* [online]. 2024, č. 15(4), s. 600–615 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2399408>

Na Zelenou dohodu pak v roce 2020 navázalo „Sdělení o odolnosti proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti“<sup>42</sup>, často označované jako „Akční plán pro kritické suroviny“. Komise v něm opět poukazuje na důležitost přístupu k surovinovým zdrojům a na jejich udržitelnost, které mají význam pro zlepšení odolnosti EU v oblasti využití surovin. Zdůrazněna je zde nutnost přijmutí opatření ke snížení závislosti na dodávkách zdrojů a zdokonalit tak jejich účinné využívání, zejména u surovin kritických.<sup>43</sup>

### 3.2 Nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách a jeho implikace

V dubnu 2024 bylo přijato a publikováno nařízení (EU) 2024/1252. Jde o první právní akt tohoto druhu, protože doposud žádný právní předpis na úrovni EU týkající se kritických surovin vydán nebyl.

Uvedené nařízení reaguje na řadu urgentních problémů. Především jde o problematiku přechodu na obnovitelné zdroje – ačkoli se v rámci zachování udržitelného životního prostředí upouští od využívání fosilních paliv, ekologičtější energetický systém je náročnější na materiály.<sup>44</sup> Pro představu zhruba 21 % celosvětové produkce energie je potřeba k výrobě a zpracování materiálů z rudy a odpadu na produkty.<sup>45</sup> Energetický systém spotřebovává velké množství minerálů a kovů, instalace solárních panelů, využívání baterií, vodíku a tepelných čerpadel přináší nárůst poptávky po kritických surovinách, které jsou pro jejich výrobu nezbytné.<sup>46</sup> Další zásadní otázkou je problematika dovozu – EU je ve velké míře závislá na dovozu kritických surovin ze třetích zemí. Čína zajišťuje 98 % dodávek vzácných zemin do EU, 97 % hořčíku pochází rovněž z Číny a 63 % všech světových zásob, které EU potřebuje pro baterie, pochází z Konga.<sup>47</sup> Mezi další významné dodavatele patří Austrálie pro zásoby lithia, Rusko a Jižní Afrika, které jsou největšími světovými dodavateli kovů skupiny platiny, USA pro beryllium a helium a Brazílie pro niob.<sup>48</sup> V neposlední řadě je třeba zmínit nedostatek surovinových zdrojů – surovinové zdroje, zejména zdroje

<sup>42</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>43</sup> V podrobnostech srov. HOOL, A., HELBIG, C., WIERINK, G. Challenges and opportunities of the European Critical Raw Materials Act. *Miner Econ* [online]. 2023, č. 37, s. 661–668 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13563-023-00394-y>

<sup>44</sup> Srov. též VARTOVÁ, op. cit., s. 24 a násl.

<sup>45</sup> OFFERMAN, S. E. *Critical Materials* [online]. Singapore: World Scientific, 2019, s. 4 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1142/11007>

<sup>46</sup> CARRARA, S., BOBBA, S., BLAGOEVA, D., ALVES DIAS, P., CAVALLI, A. a kol. *Supply chain analysis and material demand forecast in strategic technologies and sectors in the EU – A foresight study* [online]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, s. 4 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2760/386650>

<sup>47</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Odolnost proti nedostatku kritických surovin: zmapování cesty k lepšímu zabezpečení a udržitelnosti (COM/2020/474).

<sup>48</sup> GROHOL, M., VEEH, C. *Study on the critical raw materials for the EU 2023 – Final report* [online]. EUROPEAN COMMISSION: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, s. 7 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2873/725585>

kritických surovin, jsou omezené. S rostoucí poptávkou je nutné hledat nová ložiska, přičemž některá stávající ložiska jsou vyčerpána nebo se k vyčerpání blíží.<sup>49</sup>

Nařízení (EU) 2024/1252 přináší řadu zásadních změn v přístupu k zajištění kritických surovin v Evropské unii. Především definuje seznam kritických a strategických surovin – na základě rozsáhlé analýzy Komise vytvořila seznam 34 kritických surovin a dále vyčlenila podmnožinu strategických surovin, které jsou klíčové pro obranné a kosmické aplikace a v oblasti ekologické a digitální transformace.<sup>50</sup> Nařízení dále stanovuje kvantitativní cíle, kterých má EU dosáhnout do roku 2030: zpracování nejméně 40 % roční spotřeby strategických surovin v EU, recyklace nejméně 25 % roční spotřeby strategických surovin z odpadu a těžba nejvýše 65 % roční spotřeby strategických surovin v jakékoli třetí zemi.<sup>51</sup> Důležitým prvkem nařízení (EU) 2024/1252 je zavedení nových institucionálních mechanismů – nařízení zřizuje Evropskou radu pro kritické suroviny, která koordinuje aktivity členských států.<sup>52</sup> Současně nařízení zjednodušuje povolovací procesy pro těžbu, zpracování a recyklaci kritických surovin zavedením mechanismů pro urychlení povolovacích procesů, včetně zavedení „jediného kontaktního místa“ a maximálních lhůt pro povolování strategických projektů.<sup>53</sup> Kromě toho nařízení (EU) 2024/1252 posiluje monitorování a hodnocení rizik zavedením komplexních mechanismů pro monitorování kritických surovin a hodnocení rizik pro dodavatelské řetězce, včetně zátěžových testů.<sup>54</sup>

V nařízení (EU) 2024/1252 stanovila Evropská komise dva klíčové seznamy surovin: Jednak **seznam kritických surovin**, který zahrnuje 34 položek: antimon, arsen, bauxit / oxid hlinitý / hliník, baryt, beryllium, bismut, bor, kobalt, koksovateľné uhlí, měď, živec, kazivec, galium, germanium, hafnium, helium, těžké prvky vzácných zemin, lehké prvky vzácných zemin, lithium, hořčík, mangan, grafit, nikl – bateriovou kvalitu, niob, fosfátovou horninu, fosfor, kovy platinové skupiny, skandium, křemíkový kov, stroncium, tantal, titanový kov, wolfram a vanad.<sup>55</sup> V porovnání se seznamem z roku 2020 přibylo 6 kritických surovin: arsen, živec, helium, mangan, měď a nikl. Indium a přírodní kaučuk byly naopak ze seznamu odstraněny.<sup>56</sup> **Seznam strategických surovin** pak představuje podmnožinu kritických surovin, které jsou považovány za nejdůležitější pro strategické technologie: bauxit / oxid hlinitý / hliník, bismut, bor – metalurgickou kvalitu, kobalt, měď, galium, germanium, lithium – bateriovou kvalitu, hořčíkový kov, mangan – bateriovou kvalitu, grafit – bateriovou kvalitu, nikl – bateriovou kvalitu, kovy platinové skupiny, prvky vzácných zemin pro magnety (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm a Ce), křemíkový kov, titanový kov a wolfram.<sup>57</sup> Seznam má být podle nařízení přezkoumáván každé tři roky.

<sup>49</sup> Srov. např. NEUKIRCHEN, F., RIES, G. *The World of Mineral Deposits: A Beginner's Guide to Economic Geology* [online]. Cham: Springer, 2020 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-34346-0>

<sup>50</sup> Nařízení (EU) 2024/1252, příloha I a II.

<sup>51</sup> Čl. 5 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>52</sup> Čl. 35 a 36 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>53</sup> Čl. 11 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>54</sup> Čl. 20 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>55</sup> Příloha II oddíl 1 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>56</sup> Nařízení (EU) 2024/1252, preambule.

<sup>57</sup> Příloha I oddíl 1 nařízení (EU) 2024/1252.

Na rozdíl od předchozích nezávazných sdělení Komise představuje nařízení (EU) 2024/1252 závazný právní akt. Právní základ pro toto nařízení poskytuje SFEU, která stanovuje Radě a Evropskému parlamentu pravomoc k přijetí opatření za účelem vytvoření a fungování vnitřního trhu.<sup>58</sup> Nařízení (EU) 2024/1252 bylo přijato Evropským parlamentem a Radou dne 11. 4. 2024 a je tedy podle čl. 288 SFEU závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. To znamená, že všechny členské státy včetně České republiky jsou povinny zajistit jeho realizaci.

Implementace nařízení vyžaduje zavedení nových institucionálních mechanismů v každém členském státě EU, a to zejména zřízení „Jediného kontaktního místa“, které má představovat jediný vnitrostátní orgán odpovědný za usnadnění, koordinaci a zefektivnění povolovacího postupu pro projekty v oblasti kritických surovin.<sup>59</sup> A dále též nutnost jmenovat zástupce v Evropské radě pro kritické suroviny, přičemž každý členský stát volí svého zástupce "na vysoké úrovni" do tohoto koordinačního orgánu.<sup>60</sup> Nařízení (EU) 2024/1252 dále požaduje po každém členském státu EU vypracování vnitrostátního programu obecného průzkumu zaměřeného na kritické suroviny do jednoho roku po datu vstupu nařízení v platnost.<sup>61</sup> Tento program má zahrnovat různá opatření ke zvýšení množství dostupných informací o výskytu kritických surovin, včetně mapování, geochemických kampaní a dalších průzkumných aktivit. V oblasti monitorování zavádí nařízení povinnost sledování kritických surovin v členských státech za účelem předejít narušení dodávek. Sledovány mají být faktory jako poptávka a nabídka surovin, jejich obchodní toky a srovnání výroby.<sup>62</sup> Součástí jsou také tzv. zátěžové testy, které mají posoudit zranitelnost dodavatelského řetězce kritických surovin s ohledem na různé možné scénáře narušení. Jedním z hlavních cílů nařízení je zjednodušení a urychlení povolovacích postupů, přičemž zavádí maximální lhůty pro celý povolovací postup: 27 měsíců u strategických projektů zahrnujících těžbu a 15 měsíců u projektů zahrnujících pouze zpracování nebo recyklaci.<sup>63</sup> Tyto lhůty mají přispět k rychlejšímu zajištění přístupu ke kritickým surovinám v Evropské unii.

Přijetí nařízení o kritických surovinách má významné dopady na členské státy EU včetně České republiky. Jako závazný právní akt stanovuje rámec, který musí členské státy respektovat při vytváření vlastních strategií a legislativních opatření v oblasti kritických surovin. Nařízení podporuje strategický přístup k využívání domácích zdrojů kritických surovin, což je pro Českou republiku s jejími potenciálními ložisky lithia, manganu, grafitu a dalších surovin mimořádně významné. Přispívá tak k diverzifikaci dodavatelského řetězce a snižování závislosti na dovozu ze třetích zemí. Z institucionálního hlediska vytváří nařízení strukturu pro koordinaci aktivit na úrovni EU, což umožňuje sdílení zkušeností, přístupů a osvědčených postupů mezi členskými státy. Zároveň poskytuje členským státům určitou flexibilitu při implementaci jeho ustanovení, aby mohly zohlednit své specifické podmínky. S ohledem

<sup>58</sup> Čl. 114 SFEU.

<sup>59</sup> Čl. 9 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>60</sup> Čl. 36 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>61</sup> Čl. 19 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>62</sup> Čl. 20 nařízení (EU) 2024/1252.

<sup>63</sup> Čl. 11 nařízení (EU) 2024/1252.

na energetickou transformaci a přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku vytváří nařízení rámec pro zajištění surovin nezbytných pro výrobu čistých technologií. Pro Českou republiku to představuje jak výzvu, tak příležitost v kontextu probíhajících změn v energetickém mixu a útlumu těžby fosilních paliv. Významným aspektem nařízení je také důraz na udržitelnost a environmentální standardy při těžbě a zpracování kritických surovin. Tím podporuje přístup, který balancuje ekonomické zájmy s ochranou životního prostředí a sociálními aspekty těžby. Konkrétní implementace nařízení v České republice, jeho vliv na českou legislativu v oblasti vyvlastňování za účelem těžby a otázky souladu české právní úpravy s evropským rámcem budou podrobněji analyzovány mj. v následující kapitole, zejména pak v podkapitole 4.5.

## 4 Právní rámec vyvlastnění za účelem těžby a jeho specifika

Jak již bylo uvedeno výše, tak zákonodárce s účinností od 1. 1. 2024 navrátil do českého horního práva možnost vyvlastnění za účelem těžby. Konkrétně tak upravil v novém § 32b horního zákona, podle kterého (odst. 1) lze podle zákona o vyvlastnění odejmout nebo omezit vlastnické právo k pozemku nebo ke stavbě nebo právo odpovídající věcnému břemenu k pozemku nebo ke stavbě potřebným k uskutečnění a) otvírky, přípravy a dobývání ložiska strategického významu, na němž byl stanoven dobývací prostor, nebo b) zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d). V odstavci 2 pak stanovil, že pro odnětí nebo omezení práva podle odstavce 1 se použijí obdobně ustanovení zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů (dále „o urychlení výstavby“)<sup>64</sup>, vztahující se k těžební infrastruktuře a infrastruktuře pro ukládání oxidu uhličitého. Kritická analýza těchto ustanovení bude předmětem této kapitoly.

### 4.1 Kategorie ložisek podléhajících vyvlastnění a možná neústavnost legislativního řešení

Předně je nutno uvést, že oproti dřívější právní úpravě vyvlastnění za účelem těžby účinné do 14. 1. 2013 (srov. podkapitulu 1.2) došlo k zúžení předmětu vyvlastnění, když lze k vyvlastnění přikročit jen u ložisek strategického významu a pro zvláštní zásahy do zemské kůry týkající se ukládání oxidu uhličitého do horninových struktur.

Ustanovení § 6a odst. 1 horního zákona pak stanoví, že ložiskem strategického významu je ložisko kritických nerostů, které má mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle zákona o urychlení výstavby. Kritickými nerosty jsou podle § 3 odst. 3 horního zákona „radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a hořlavého zemního plynu (uhlovodíky), nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět kovy, vápenec, pokud je vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty, z nichž je možno průmyslově vyrábět prvky vzácných zemin a prvky s vlastnostmi polovodičů, a nevybrazžené nerosty stavebního kamene

<sup>64</sup> Jde o zákon, který až do 31. 12. 2023 nesl název „zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon)“, ale s účinností od 1. 1. 2024 došlo k jeho přejmenování na uvedený název.

*a štěrkopísku, nachází-li se tyto nevyhrazené nerosty na ložiskách, které se považují za výhradní.*<sup>65</sup> Ustanovení § 6a odst. 2 horního zákona dále stanoví, že ložiska strategického významu stanoví vláda nařízením. Jinými slovy řečeno, horní zákon ukládá vládě, aby z výčtu kritických nerostů, jak jsou uvedeny v § 3 odst. 3 horního zákona, stanovila nařízením ty, které mají mimořádný význam pro zajištění surovinové nebo energetické bezpečnosti státu nebo pro uskutečnění staveb podle zákona o urychlení výstavby, a ty pak označila jako ložiska strategického významu. Teprve takovéto ložisko by poté mohlo být rozhodné pro vyvlastnění pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění otvírky, přípravy a dobývání tohoto ložiska. Další podmínkou je, aby na tomto ložisku již byl stanoven dobývací prostor.

Uvedená právní úprava přináší podle našeho názoru minimálně hned dvojnásobné úskalí. První z nich je to, že vláda předmětná nařízení vydala až v březnu 2025, a to pouze pro 2 ložiska strategického významu<sup>66</sup> (pro ostatní zatím nikoliv), takže vyvlastnění za účelem těžby ložisek strategického významu je otázkou budoucnosti a s jejím praktickým využitím nemáme doposavad zkušenost.

Mnohem závažnější je však podle našeho názoru otázka, zda tato legislativní konstrukce (tedy zmocnění vlády k vydání nařízení stanovující ložiska strategického významu) není sama o sobě neústavní. Jde totiž o to, že čl. 11 odst. 4 Listiny stanoví, že vyvlastnění je mj. možné jen na základě zákona. Nová právní úprava vyvlastnění v horním zákoně však jednu z klíčových okolností vyvlastnění, tedy to, jaké kategorie ložisek nerostů vůbec mohou být předmětem vyvlastnění, ponechává na prováděcím právním předpise vydávaném nikoliv zákonodárcem, ale mocí výkonnou. Kompetenci vlády vydávat nařízení pak upravuje i přímo čl. 78 Ústavy, podle něhož tak může činit k provedení zákona a v jeho mezích. Nařízení vlády tedy nesmí překročit meze určené prováděním zákonem. Ústavní soud již ve své předchozí judikatuře dovořil, že meze zákona jsou buď vymezeny výslovně, anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona [srov. nálezy ze dne 25. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (N 67/4 SbNU 157; 271/1995 Sb.), ze dne 29. 4. 1998 sp. zn. Pl. ÚS 43/97 (N 48/10 SbNU 319; 119/1998 Sb.), ze dne 11. 2. 2004 Pl. ÚS 31/03 (N 16/32 SbNU 143; 105/2004 Sb.) nebo ze dne 30. 6. 2015 sp. zn. Pl. ÚS 21/14 (N 122/77 SbNU 759; 199/2015 Sb.)]. Ústavní soud konstatuje, že „*Nařízení vlády nemůže být praeter legem, nýbrž se musí pohybovat secundum et intra legem. Ze zákona má být patrný obsah, účel a rozsah prováděcí regulace, nařízení má upravovat případy stejného druhu a držet se neurčitého okruhu adresátů. Hranice zmocnění bude spočívat na uvážení zákonodávce.*“<sup>67</sup> Z uvedeného je tedy zřejmé, že aby vláda dostála uvedeným požadavkům, musela by při stanovení ložisek strategického významu postupovat striktně v mezích zmocňujícího ustanovení § 6a horního zákona. Podle našeho názoru je však i přes výše uvedené samotné stanovení předmětu vyvlastnění nařízením vlády problematické a potenciálně neústavní. Jak ostatně konstatuje Ústavní soud již v nálezu ze dne 15. 12. 1994, sp. zn.

<sup>65</sup> Zařazení nevyhrazených nerostů stavebního kamene a štěrkopísku, byť nacházející se na výhradních ložiskách, do kategorie kritických nerostů, je podle nás zajímavé a může být vnímáno jako kontroverzní, neboť tyto suroviny tradičně nebyly považovány za strategické. Zařazení stavebního kamene a štěrkopísku do této kategorie podle našeho přesvědčení odráží rostoucí význam těchto materiálů pro stavební průmysl a infrastrukturní projekty, a své opodstatnění tak podle našeho názoru má.

<sup>66</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 5. 3. 2025 č. 82/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Cínovce a Horního Slavkova a Nařízení vlády ČR ze dne 19. 3. 2025 č. 92/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Chvaletic.

<sup>67</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23 (36/2024 Sb.).

III. ÚS 102/94 (N 61/2 SbNU 175): „Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. [...] Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje [...], jedná se o neústavní porušení vlastnického práva. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se soublasem vlastníka, a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny.“ I Šimáčková k obdobnému ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, podle kterého „Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“ vcelku striktně uvádí, že uvedené „vylučuje, aby daňovou povinnost stanovovala exekutiva; tato pravomoc je svěřena výlučně parlamentu.“<sup>68</sup> Např. Svoboda je o neústavnosti zvoleného řešení přesvědčen.<sup>69</sup> Je i podle našeho názoru zřejmé, že zákonodárcem zvolený přístup dává exekutivě velkou pravomoc v určování, která ložiska mohou být předmětem vylastnění. Chápeme možnou obavu, že toto může vést k politizaci rozhodování o vylastnění a potenciálně i k zneužití tohoto nástroje pro partikulární zájmy. Každopádně o případné (ne)ústavnosti této legislativní konstrukce by případně rozhodoval až Ústavní soud, a to pravděpodobně až v řízení o konkrétní ústavní stížnosti, jelikož abstraktní kontrolu této normy doposud nikdo relevantní nenavrl. Z hlediska ryze praktického je zvolené řešení pochopitelné, jelikož co je považováno za „strategické“ se může měnit v čase v závislosti na technologickém vývoji, geopolitické situaci nebo ekonomických prioritách státu a zvolená právní konstrukce poskytuje nezbytnou flexibilitu pro rychlou reakci na měnící se potřeby státu v oblasti surovinové bezpečnosti.

Nemůžeme zapomenout také na druhou možnost vylastnění podle předmětného ustanovení, a to vylastnění pozemku nebo stavby potřebné k uskutečnění zvláštních zásahů do zemské kůry podle § 34 odst. 1 písm. d) horního zákona, což je zřizování, provoz, zajištění a likvidace zařízení ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur ve smyslu zákona č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V této souvislosti nutno poznamenat, že v současné době Česká republika nemá žádný konkrétní funkční příklad zařízení pro ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur v plném provozním měřítku. Nicméně existují některé výzkumné a pilotní projekty, které se touto problematikou zabývají, např. šlo o Projekt REPP-CO2 (Research on Pilot Plant for CO2 Geological Storage), přičemž tento výzkumný projekt probíhal v letech 2011–2014 v lokalitě ložiska LBr-1 Lubná u Rakovníka. Šlo o první pilotní projekt v ČR zaměřený na tuto technologii.<sup>70</sup> Realizace plnohodnotného záměru ukládání CO<sub>2</sub> v Česku se nachází ve fázi výzkumu a příprav, než v etapě konkrétní realizace velkých projektů, nicméně legislativní rámec pro možné vylastnění pozemků a staveb za tímto účelem byl do právní úpravy zakotven.<sup>71</sup>

<sup>68</sup> ŠIMÁČKOVÁ, op. cit.

<sup>69</sup> Zelený kruh, op. cit.

<sup>70</sup> Výsledky projektu REPP-CO2 prezentovány na konferenci ve Stavangeru. *Česká geologická služba*. [online]. 2017 [cit. 20. 9. 2024]. Dostupné z: <https://cgs.gov.cz/o-nas/aktuality/vysledky-projektu-repp-co2-prezentovany-na-konferenci-ve-stavangeru>

<sup>71</sup> K této problematice srov. též VÍCHA, O. K právním nástrojům zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. In: DIENSTBIER, F. (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí – role práva. Sborník z mezinárodní vědecké konference*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 87–93. ISBN 978-80-87382-13-4. Nebo též VÍCHA, O. Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2012(32), roč. 12, č. 2, s. 88–102. ISSN 1213-5542.

## 4.2 Specifika procesu vyvlastnění za účelem těžby

Z procesního hlediska zákonodárce stanovil v § 32b odst. 2 horního zákona, že pro vyvlastnění za účelem těžby se použijí obdobně ustanovení zákona o urychlení výstavby vztahující se k těžební infrastruktuře a infrastruktuře pro ukládání oxidu uhličitého.

Těžební infrastrukturou se pak podle § 1 odst. 9 zákona o urychlení výstavby rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit otvírce, přípravě a dobývání ložisek strategického významu podle horního zákona, jakož i stavby sloužící k jejich úpravě a zušlechťování prováděných v souvislosti s jejich dobýváním, dále stavby určené k jejich přepravě a úložná místa pro těžební odpad. Infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého se podle § 1 odst. 10 zákona o urychlení výstavby rozumí stavby a zařízení, které mají sloužit k ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur nebo k zachytávání oxidu uhličitého, a stavby přepravní sítě určené k přepravě oxidu uhličitého na úložiště oxidu uhličitého. Jak je patrné, tak i zákon o urychlení výstavby počítá s tím, že vláda stanoví ložiska strategického významu, a to zde i v souvislosti se stavbami sloužící k jejich úpravě a zušlechťování, k jejich přepravě a též v souvislosti s problematikou těžebního odpadu.

Pro případné vyvlastnění za účelem těžby je pak klíčové ustanovení § 3 odst. 1 zákona o urychlení výstavby, podle kterého se pro odejmutí nebo omezení práv k pozemkům nebo stavbám potřebným pro uskutečnění mj. těžební infrastruktury a infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého použije obecná právní úprava zákona o vyvlastnění, pokud nestanoví zákon o urychlení výstavby jinak.

Zásadním rozdílem oproti běžné právní úpravě vyvlastnění je, že podmínka přípustnosti vyvlastnění spočívající v nemožnosti získat tato práva dohodou nebo jiným způsobem je splněna, pokud byl vyvlastňovanému doručen návrh na uzavření smlouvy o získání práv k pozemku nebo ke stavbě, která jsou předmětem vyvlastnění, a smlouva nebyla ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení návrhu uzavřena, přestože se vyvlastnitel nejméně 30 dnů před podáním žádosti o vyvlastnění pokusil s vyvlastňovaným o návrhu smlouvy jednat (§ 3 odst. 6 zákona o urychlení výstavby). Je zde tedy zkrácená lhůta na vyjednávání oproti 90denní lhůtě stanovené v § 5 odst. 1 zákona o vyvlastnění. Podle § 3a zákona o urychlení pak tato případná smlouva o získání potřebných práv k pozemku nebo ke stavbě musí v tomto případě založit též právo osoby, která touto smlouvou převádí potřebná práva k pozemku nebo stavbě (typicky tedy vlastníka), na vrácení převedených práv, pokud nebude zahájeno usku-tečňování účelu převodu do 5 let od uzavření smlouvy.

Není bez zajímavosti, že v těchto případech zde není žádný motivační (finanční) prvek pro vlastníky, aby přistoupili na dohodu, jelikož se nepoužije zvýšení kupních cen stanovených znaleckým posudkem vynásobené koeficientem 8 v případě pozemku s výjimkou stavebního pozemku nebo koeficientem 1,5 v případě stavebního pozemku nebo stavby ve smyslu § 3b zákona o urychlení výstavby, jelikož použití této možnosti zákon výslovně pro vyvlastnění za účelem těžby znemožňuje (viz § 3b odst. 9 zákona o urychlení výstavby). Tento fakt byl podroben kritice v zákonodárném procesu, např. ze strany senátorky

Seitlové.<sup>72</sup> Na druhou stranu nic nebrání soukromým subjektům (těžebním organizacím) ve vyjednávací fázi nabídnou vlastníkům ceny vyšší.

Dalším důležitým specifíkem je, že dojde-li u pozemku nebo stavby potřebných k uskutečnění těchto záměrů k vyvlastnění, nesmí být lhůta, v níž je vyvlastnitel povinen zahájit uskutečňování účelu vyvlastnění, uvedená v rozhodnutí o vyvlastnění, delší než 4 roky od právní moci rozhodnutí (§ 3c zákona o urychlení výstavby). Uvedené ustanovení by také mělo přispívat k urychlení realizace předmětných záměrů.

Stavebník (typicky těžební organizace) pak může společně s žádostí o povolení záměru stavby těžební infrastruktury nebo stavby infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého požádat stavební úřad příslušný k vedení řízení podle zákona č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále „stavební zákon“), o vydání mezitímního rozhodnutí<sup>73</sup> podle § 4a zákona o urychlení výstavby spočívajícího v odnětí nebo omezení vlastnického práva nebo práva odpovídajícího věcnému břemenu k dotčenému pozemku nebo stavbě.<sup>74</sup>

Posledním významným specifíkem je skutečnost, že pokud uskutečnění předmětného záměru brání nájem nebo pacht vztahující se k pozemku nebo stavbě ve vlastnictví stavebníka, je stavebník oprávněn takovýto užívací titul vypovědět bez ohledu na sjednanou dobu trvání nájmu nebo pachtu (viz § 5 zákona o urychlení výstavby). Toto opatření má zajistit, že vyvlastněný pozemek bude moci být rychle využit pro zamýšlený účel, nicméně však podle našeho názoru může mít významné ekonomické i sociální dopady, zejména v případech, kdy jsou dotčeny dlouhodobé nájemní vztahy nebo zemědělské pachtu.

Z hlediska obecných povinností připomeňme, že podle § 2f zákona o urychlení výstavby je každý povinen umožnit provádění měření a průzkumných prací v rámci přípravy těchto staveb prováděné stavebníkem, správcem nebo oprávněným investorem, a to i před zahájením řízení, kterým se stavba povoluje.

Uvedená procesní specifika vyvlastnění za účelem těžby lze shrnout tak, že zákon o urychlení výstavby přináší významné modifikace pro proces vyvlastnění v souvislosti s těžební infrastrukturou a infrastrukturou pro ukládání oxidu uhličitého. Tyto změny zahrnují zkrácenou lhůtu pro vyjednávání s vlastníky, specifické podmínky pro smlouvy o převodu práv, absenci finančních motivačních prvků pro vlastníky a zkrácenou lhůtu pro zahájení uskutečňování účelu vyvlastnění. Zákon také umožňuje stavebníkům žádat o mezitímní rozhodnutí současně s žádostí o povolení záměru a dává jim právo vypovědět nájem či pacht bez ohledu na sjednanou dobu trvání. Tyto úpravy mají za cíl urychlit a zefektivnit realizaci projektů těžební infrastruktury a infrastruktury pro ukládání oxidu uhličitého, přičemž zároveň stanoví určité povinnosti pro všechny zúčastněné strany, včetně povinnosti umožnit provádění průzkumných prací. Celkově tak zákon vytváří specifický právní rámec, který podle našeho

<sup>72</sup> Srov. Stenozáznam z 1. dne 19. schůze ze dne 29. 11. 2023. *Senát* [online]. Digitální repozitář. Parlament České republiky, 2023 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7350&D=29.11.2023#b25075>

<sup>73</sup> O problematice mezitímního rozhodnutí jsme obsáhle pojednali v kapitole VII. komentáře k § 24 zákona o vyvlastnění, na kterou na tomto místě v podrobnostech odkazujeme. Srov. HANÁK, ŽIDEK, ČERNOCKÝ, op. cit., s. 178–184.

<sup>74</sup> Srov. ustanovení § 4b a § 4d odst. 1 zákona o urychlení výstavby.

názoru vcelku vhodně balancuje mezi zájmy státu na urychlení výstavby strategicky důležité infrastruktury (v daném případě za účelem těžby) a ochranou práv dotčených vlastníků nemovitostí.

### 4.3 Specifika stanovení ceny a náhrady

Horní zákon ani jiný právní předpis nestanoví odlišná pravidla pro sjednání kupní ceny v negociační fázi vyvlastňovacího řízení a při stanovení náhrady za odnětí vlastnického práva vyvlastňovacím úřadem. Použijí se tudíž standardní pravidla upravená v § 5 a § 10 zákona o vyvlastnění.

Podle nich se vychází z obvyklé ceny vyvlastňovaného pozemku, případně stavby. Jejich cena se určí vždy podle jejich skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Toto pravidlo se použije také při zpracování znaleckého posudku, na jehož základě stanovila těžební organizace (vyvlastnitel) návrh kupní ceny [srov. § 18 odst. 3 písm. d) zákona o vyvlastnění]. Bude tedy nutné při ocenění odhlédnout od skutečnosti, že vyvlastňované věci jsou určeny pro těžbu ložisek nerostů. Jelikož těžba nerostů probíhá zpravidla v extravilánu na zemědělské půdě a lesních pozemcích, budou předmětem ocenění nejčastěji právě pozemky těchto druhů. V případě pozemků blízko intravilánu (zastavěného území) a zastavitelných ploch bude někdy nutné zohlednit též tzv. spekulativní potenciál těchto pozemků nesouvisející s účelem vyvlastnění: tj. skutečnost, zda u nich existovala reálná možnost jejich budoucího zhodnocení změnou územně plánovací dokumentace, pakliže by nebyly určeny pro těžbu ložisek nerostů.<sup>75</sup>

Určování obvyklé ceny uvedených pozemků je pro znalce rutinní záležitostí. Podle § 2 odst. 2 zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů, (dále „zákon o oceňování majetku“), na něž zákon o vyvlastnění poznámkou odkazuje, se obvyklá cena určí porovnávacím způsobem na základě alespoň tří uskutečněných prodejů podobných pozemků.<sup>76</sup> Pokud by tento postup možný nebyl (nepodařilo se v katastru nemovitostí najít dostatečné množství sjednaných cen podobných pozemků), určí se tržní hodnota. Tímto postupem je zaručeno, že vyvlastňovaný si bude moci po vyplacení peněžité náhrady zakoupit srovnatelný pozemek mimo dobývací prostor.

Jelikož předmětem ocenění není ložisko nerostů (k jeho výskytu pod povrchem pozemku nelze ani přihlížet), provede ocenění znalec s oprávněním pro obor Ekonomika, odvětví Oceňování nemovitých věcí, kterých je celorepublikově dostatek.

Je třeba ještě připomenout, že při stanovení náhrady za vyvlastnění musí podle § 10 odst. 4 zákona o vyvlastnění vyvlastňovací úřad srovnat obvyklou cenu s cenou zjištěnou podle oceňovacího předpisu (zákon o oceňování majetku). Pokud by tato byla vyšší, bude úřad při

<sup>75</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 24 Cdo 1291/2020. Blíže HANÁK, J. Spekulativní potenciál pozemku při stanovení náhrady za vyvlastnění. *Stavební právo: bulletin*. 2023, č. 1, s. 18–24.

<sup>76</sup> Podrobnější výklad např. HANÁK, J. *Změny v oceňování nemovitých věcí v letech 2021 a 2022*. Opava: Institut technického a ekonomického znalectví, 2022, s. 18–33.

stanovení náhrady vycházet z úřední ceny. Půjde však o mimořádný postup, neboť úřední cena zemědělské půdy i lesních pozemků je dlouhodobě nižší než cena těchto pozemků dosahovaná na realitním trhu (tj. obvyklá cena). V podrobnostech lze odkázat na aktuální komentáře zákona o vyvlastnění.

#### 4.4 Vztah vyvlastnění k územnímu plánování a role obcí při plánování těžebních aktivit

Pro praxi nesmírně důležitou otázkou je také vztah případného vyvlastnění za účelem těžby a nástrojů územního plánování, konkrétně zejména územních plánů jednotlivých obcí dotčených plánovanou těžbou.

Nejprve je nutno uvést, že s účinností od 1. 7. 2023 v souvislosti s rekodifikací veřejného stavebního práva zákonodárce nově stanovil v § 27 odst. 6 horního zákona, že „návrh na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny **musí být v souladu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování**. K návrhu na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny vydá orgán územního plánování stanovisko z hlediska souladu návrhu nebo jeho změny s podmínkami podle věty první.“ Od 1. 1. 2024 pak předmětné ustanovení zní: „Návrh na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny **nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování**. K návrhu na stanovení dobývacího prostoru nebo jeho změny vydá orgán územního plánování stanovisko z hlediska souladu návrhu nebo jeho změny s podmínkami podle věty první.“ Když se k tomu přidá v případě možného vyvlastnění ustanovení § 3 odst. 2 zákona o vyvlastnění, podle kterého, „sleduje-li se vyvlastněním provedení změny ve využití nebo v prostorovém uspořádání území, včetně umístění staveb a jejich změn, lze je provést, jen jestliže je v souladu s cíli a úkoly územního plánování.“ vzniká zjevně konfliktní situace spočívající v možném sporu mezi zastupitelstvy jednotlivých obcí, kteří si nepřejí těžební aktivity na jejich území, a těžebními organizacemi.

Z uvedeného se nabízí teoretická možnost blokace těžby prostřednictvím územního plánu. Obce mohou teoreticky blokovat těžbu tím, že ve svých územních plánech nevymezí plochy pro těžbu, a tím by mohly zabránit i případnému vyvlastnění pozemků a staveb dotčených vlastníků. Nicméně v této souvislosti je nutno upozornit na § 73 odst. 3 stavebního zákona, podle kterého nadřazená územně plánovací dokumentace je závazná pro obsah navazující územně plánovací dokumentace. K části navazující územně plánovací dokumentace, která je v rozporu s nadřazenou územně plánovací dokumentací, se nepřihlíží.<sup>77</sup> Jinými slovy řečeno, kdyby těžební lokalita byla vymezena již v zásadách územního rozvoje nebo dokonce v územním rozvojovém plánu (samozřejmě za splnění všech stavebním zákonem stanovených podmínek), možnost nastíněného počínání (tj. blokování těžby) obce odpadá. Obec samozřejmě i v takovém případě má poměrně silný nástroj spočívající ve zpřesnění rozsahu ploch a koridorů vymezených v zásadách územního rozvoje, kterými se upřesňuje také území, k němuž se vztahují podmínky stanovené v zásadách územního rozvoje pro zpřesňovanou plochu nebo koridor<sup>78</sup>, nicméně v takové situaci již nemá ultimativní

<sup>77</sup> Obdobně to bylo upraveno i v předchozí právní úpravě. Srov. ŽIDEK, D. *Stavební zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon č. 183/2006 Sb. Srovnávací texty*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, 340 s. ISBN 978-80-7676-756-0.

<sup>78</sup> Srov. § 73 odst. 4 a 5 stavebního zákona.

nástroj pro blokování těžby v podobě územního plánu, a rozhodující pro ni bude názor kraje, resp. dokonce Ministerstva pro místní rozvoj. Tento potenciální konflikt mezi lokálními a národními zájmy vyvolává otázku, do jaké míry by měly mít obce pravomoc blokovat projekty, které jsou považovány za strategicky důležité pro stát. Je to otázka vyvažování principu subsidiarity, podle kterého by rozhodnutí měla být přijímána na nejnížší možné úrovni správy, s potřebou zajistit realizaci projektů národního významu. V tomto ohledu nelze opomenout ani potenciál pro konflikty mezi státní surovinovou politikou a místními územními plány. Je vcelku zřejmé, že spousta těchto otázek bude muset být v konkrétních skutkových okolnostech řešena správními soudy. V této souvislosti můžeme odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 178/15 (N 179/91 SbNU 225), týkající se ústavní stížnosti obce Nové Heřminovy, jež brojí proti stavbě vodní nádrže vymezené v Zásadách územního rozvoje Moravskoslezského kraje, ve kterém Ústavní soud zdůraznil, že „*Druhý střet plyne z toho, že na podstatné části území obce se může nacházet plocha či koridor, které mají nadmístní význam a jejichž regulace bez dalšího předurčuje územně plánovací dokumentaci obce. V takovém případě obec nemá autonomní prostor pro rozhodování, což je však logickým důsledkem konkrétních poměrů v území a hierarchizace územně plánovací dokumentace (jde tedy o vynětí z působnosti obecní samosprávy ve smyslu čl. 104 odst. 2 Ústavy).*“ Tyto závěry jsou podle našeho názoru přenositelné i pro vymezení ploch pro těžbu.

V každém případě tyto zákonné požadavky kladou na těžební organizace, ale též na orgány státní správy, nutnost dlouhodobého strategického plánování. Těžební organizace musí v ideálním případě své záměry koordinovat s územně plánovací dokumentací, což vyžaduje aktivní komunikaci s místními samosprávami a orgány územního plánování již ve fázi nejranější přípravy těžebních projektů. Tento požadavek může vést k lepší integraci těžebních aktivit do širšího kontextu rozvoje území, ale zároveň může představovat významnou překážku pro realizaci těžebních záměrů, zejména v oblastech, kde nástroje územního plánování nepočítají s těžbou. Zatímco tento přístup může potenciálně zpomalit realizaci některých těžebních projektů, zároveň podporuje transparentnější a participativnější proces rozhodování o využití území, což může v dlouhodobém horizontu vést k udržitelnějšímu a společensky akceptovatelnějšímu rozvoji těžebních aktivit.

Možnost vyvlastnění může posílit pozici těžebních organizací při jednání s obcemi. To může vést k situacím, kdy obce budou pod větším tlakem souhlasit s těžbou, i když to není v souladu s jejich dlouhodobými plány rozvoje. Tento posun v mocenské rovnováze může mít významné dopady na schopnost obcí chránit zájmy svých obyvatel a ovlivňovat podobu těžebních projektů. Na druhou stranu, tato změna může podle našeho názoru paradoxně vést k intenzivnějšímu dialogu mezi těžaři a obcemi. Hrozba vyvlastnění může motivovat obě strany k hledání oboustranně výhodných řešení, aby se vyhnuly dlouhým a nákladným právním sporům. Těžební organizace mohou být ochotnější nabídnout obcím větší kompenzace nebo benefity výměnou za souhlas s těžbou. Tato situace by mohla vést k vytvoření inovativních partnerství mezi těžaři a obcemi, která by mohla zahrnovat například závazky k místnímu rozvoji, vytváření pracovních míst pro místní obyvatele, nebo investice do místní infrastruktury a služeb (v této souvislosti srov. právní úpravu plánovacích smluv

podle § 130 až 132 stavebního zákona<sup>79</sup>). Zároveň však existuje také nemalé riziko eskalace konfliktů mezi obcemi a těžaři, zejména v případech, kdy obce vnímají těžbu jako ohrožení svého rozvoje nebo kvality života jejich občanů. V neposlední řadě je třeba zmínit potenciální vliv této právní úpravy na politickou dynamiku v obcích. Otázka těžby a vztahů s těžebními organizacemi se může stát klíčovým tématem obecních voleb a ovlivnit politické rozhodování na místní úrovni.

Jsme přesvědčeni, že v konečném důsledku způsob, jakým se vyvinou vztahy mezi obcemi a těžaři v kontextu nové právní úpravy, bude mít významný vliv na společenskou akceptaci těžby, udržitelnost těžebních projektů a celkový ekonomický a sociální rozvoj těžebních regionů, a nelze tedy tuto otázku ani do budoucna v žádném případě podceňovat, o čemž svědčí např. opakované debaty o těžbě lithia v Krušných horách.<sup>80</sup>

#### 4.5 Vztah české právní úpravy vyvláštění k nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách

Při implementaci nařízení (EU) 2024/1252 do českého právního řádu je třeba analyzovat vztah nové právní úpravy vyvláštění zakotvené v § 32b horního zákona, výčtu kritických nerostů obsaženém v § 3 odst. 3 horního zákona a způsobu vymezení ložisek strategického významu stanoveném v § 6a odst. 2 horního zákona k unijní legislativě.

Analýza ukazuje několik potenciálních neshod. Za prvé, existuje terminologický nesoulad. Zatímco český horní zákon pracuje s pojmem „kritické nerosty“, nařízení EU rozlišuje mezi „kritickými surovinami“ a jejich podmnožinou „strategickými surovinami“. Definice kritických nerostů v § 3 odst. 3 horního zákona zahrnuje radioaktivní nerosty, všechny druhy ropy a zemního plynu, nerosty k výrobě kovů, vápenec vhodný k chemicko-technologickému zpracování, nerosty k výrobě prvků vzácných zemin a polovodičů a některé nevyhrazené nerosty. Tento výčet se pouze částečně překrývá se seznamem kritických a strategických surovin v přílohách I a II nařízení (EU) 2024/1252. Na tento nedostatek reaguje návrh novely horního zákona, který v březnu prošel připomínkovým řízením.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Podle našeho názoru je však přímá aplikace právní úpravy plánovacích smluv na těžební záměry značně problematická. Těžební činnost se zásadně odlišuje od běžné výstavby svým časovým horizontem, charakterem dopadů na území a specifickou právní regulací podle horního zákona a zákona o hornické činnosti. Výhradní ložiska jsou navíc ve vlastnictví státu, což vytváří odlišnou vlastnickou strukturu oproti běžným stavebním záměrům. Problematický je také vztah k § 27 odst. 6 horního zákona, který stanoví, že návrh na stanovení dobývacího prostoru nesmí být v rozporu s územně plánovací dokumentací. Ve světle těchto skutečností by bylo vhodnější zavést obdobnou, ale specifickou právní úpravu přímo do horního zákona, která by explicitně upravila závazky typické pro těžební činnost (rekultivace území, omezení negativních externalit těžby, podíl obce na úhradách z vydobytých nerostů, kompenzace za znehodnocení okolních pozemků). Takováto úprava by významně posílila právní jistotu všech zúčastněných stran, zohlednila specifika těžební činnosti a mohla by vést ke snížení konfliktů mezi těžebními organizacemi a místními samosprávami.

<sup>80</sup> Srov. např. Podrobnosti k těžbě lithia v Krušných horách starostům stále chybí. *České noviny* [online]. 2023 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/2424911>

<sup>81</sup> Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s adaptací právního řádu na přímo použitelný předpis z oblasti kritických surovin. *Knihovna připravované legislativy*. [online]. 2025 [cit. 29. 4. 2025]. Dostupné z: <https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNDDYK6JOP/>

Za druhé, způsob vymezování ložisek strategického významu v českém horním zákoně se odlišuje od postupu uznávání strategických projektů podle nařízení EU. Podle § 6a odst. 2 horního zákona určuje ložiska strategického významu vláda nařízením (v podrobnostech viz výše), zatímco nařízení (EU) 2024/1252 v článku 7 stanoví komplexní proces posuzování a uznávání strategických projektů Evropskou komisí na základě přesně definovaných kritérií.

Za třetí, ustanovení § 32b horního zákona umožňuje vyvlastnění pro otvírku, přípravu a dobývání ložisek strategického významu. Ačkoliv samotné nařízení (EU) 2024/1252 explicitně neupravuje vyvlastnění, stanoví v článku 24, že strategické projekty by měly být považovány za projekty ve veřejném zájmu.

Existuje tedy riziko, že výše uvedená česká právní úprava není plně v souladu s nařízením (EU) 2024/1252, což by teoreticky mohlo vést k zahájení řízení o porušení práva EU. Pro zajištění plného souladu by bylo vhodné harmonizovat definici kritických nerostů se seznamem kritických surovin EU a upravit proces vymezování ložisek strategického významu tak, aby odpovídal kritériím pro strategické projekty podle nařízení EU.

V kontextu nařízení (EU) 2024/1252 se v České republice aktuálně těží ze seznamu kritických a strategických surovin pouze tři položky: koksovateľné uhlí, živec a mangan.<sup>82</sup> Koksovateľné uhlí se těží v Ostravsko-karvinském revíru. S ohledem na probíhající energetickou transformaci a příklon k obnovitelným zdrojům energie se však těžba uhlí postupně snižuje. Živec se těží ve dvou hlavních oblastech – v oblasti horního toku řeky Lužnice s ložisky Halámky a v oblasti jižně od Brna s uloženinami řeky Jihlavy. Je třeba zmínit, že se nejedná o těžbu čistého živce – tento živec má vysoký obsah železa, proto se používá především ve stavebnictví.<sup>83</sup> V případě manganu byla zkušební těžba zahájena ve Chvaleticích, kde do budoucna bude přínosným zdrojem pro výrobu baterií.<sup>84</sup> Jedná se o jeden z nejnovějších projektů těžby kritických surovin v ČR, který přímo reaguje na poptávku vyvolanou rozvojem elektromobility, přičemž toto ložisko již stanovila vláda svým nařízením jako ložisko strategického významu.<sup>85</sup>

Z hlediska potenciálních ložisek má ČR dosud nevyužívaná ložiska a zdroje například barytu, kobaltu, mědi, germania, hafnia, vzácných zemin, lithia, přírodního grafitu, nioby, křemíkového kovu, tantalu a wolframu.<sup>86</sup> Mezi nejvýznamnější potenciální ložiska patří bezpochyby ložisko lithia v Krušných horách, které je považováno za jedno z největších v Evropě. Ložisko Cínovec obsahuje přibližně 1,3 milionu tun lithia, což by mohlo pokrýt významnou

<sup>82</sup> STARÝ, J., MAŠEK, D., GABRIEL, Z., NĚMEC, M., HODKOVÁ, T., KAVINA, P. *Surovinové zdroje České republiky – nerostné suroviny 2024* [online]. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2024 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://cgs.gov.cz/system/files/2025-05/surovinove-zdroje-ceske-republiky-2024.pdf>

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> ZATLOUKAL, J. U Chvaletic začala těžba nerostu budoucnosti. Mangan nasytí hladové automobilky. In: *Seznam zprávy* [online]. 2023 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-firmy-u-chvaletic-zacala-tezba-nerostu-budoucnosti-mangan-nasyti-hladove-automobilky-226853>

<sup>85</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 19. 3. 2025 č. 92/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Chvaletic.

<sup>86</sup> STARÝ, MAŠEK, GABRIEL, NĚMEC, HODKOVÁ, KAVINA, op. cit.

část evropské spotřeby tohoto kovu.<sup>87</sup> Toto se ostatně projevilo ve faktu, že právě i toto ložisko bylo stanoveno nařízením vlády jako ložisko strategického významu.<sup>88</sup>

Pro naplnění požadavků nařízení bude Česká republika muset přijmout několik implementačních opatření. V ČR již existuje surovinová politika, která má podobnou funkci jako požadovaný vnitrostátní program průzkumu, ale nezaměřuje se výhradně na kritické suroviny. Proto je nutné buď rozšířit stávající surovinovou politiku, nebo vytvořit nový samostatný program zaměřený specificky na kritické suroviny.<sup>89</sup> Co se týče monitorování kritických surovin a zátěžových testů, v ČR by tuto činnost mohly zajišťovat Česká geologická služba a státní podnik DIAMO, které již nyní provádějí obdobné činnosti.<sup>90</sup> Nicméně bude potřeba dále upřesnit a formalizovat jejich roli v této oblasti.

Zavedení zjednodušených a urychlených povolovacích postupů v souladu s nařízením bude vyžadovat změny v české legislativě. Jedná se o jeden z nejnáročnějších aspektů implementace, který bude mít významný dopad na procesy získávání povolení pro těžbu, zpracování a recyklaci kritických surovin v České republice. V této souvislosti lze již nicméně poukázat na platné zjednodušené a urychlující povolovací postupy zakotvené v § 28 a § 28a horního zákona (zvláštní ustanovení o dobývacím prostoru pro dobývání kritického nerostu, resp. pro dobývání ložiska strategického významu) a v § 18b a § 18c zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě o hornické činnosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o hornické činnosti“) – zvláštní ustanovení pro povolení hornické činnosti pro dobývání kritických nerostů, resp. pro dobývání ložiska strategického významu. Je třeba zdůraznit, že úspěšná implementace nařízení (EU) 2024/1252 bude záviset nejen na formálních legislativních změnách, ale také na efektivní koordinaci mezi různými úrovněmi veřejné správy, zapojení dotčených subjektů včetně těžebních organizací a místních samospráv, a na vytvoření dostatečných kapacit pro splnění nových požadavků.

## 5 Zahraníční úprava

Zajištění možnosti využít pozemek k těžební činnosti je neuralgickým bodem i v ostatních evropských zemích, nejen v Česku. Dokladem je velmi obsáhlá studie zkoumající podmínky pro vydání povolení k těžbě ve státech EU, která se snažila získat informace o získávání a cenách pozemků potřebných pro těžbu. Přitom se pro řadu zemí nepodařilo v této otázce získat úplná data.<sup>91</sup> Jak z této studie, tak z dalších publikací komplexně pojednávajících

<sup>87</sup> STARÝ, MAŠEK, GABRIEL, NĚMEC, HODKOVÁ, KAVINA, op. cit.

<sup>88</sup> Nařízení vlády ČR ze dne 5. 3. 2025 č. 82/2025 Sb., o stanovení ložisek strategického významu v oblasti Cínovce a Horního Slavkova.

<sup>89</sup> Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů, op. cit.

<sup>90</sup> Srov. např. Usnesení vlády ČR ze dne 11. 10. 2017 č. 713 ke Zprávě o nutnosti zajištění ekonomických zájmů státu v oblasti využití kritických superstrategických surovin Evropské unie a některých dalších surovin.

<sup>91</sup> European Commission: Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs and MinPol. *Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU – Final report*. Lucemburk: Publications Office, 2016, 1919 s. ISBN 978-92-79-53905-3.

o institutu vyvlastnění,<sup>92</sup> vyplývá, že získání vlastnického práva k pozemkům potřebným k dobývání ložisek nerostů na základě rozhodnutí o vyvlastnění je v EU běžné: platí to jak pro státy Západní Evropy (Francii, Německo, Portugalsko, Rakousko<sup>93</sup>, Španělsko či Švédsko), tak státy bývalého východního bloku (Maďarsko<sup>94</sup>, Polsko, Rumunsko nebo Slovensko). Využívá se také v dalších evropských zemích: např. v Norsku nebo Turecku<sup>95</sup>.

Podrobněji v této části popíšeme uplatnění institutu vyvlastnění v Německu, Polsku a Slovensku. Důvodem tohoto výběru je zejména skutečnost, že se jedná o sousední státy s řadou společných charakteristik. V případě Slovenska je přínosný i společný právní základ: stále tam (ve vztahu k hornímu zákonu a zákonu o hornické činnosti<sup>96</sup>) platí stejné předpisy, které byly přijaty ještě v roce 1988 za existence Československa. Historické kořeny má české horní právo společné též s Německem (srov. např. Hornický region Erzgebirge/Krušnohoří zapsaný na seznam světového dědictví UNESCO). Právní úprava Polska je poté zajímavá z toho důvodu, že řada těžených ložisek se nachází bezprostředně na státních hranicích (např. známý důl Turów) a polská úprava vyvlastňovacího řízení je považována za velmi efektivní.

## 5.1 Slovensko

Relevantní slovenská právní úprava stojí stejně jako česká především na právních předpisech přijatých národními radami a Federálním shromážděním na konci osmdesátých let minulého století. Obsah těchto předpisů je však dnes již jiný. Platí to přitom i v případě přípustnosti vyvlastnění pro těžbu ložisek nerostů.

Slovenský zákonodárce zachoval totiž původní znění § 31 horního zákona. Toto ustanovení umožňuje vyvlastnění za účelem dobývání všech výhradních ložisek, jejichž vymezení je stejné s českým. Nedošlo tedy k omezení využití vyvlastnění pouze na strategická ložiska. Ještě významnějším rozdílem je možnost vyvlastnění také pro dobývání ložisek nevyhrazených nerostů, tj. ložisek, která jsou ve vlastnictví majitelů pozemků, kterými mohou být i soukromé osoby. Zajímavostí je, že tento vyvlastňovací titul byl doplněn ještě za existence společného státu, zákonem č. 499/1991 Zb. přijatým Slovenskou národní radou, který novelizoval slovenský zákon o hornické činnosti (zákon č. 51/1988 Zb., o banskej činnosti, výbušninách a o štátnej banskej správe). Ten nyní v § 19 zdůrazňuje, že se tak

<sup>92</sup> SLUYSMANS, J. A. M. A., VERBIST, S., WARING, E. J. L. (eds.). *Expropriation Law in Europe*. Nijmegen: Wolters Kluwer, 2015, 506 s. ISBN 9789013131796.

<sup>93</sup> Ustanovení § 149 an. Federálního zákona o nerostných surovinách (Bundesgesetz über mineralische Rohstoffe: Mineralrohstoffgesetz).

<sup>94</sup> Ustanovení § 2 písm. h) zákona o vyvlastnění (2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról).

<sup>95</sup> TAŞKIN DENİZ, Y. Effects of the private land acquisition process and costs on mining enterprises before mining operation activities in Turkey. *Land Use Policy*. 2020, č. 97. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104784>

<sup>96</sup> Ve vztahu ke geologickým pracím pak platí, že v roce 2007 byl na Slovensku přijat zákon č. 569/2007 Z.z., o geologických pracích (geologický zákon), který nahradil dřívější zákon č. 313/1999 Z.z. A tento geologický zákon z roku 1999 nahradil původní zákon č. 52/1988 Zb., o geologických pracích a o Slovenskom geologickom úrade, v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 497/1991 Zb. V České republice je pak stále v platnosti zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů.

musí stát ve veřejném zájmu, za přiměřenou náhradu a nesouhlasí-li s využitím pozemku k těžbě jeho vlastníků. Přestože jsou některé podmínky v tomto případě zdůrazněny, jedná se o obecně platné podmínky vyvlastnění podle slovenského právního řádu. Průběh vyvlastňovacího řízení upravuje § 41a zákona č. 51/1988 Zb., přičemž se použije také obecná úprava ve vyvlastňovacím zákoně č. 282/2015 Z. z., o vyvlastňování pozemků a stavieb a o nútenom obmedzení vlastníckeho práva k nim.

Na Slovensku již došlo k rozhodnutí o vyvlastnění pozemku pro dobývání ložisek nerostů. Např. báňský úřad v Prievidzi rozhodoval o třech žádostech a jedné z nich vyhověl.<sup>97</sup> Taktéž báňský úřad v Bratislavě, přičemž jeho rozhodnutí o vyvlastnění pozemků v dobývacím prostoru Vysoká pri Morave III – část A je už několik let přezkoumáváno soudem.<sup>98</sup> Na úředních deskách lze v době dokončení rukopisu nalézt informace o jednom probíhající vyvlastňovacím řízení u báňského úřadu v Košicích (bylo zahájeno v roce 2021).<sup>99</sup> Vyvlastnění může mít na Slovensku také podobu zřízení věcného břemene. K jeho zřízení báňským úřadem ve vyvlastňovacím řízení již došlo např. za účelem těžby zemního plynu.<sup>100</sup>

## 5.2 Polsko

Na rozdíl od slovenské a české právní úpravy není vyvlastňovací titul k těžbě nerostných surovin obsažen přímo v předpisech horního práva, nýbrž v obecně použitelném zákoně o nakládání s nemovitostmi. Ten v § 6 vymezuje přes deset skupin případů, pro které je možné použít vyvlastnění.<sup>101</sup> Vyhledávání, průzkum a těžba ložisek nerostů je mezi nimi také (spolu s podpovrchovým ukládáním oxidu uhličitého), přičemž se však vyvlastnění připouští jen u ložisek, u nichž těžební práva náleží polskému státu (własnością górnictwa). Podstatou těžebního práva je právě oddělení vlastnictví nemovitého majetku a vlastnictví nerostných surovin v případě některých nerostů.<sup>102</sup> Ty vymezuje § 10 zákona o geologickém a horním právu a náleží mezi ně mj. ložiska uhlovodíků, uhlí, řady kovů a rud, kamenné soli, sádrovce, drahých kamenů nebo prvků vzácných zemin.<sup>103</sup>

Naopak polské právo nepředpokládá možnost získání pozemků vyvlastněním pro těžbu ložisek nerostů, která jsou součástí vlastnického práva k pozemku (tj. např. stavebních surovin).<sup>104</sup> V případě, kdy vyvlastnění není přípustné, musí těžební organizace před získáním

<sup>97</sup> Vyvlastňovacie konanie, ako inštitút riešenia stretov záujmov. *Hlavný báňský úrad* [online]. Nedatováno [cit. 28. 4. 2025]. Dostupné z: [https://www.hbu.sk/files/documents/clanky/vyvlastnovacie\\_konanie.rtf](https://www.hbu.sk/files/documents/clanky/vyvlastnovacie_konanie.rtf)

<sup>98</sup> Správa o činnosti HBÚ a OBÚ SR za rok 2024, s. 20. *Hlavný báňský úrad* [online]. 2025 [cit. 28. 4. 2025]. Dostupná z: <https://www.hbu.sk/rocna-sprava-sprava-o-bozp/rocne-spravy>

<sup>99</sup> Úřední deska je dostupná z: <https://www.hbu.sk/uradne-tabule-obu-sr>

<sup>100</sup> Např. rozhodnutím Obvodního báňského úřadu v Bratislavě ze dne 6. 12. 2021 bylo zřízeno věcné břemeno v dobývacím prostoru Feld do konce roku 2024.

<sup>101</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r., Prawo geologiczne i górnictwo.

<sup>102</sup> BIENIAK, M. Instytucje prawa prywatnego w prawie geologicznym i górnictwem. *Forum prawnicze*. 2024, č. 2, s. 18.

<sup>103</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami.

<sup>104</sup> JANUSZ-PAWLETTA, B. Użytkowanie surowców mineralnych występujących w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej a ochrona środowiska morskiego w świetle przepisów prawa. *Prawo Morskie*. 2010, č. 2, s. 205, s. 199–214. ISSN 0860-7338.

povolení k těžbě ložisek nerostů (nikoliv v případě hlubinné těžby) prokázat právo k nemovitosti ležící nad ložiskem.<sup>105</sup>

Polské právo (§ 19 zákona o geologickém a horním právu) dává těžební organizaci zároveň možnost žádat vlastníka o prodej pozemku, který se nachází v prostoru určeném pro těžbu, pokud je to nutné pro její uskutečnění. Pokud k dohodě nedojde, rozhodne soud. Proto se zdůrazňuje, že toto oprávnění nemá správněprávní povahu (nejedná se o vyvlastnění vlastnického práva k nemovitosti) a jde o institut občanského práva.<sup>106</sup>

### 5.3 Německo

Systém horního práva v Německu reflektuje spolkové státní zřízení, tudíž je východiskem federální horní zákon [Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310)], který je nadřazen zákonům na úrovni jednotlivých spolkových zemí.<sup>107</sup> Federální horní zákon umožňuje (§ 77) vyvlastnění pro průzkum a těžbu tzv. volně těžitelných nerostných surovin, které jsou vymezeny obsáhlým výčtem v § 3 a který zahrnuje i kritické a suroviny ve smyslu evropského nařízení. Zákon dále podrobně popisuje podmínky, za kterých může být o vyvlastnění pozemku rozhodnuto, přičemž velmi podrobně je řešen způsob určení výše náhrady. Blíže je upřesněno, co se rozumí, v českém chápání, veřejným zájmem: vedle zajištění nerostných surovin také zaměstnanost v těžebním průmyslu včetně zohlednění limitů těžby. Ty mohou být i environmentální povahy.<sup>108</sup>

K vyvlastnění za účelem dobývání ložisek nerostů došlo v Německu opakovaně. A to i v případě těžby hnědého uhlí, přestože bylo již rozhodnuto o ukončení jeho využití v energetice z důvodu ochrany klimatu. To bylo mnohokrát kritizováno. Vyvlastněním za účelem těžby z dole Garzweil se zabýval také německý Ústavní soud.<sup>109</sup>

### 5.4 Shrnutí zahraničních úprav

Vyvlastnění je v zahraničí standardním nástrojem k získání práv k pozemku potřebným k zahájení těžby. Podmínky vyvlastnění jsou nastaveny také v principu shodně: pro zákonem vymezené účely (tj. blíže určené typy ložisek), nedojde-li k dohodě s vlastníky pozemků, v nezbytném rozsahu (včetně posuzování intenzity zásahu) a za náhradu. Lze se přitom

<sup>105</sup> UBERMAN, R., OSTREGA, A. Prawne procedury postępowania dla uzyskania koncesji na odkrywkową eksploatację złóż. *Górnictwo odkrywkowe*. 2009, č. 2–3, s. 58–64, s. 59.

<sup>106</sup> SPASOWSKA-CZARNY, H. Wywłaszczenie a nowe regulacje Prawa geologicznego i górniczego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius)*. 2017, č. 1, s. 203.

<sup>107</sup> BERGER, F., BLUM, P. Who owns the German subsurface? Ownership and sustainable governance of the subsurface in Germany. *Environment, Development and Sustainability* [online]. 2021, roč. 24, s. 2964 [cit. 29. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10668-021-01530-w>

<sup>108</sup> WINTER, G. Property and Environmental Protection in Germany. In: WINTER, G. (ed.). *Environmental and property protection in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing, 2016, s. 180. ISBN 9789089521682.

<sup>109</sup> Judgment in the “Garzweiler opencast lignite mine” case – Legal protection for persons affected by expropriation and resettlement strengthened. *Federal Constitutional Court* [online]. 17. 12. 2013, č. 76/2013 [cit. 29. 4. 2025]. Dostupná z: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2013/bvg13-076.html>

ztotožnit se zhodnoceném slovenského Hlavního báňského úřadu, který vyvlastnění považuje "za krajní řešení, kde je možné předpokládat, že vlastníci využijí všechny možnosti dané platnými právními předpisy na ochranu svých práv. Proto je pro těžební organizaci výhodnější jiná dohoda o přechodu potřebných práv (nájemní smlouva či směna)."<sup>110</sup> Zásadním rozdílem je mnohem omezenější využitelnost vyvlastnění v Česku, které se omezuje na individuálně určená strategická ložiska, zatímco v analyzovaných zemích je vyvlastňovací titul vymezen obecně a pro mnohem širší okruh případů. V zahraničí bylo také již k vyvlastnění za účelem těžby nerostů opakovaně přistoupeno a to dokonce v případě nemovitých věcí užívaných k bydlení.

## 6 Budoucí výzvy a potřeba dalšího výzkumu

Problematika vyvlastnění pro těžbu nerostů bude pravděpodobně i nadále předmětem intenzivních diskusí a výzkumu. S ohledem na komplexnost této problematiky a její významné dopady na společnost, ekonomiku a životní prostředí, lze identifikovat několik klíčových oblastí pro budoucí zkoumání a výzvy, kterým bude třeba čelit.

Jednou z prioritních oblastí pro budoucí výzkum je komparativní analýza přístupů k vyvlastnění pro těžbu v jiných zemích, zejména v kontextu Evropské unie. Takováto analýza by mohla pomoci identifikovat osvědčené postupy (*best practices*), které by mohly být aplikovány v českém prostředí. Například by bylo užitečné prozkoumat, jak jiné země řeší otázky kompenzací, zapojení místních komunit do rozhodovacího procesu, nebo integraci těžebních aktivit do širších strategií regionálního rozvoje. Tato komparativní analýza by měla zahrnovat nejen legislativní rámce, ale také praktické zkušenosti s implementací těchto politik. Zvláštní pozornost by měla být věnována zemím s podobnou geologickou strukturou a socioekonomickými podmínkami jako Česká republika, aby bylo možné lépe posoudit přenositelnost různých přístupů.

Environmentální aspekty těžby a vyvlastnění představují další klíčovou oblast pro budoucí zkoumání. Jedním z klíčových environmentálních dopadů je potenciál pro intenzivnější exploataci přírodních zdrojů. Usnadnění těžby prostřednictvím vyvlastnění může vést k rozšíření těžebních aktivit do nových oblastí a k intenzivnější těžbě v již existujících lokalitách. To může mít závažné důsledky pro biodiverzitu, kvalitu ovzduší a vody, a celkovou ekologickou rovnováhu v dotčených oblastech. S tím souvisí sledování a analýza technologického vývoje v oblasti těžby. Nové technologie mohou potenciálně minimalizovat potřebu vyvlastnění nebo snížit environmentální dopady těžby. Je důležité zkoumat, jak mohou být tyto technologie integrovány do současných těžebních postupů a jaké legislativní a regulační změny mohou být potřebné pro jejich efektivní implementaci. Další důležitou oblastí je též problematika rekultivace a revitalizace post-těžebních oblastí. To zahrnuje otázky ekologické obnovy zasažených lokalit či problematiky krajinného plánování. I tímto bude nutné se zabývat.

V neposlední řadě je třeba věnovat pozornost otázkám energetické transformace a jejího vlivu na potřebu těžby nerostných surovin, a to i ve vazbě na právní aspekty mezinárodního

<sup>110</sup> Vyvlastňovacie konanie, ako inštitút riešenia stretov záujmov, op. cit.

obchodu s kritickými surovinami<sup>111</sup>. S rostoucím důrazem na obnovitelné zdroje energie a elektromobilitu se mění poptávka po různých nerostných surovinách. Konkrétně jde o zvýšenou poptávku po lithiu, kobaltu, niklu a vzácných zeminách pro výrobu baterií a elektroniky, mědi pro elektrická vedení, a křemíku pro solární panely. Zároveň může docházet k poklesu poptávky po tradičních fosilních palivech, jako je uhlí.<sup>112</sup> Je potřeba se do budoucna zabývat tím, jak tyto změny ovlivní potřebu těžby v České republice a jaké to bude mít důsledky pro možnost vyvlastnění.

Z výše uvedeného je patrné, že vzhledem ke komplexní povaze vyvlastnění pro těžbu nerostů je zřejmé, že budoucí výzkum, ale i aplikační praxe, by měly být výrazně interdisciplinární. Tato problematika vyžaduje propojení poznatků z různých oborů, včetně práva, ekonomie, environmentálních studií, sociologie, politologie a inženýrských věd.

## Závěr

Provedená analýza vyvlastnění za účelem těžby nerostů v České republice ve světle evropské legislativy odhalila několik klíčových zjištění, která mají významné teoretické i praktické implikace. Naše zkoumání potvrdilo, že právní úprava této problematiky prošla výraznou diskontinuitou, která odráží měnící se společenské, ekonomické a environmentální priority. Tato nestabilita právní úpravy negativně ovlivňuje právní jistotu všech zúčastněných subjektů a komplikuje dlouhodobé plánování těžebních aktivit v zemi.

Zjistili jsme, že nedávno přijaté nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách představuje zásadní změnu v evropském přístupu k surovinové politice. Stanovením konkrétního seznamu kritických a strategických surovin, zavedením kvantitativních cílů pro jejich zpracování, recyklaci a těžbu, a vytvořením nových institucionálních mechanismů nařízení významně ovlivňuje národní právní úpravy. Naše analýza odhalila několik potenciálních nesouladů mezi českým právním řádem a tímto nařízením, zejména v oblasti terminologie a procesů vymezování strategických ložisek, které vyžadují urychlenou harmonizaci. Ta byla již Ministerstvem průmyslu a obchodu připravena.

Současná česká právní úprava vyvlastnění za účelem těžby je výrazně užší než právní úprava účinná do roku 2013. Nově je vyvlastnění možné pouze pro ložiska strategického významu a pro zvláštní zásahy do zemské kůry týkající se ukládání oxidu uhličitého. Toto zúžení představuje snahu o balancování mezi ochranou vlastnických práv a zajištěním strategických zájmů státu. Ve srovnání se zahraničím až příliš úzkostlivou. Zároveň však přenechává exekutivě významnou pravomoc určit, která ložiska jsou strategická, což vyvolává otázky o ústavní konformitě tohoto řešení. Z legislativně-technického hlediska je problematická konstrukce nového § 32b horního zákona, který deleguje pravomoc stanovit ložiska strategického významu na vládu prostřednictvím nařízení. Toto řešení vyvolává závažné

<sup>111</sup> V této souvislosti srov. např. SRIVASTAVA, N. Trade in critical minerals: Revisiting the legal regime in times of energy transition. *Resources Policy* [online]. 2023, roč. 82, č. 103491 [cit. 24. 4. 2025]. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.103491>

<sup>112</sup> Srov. např. Balíček „Fit for 55“. *Evropská rada. Rada Evropské unie* [online]. 2024 [cit. 21. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/green-deal/fit-for-55/>

pochybnosti o ústavní konformitě z hlediska čl. 11 odst. 4 Listiny, který vyžaduje, aby vyvlastnění bylo možné pouze "na základě zákona".

S ohledem na v Česku existující riziko nedostatku stavebních surovin považujeme za legitimní, že vyvlastnění je přípustné i pro těžbu ložisek jiných než kritických a strategických surovin ve smyslu evropského nařízení. Širší vymezení vyvlastňovacího titulu není v Evropě výjimečné.

Analýza ekonomické a politické reality těžby v ČR ukazuje, že z kritických a strategických surovin definovaných EU se v současnosti v ČR těží pouze tři: koksovateľné uhlí, živec a mangan. Zároveň však ČR disponuje nevyužívanými ložisky řady dalších kritických surovin, včetně lithia, kobaltu, mědi a dalších. Tato situace vytváří tlak na efektivnější využití domácích zdrojů, což v kontextu energetické transformace nabývá na významu. Paradoxem této transformace je, že zatímco se snižuje význam fosilních paliv, roste poptávka po surovinách nezbytných pro nízkouhlíkové technologie, často s významnými environmentálními dopady. Českým specifickým je připuštění vyvlastní i pro ložiska stavebních surovin, nicméně i v tomto případě musí jít o ložiska v majetku státu.

Významnou oblastí napětí je vztah vyvlastnění k územnímu plánování a role obcí při plánování těžebních aktivit. Požadavek, aby stanovení dobývacího prostoru bylo v souladu s územně plánovací dokumentací, dává obcím významný nástroj pro ovlivňování těžebních aktivit na jejich území. Zároveň však hierarchizace územně plánovací dokumentace potenciálně umožňuje překonat odpor místních samospráv prostřednictvím nadřazených dokumentů. Tento potenciální konflikt mezi lokálními a národními zájmy vytváří významné napětí, které pravděpodobně povede k dalším soudním sporům.

Pro zkvalitnění právní úpravy vyvlastnění za účelem těžby považujeme za vhodné přijmout několik legislativních změn. Předně by bylo žádoucí přenést pravomoc stanovit ložiska strategického významu ze zákonného zmocnění vlády přímo do zákona, čímž by byly odstraněny pochybnosti o ústavnosti současného řešení. Zákon by měl stanovit objektivní kritéria pro určení strategického významu ložiska, která by byla v souladu s kritérii podle nařízení (EU) 2024/1252. Dále doporučujeme zavést motivační prvek pro dobrovolné uzavření dohody s vlastníky, podobně jako u jiných případů vyvlastnění podle zákona o urychlení výstavby, což by mohlo vést k redukci nákladných soudních sporů. Vhodné by bylo také zavést povinnost pravidelného přezkumu strategického významu ložiska s možností tento status odejmout, pokud již nejsou splněny zákonné podmínky. V neposlední řadě by mělo dojít k harmonizaci terminologie používané v horním zákoně s terminologií nařízení (EU) 2024/1252 o kritických surovinách, a to včetně rozlišení mezi kritickými a strategickými surovinami.

Z teoretického hlediska naše analýza přispívá k hlubšímu pochopení vztahu mezi vnitrostátním a evropským právem v oblasti ochrany a využívání nerostného bohatství. Ukazuje, jak evropská legislativa postupně proniká do oblasti, která byla tradičně považována za doménu národních států, a jak tento proces vytváří nové právní a institucionální struktury. Zároveň článek přispívá k diskuzi o ústavních aspektech vyvlastnění, zejména otázce, do jaké míry může zákon delegovat pravomoc určovat předmět vyvlastnění na exekutivu.

Limitací naší studie je absence empirických dat o praktické aplikaci nové právní úpravy, která je způsobena její nedávnou účinností a také tím, že vláda dosud nevydala (s dvěma čestnými výjimkami) nařízení stanovující ložiska strategického významu. Pro budoucí výzkum by proto bylo vhodné zaměřit se na empirickou analýzu prvních případů aplikace nové právní úpravy, jakmile budou k dispozici. Zvláště přínosné by bylo zaměřit se na komparativní analýzu implementace nařízení EU o kritických surovinách v jiných členských státech a na analýzu ekonomických aspektů těžby kritických surovin včetně cost-benefit analýzy různých právních nástrojů pro zajištění přístupu k těmto surovinám.

Souhrnně lze konstatovat, že vyvlastnění za účelem těžby nerostů zůstává komplexním tématem, které vyžaduje neustálé vyvažování mezi veřejným zájmem na využívání nerostného bohatství, ochranou vlastnických a environmentálních práv, a nyní také souladu s evropskou legislativou. Tato rovnováha není statická, ale dynamicky se vyvíjí v závislosti na měnících se geopolitických, ekonomických, environmentálních a technologických faktorech. Nalezení optimálního právního rámce pro vyvlastnění za účelem těžby vyžaduje nejen teoretickou reflexi, ale i praktickou schopnost adaptace na měnící se podmínky. Věříme, že tento článek přispěl k hlubšímu pochopení této problematiky a poskytl užitečná východiska pro její další zkoumání i praktická řešení.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).

# Které hlasy jsou evropské? Ústavní geografie po zákonu o korespondenční volbě\*

## Which Votes are European? Constitutional Geography after the Act on Postal Voting

Kateřina Ochodková\*\*

### Abstrakt

V článku se zabývám nedávnými změnami módu reprezentace (podoby zastoupení) vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Ve dvojjediné případové studii ze substantivního a z procesního hlediska analyzuji změny v tomto institucionálním omezení extrateritoriálního hlasování, zavedené zákonem č. 89/2024 Sb. a zákonem č. 268/2024 Sb. Předmět studie, otázka územního vymezení oblastí v zahraničí, je českou právní vědou spíše přehlížen. Studie je jedinou analýzou nedávných změn. Důležitost rozboru změn v asimilované reprezentaci plyne z toho, že jde o prvek volebního systému, jehož nastavení může zasáhnout do výsledku voleb. Ze substantivního hlediska je nové územní vymezení oblastí v zahraničí provedeno nevhodně, protože nezaručuje bezrozporné přiřazení některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Z procesního hlediska je případ příkladem nedobrého volebního zákonodárství, zapříčiněného neschopností vyhodnotit pravou povahu změn v podmínkách nedostatečné péče o kvalitu volební legislativy. To vše se odehrává v éře rostoucí politické polarizace, která zvyšuje citlivost společnosti na zásahy do nastavení volebního systému a nepřispívá celkové odolnosti společnosti. Studií poukazují na aktuální problém volebního pochybení druhého řádu u nejdůležitějších voleb České republiky a navrhuji, aby byl vyřešen vydáním nařízení vlády.

### Klíčová slova

Extrateritoriální hlasování; územní vymezení voleb; zvláštní volební okrsky; volební obvody; parlamentní zastoupení vnějších voličů; odolnost volebních systémů; polarizace parlamentní debaty; volební reforma; volební zákonodárství; volby do Poslanecké sněmovny.

### Abstract

In the article, I discuss the recent changes in the mode of representation of the external electorate in the elections to the Chamber of Deputies. In a two-in-one case study, I analyse both substantively

\* Tato práce vznikla za podpory projektu „Za hranice bezpečnosti: role konfliktu v posilování odolnosti“, reg. č.: CZ.02.01.01/00/22\_008/0004595, financovaného z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Za připomínky k textu děkuji (v abecedním pořadí) Jaroslavu Benákovi, Šimonu Chvojkovi, Alžbetě Králové, Pavlu Molkovi, Šimonu Svobodovi, Kataríně Šipulové, Lucii Vodvářkové, Robertu Zbiralovi a dvěma anonymním recenzentům/recenzentkám.

\*\* Mgr. et Mgr. Kateřina Ochodková, doktorandka, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; odborná pracovnice, Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; researcher, Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Katerina.Ochodkova@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-9049-3894/ Scopus: 58701188000 / ResearcherID: HNJ-3693-2023

and procedurally the changes in this institutional restriction of extraterritorial voting, brought by Act no. 89/2024 Coll. and Act no. 268/2024 Coll. The object of the study, the question of the territorial delimitation of areas abroad, has been overlooked by Czech legal scholarship. The study is the only analysis of the recent changes. The importance of analysing the changes in assimilated representation stems from the fact that it is a component of the electoral system, the setting of which can impact the outcome of elections. Substantively, the new territorial delimitation of areas abroad is done improperly, since it does not guarantee an unambiguous assignment of certain states to a particular area abroad. Procedurally, the case is an example of not good electoral law-making, caused by an inadequacy to assess the true nature of the changes in the conditions of an insufficient care for the quality of electoral legislation. All this is happening in an era of growing political polarization, which heightens society's sensitivity to interferences to the setting of the electoral systems and does not foster the overall resilience of society. By the study, I highlight second-order electoral malpractice in the most important elections in the Czech Republic, and propose that it should be resolved by a governmental regulation.

### Keywords

Extraterritorial Voting; Territorial Delimitation of Election; Special Electoral Precincts; Electoral Constituencies; Legislative Representation of External Voters; Resilience of Electoral Systems; Polarization of Parliamentary Debate; Electoral Reform; Electoral Law-Making; Elections to the Chamber of Deputies.

## Úvod

V srpnu 2024 přijali zákonodárci<sup>1</sup> zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony (dále „zákon č. 268/2024 Sb.“ nebo „zákon o korespondenční volbě“), přiznávající českým občanům pobývajícím v zahraničí možnost využít ve volbách do Poslanecké sněmovny, ve volbách do Evropského parlamentu a ve volbě prezidenta republiky korespondenční hlasování. Poprvé jej budou moci využít již letos ve volbách do Poslanecké sněmovny. Nově se v těchto volbách budou hlasy odevzdané ve zvláštních volebních okrscích v zahraničí podřazovat pod čtyři největší volební kraje v České republice.<sup>2</sup> Tato změna však může být z více důvodů problematická.

Zaprvé, navýšení počtu volebních krajů v České republice, pod které se budou podřazovat zvláštní volební okrsky v zahraničí, s sebou přineslo nutnost územně vymezit čtyři širší oblasti v zahraničí. Zákonodárci však toto vymezení provedli nevhodně. Některé státy je totiž možné přiřadit k více než jedné z těchto oblastí v zahraničí. Pokud za současného legislativního stavu učiní v průběhu volebního procesu toto přiřazení jakýkoli volební orgán, učiní tak neoprávněně a jeho postup bude moci být zpochybněn u soudu. Problém má přitom hned tři možná řešení. V současné situaci je nejvhodnějším z nich přijetí nařízení vlády (část 5).

<sup>1</sup> V textu užívám generické maskulinum.

<sup>2</sup> § 27 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 268/2024 Sb. (dále „zákon č. 247/1995 Sb.“ nebo „zákon o volbách do Parlamentu“).

Zadruhé, omezení volebních krajů v České republice, pod které budou losem Státní volební komise podřazovány čtyři oblasti v zahraničí, na čtyři největší volební kraje, tj. na Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský volební kraj a volební kraj Hlavního města Praha, může být diskutabilní z politicko-teoretického hlediska.

Zatřetí, omezení volebních krajů v České republice, pod které budou losem Státní volební komise podřazovány čtyři oblasti v zahraničí, na čtyři největší volební kraje, může být problematické z ústavněprávního hlediska. Ústavní soud nálezem ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 (*Ještě větší volební nález, příp. Velký volební nález II*) klade na volební systém do Poslanecké sněmovny přísné požadavky stran naplnění ústavního principu rovnosti volebního práva.<sup>3</sup> Současný volební systém zavedený v reakci na daný nález<sup>4</sup> však tyto požadavky nesplňuje,<sup>5</sup> učiněná změna v asimilované reprezentaci by tyto nerovnosti mohla prohloubit.

V článku rozebírám první problém. Článek je koncipován jako dvojjedná případová studie. Ze substantivního pohledu jde o případovou studii zcela nového typu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému. Z procesního pohledu jde o případovou studii nedobrého zákonodárství<sup>6</sup>. Článek rámuji následujícími otázkami: V čem spočívá problém nového územního vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny? Proč je problém problém? Lze problém odstranit, či alespoň zmírnit výkladem? Jaké jsou možné projevy problému ve volební praxi? Jak a proč k problému došlo? Co problém říká o kvalitě volebního zákonodárství v České republice? Co přístup volebních zákonodárců k problému říká o „našem“ vztahu k českým občanům žijícím v zahraničí?

Tento článek má šest dalších částí. V první části článku představuji teoretická východiska extrateritoriálního hlasování a módů reprezentace vnějšího elektorátu. Ve druhé části článku popisují vývoj podoby extrateritoriálního hlasování a módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny od jeho zavedení do současnosti. Ve třetí části článku z několika hledisek rozebírám nová územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny (substantivní pohled). Ve čtvrté části článku zasazuji uskutečněné změny v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny do kontextu v loňském roce proběhnuvších volebních reforem (procesní pohled). V páté části článku upozorňuji na právně problematický postup Ministerstva zahraničních věcí při organizaci nadcházejících voleb do Poslanecké sněmovny a představuji možná řešení rozebíraného problému. V šesté části článek uzavírám.

<sup>3</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

<sup>4</sup> Zákon č. 189/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Srov. CHARVÁT, J. The 2021 Czech Parliamentary Electoral Reform. *Acta Politologica* [online]. 2022, roč. 14, č. 2, s. 6–22. ISSN 1804-1302. DOI: [https://doi.org/10.14712/1803-8220/6\\_2022](https://doi.org/10.14712/1803-8220/6_2022); OCHODKOVÁ, K. Volby 2021: první test nového modelu. *Bulletin lidských práv* [online]. Brno: Centrum pro lidská práva, 2022, s. 34–36 [cit. 29. 5. 2025]. ISSN 1804-2392. Dostupné z: <https://www.centrumlidskaprava.cz/sites/default/files/attachment/bulletin/Bulletin%20leden-%C3%BAnor%202022.pdf>; HORÁK, F., ANTOŠ, M., SKLENÁŘ, D., LACKO, D. Proporcionalita, integrační účinek a legitimita volebního systému do Poslanecké sněmovny: Simulační studie dopadů D'Hondtova dělitele, Imperialního kvóty a Hareovy kvóty. *Sociologický časopis* [online]. 2024, roč. 60, č. 2, s. 127–155. ISSN 0038-0288, 2336-128X. DOI: <https://doi.org/10.13060/csr.2023.017>

<sup>6</sup> Srov. ZÁMEČNÍKOVÁ, M. Právo na dobré zákonodárství českého a německého spolkového ústavního soudu. *Správní právo*. 2015, roč. VII, č. III–IV, Legislativní příloha, s. 438–454. ISSN 0139-6005, 2788-2241.

Ve druhé, třetí a čtvrté části článku pracuji mj. s několika návrhy volebních zákonů předloženými do legislativního procesu v probíhajícím volebním období Poslanecké sněmovny (9. vol. období) a s několika volebními zákony přijatými v loňském roce. Na tomto místě uvádím všechny návrhy zákonů a zákony, o které se jedná. Pro rozebíraný problém jsou sice důležité především tři konkrétní sněmovní tisky, a to sněmovní tisky 380, 531 a 596, uvedené návrhy zákonů však byly předkládány, brány zpět či schvalovány ve vzájemné souvislosti.

- Ústavní zákon č. 87/2024 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále „novela Ústavy“). Návrh novely Ústavy předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. Novelu Ústavy ústavodárci přijali v březnu 2024.<sup>7</sup>
- Návrh zákona o správě voleb (sněmovní tisk 379). Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. V prosinci 2023 jej vláda vzala zpět.<sup>8</sup>
- Návrh zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (sněmovní tisk 380). Návrh zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně v únoru 2023. V prosinci 2023 jej vláda vzala zpět.<sup>9</sup>
- Zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb (dále „zákon č. 88/2024 Sb.“ nebo „zákon o správě voleb“) (sněmovní tisk 530). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v září 2023. Zákonodárci zákon schválili v březnu 2024.<sup>10</sup>
- Zákon č. 89/2024 Sb., kterým se mění volební zákony a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (dále „zákon č. 89/2024 Sb.“ nebo „zákon doprovázející zákon o správě voleb“) (sněmovní tisk 531). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v září 2023. Zákonodárci zákon schválili v březnu 2024.<sup>11</sup>
- Zákon č. 268/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 88/2024 Sb., o správě voleb, a některé další zákony (dále též „zákon o korespondenční volbě“) (sněmovní tisk 596). Navrhovatelkou zákona byla skupina poslanců, Poslanecké sněmovně jej předložila v prosinci 2023. Zákonodárci zákon schválili v srpnu 2024.<sup>12</sup>
- Zákon č. 269/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky), ve znění

<sup>7</sup> Sněmovní tisk 378. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=378>

<sup>8</sup> Sněmovní tisk 379. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=379>

<sup>9</sup> Sněmovní tisk 380. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=380>

<sup>10</sup> Sněmovní tisk 530. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=530>

<sup>11</sup> Sněmovní tisk 531. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=531>

<sup>12</sup> Sněmovní tisk 596. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=596>

pozdějších předpisů, a další související zákony (dále „novela zákona o volbě prezidenta“) (sněmovní tisk 636). Navrhovatelkou zákona byla vláda, Poslanecké sněmovně jej předložila v únoru 2024. Zákodárci zákon schválili v srpnu 2024.<sup>13</sup>

## 1 Mód reprezentace jako institucionální omezení extrateritoriálního hlasování

V této části článku představuji teoretická východiska extrateritoriálního hlasování a módů reprezentace vnějšího elektorátu. Extrateritoriálním hlasováním (externím hlasováním, hlasováním ze zahraničí) se rozumí „*ustanovení a postupy, umožňující některým nebo všem voličům vykonávat svá volební práva mimo území dané země*“.<sup>14</sup> Módem reprezentace se pak rozumí podoba zastoupení vnějšího elektorátu v rámci daného volebního systému.<sup>15</sup>

Otázka extrateritoriálního hlasování je otázkou politické reprezentace a otázkou vztahu státu k jeho občanům, kteří na jeho území trvale nežijí, a k jeho občanům, kteří na jeho území sice trvale žijí, ale přechodně se na jeho území nenacházejí. Jelikož extrateritoriální hlasování „*z teoretického hlediska zpochybňuje tradiční vazbu mezi občanstvím a teritorialitou*“<sup>16</sup>, bylo jeho umožnění ze strany států dlouho výjimkou. Demokratickou normou se extrateritoriální hlasování stává až v posledních 30 letech.<sup>17</sup>

Odbornou reakcí na rozvoj praxe přiznávání volebních práv občanům, kteří na území státu svého původu trvale nežijí, tzv. emigrantům, a umožňování extrateritoriálního hlasování je vznik samostatné výzkumné agendy. Fliess a Østegaard-Nielsen její vývoj člení do čtyř vln. První vlnu charakterizují normativní debaty, zda emigrantům, či tzv. *non-resident citizens*, volební práva vůbec přiznávat. Druhou vlnu vystihuje zaměření se na identifikaci států přiznávajících extrateritoriální volební práva a na identifikaci faktorů vedoucích dané státy k tomuto kroku. Třetí vlna je vlnou zkoumání jednotlivých institucionálních omezení existujících extrateritoriálních volebních systémů. Čtvrtá vlna je typická zkoumáním role jednotlivých aktérů v procesu přiznávání extrateritoriálních volebních práv.<sup>18</sup>

Zkoumání institucionálních omezení extrateritoriálního hlasování v rámci třetí vlny je zkoumáním podob jednotlivých omezení a zkoumáním příčin vedoucích státy k volbě konkrétní podoby konkrétního omezení.<sup>19</sup> V odborné literatuře se lze setkat se třemi širšími

<sup>13</sup> Sněmovní tisk 636. *PS PČR* [online]. [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=636>

<sup>14</sup> ELLIS, A., NAVARRO, C., MORALES, I., GRATSCHEW, M., BRAUN, N. *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*. 1. vyd. Stockholm: International IDEA, 2007, s. 248. ISBN 978-91-85391-66-0.

<sup>15</sup> HUTCHESON, D.S., ARRIGHI, J.-T. “Keeping Pandora’s (ballot) box half-shut”: a comparative inquiry into the institutional limits of external voting in EU Member States. *Democratization*. 2015, roč. 22, č. 5, s. 896–900. ISSN 1351-0347, 1743-890X. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2014.979161>

<sup>16</sup> FLIESS, N., ØSTEGAARD-NIELSEN, E. Extension of Voting Rights to Emigrants. *Oxford Bibliographies* [online]. 26. 5. 2021 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0335.xml>

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ibid.

kategoriemi institucionálních omezení.<sup>20</sup> Wellman, Allen a Nyblade do svého datasetu *Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset* zahrnují přes 20 institucionálních omezení (proměnných), týkajících se voličské způsobilosti (např. požadavek registrace voliče), způsobů hlasování (např. konkrétní alternativní technika hlasování) a institucionální integrace (např. mód reprezentace).<sup>21</sup>

V úvahách zákonodárců o konkrétních podobách jednotlivých institucionálních omezení se podle Hutchesona a Arrighiho odráží *volební* (možný (ne)žádoucí vliv vnějšího elektorátu na výsledek voleb) a *normativní* (přesvědčení, že vnější občané mají menší/stejný nárok na ovlivňování domácí politiky jako domácí občané) *argumenty*. Přijetím restriktivních variant jednotlivých institucionálních omezení se zákonodárci snaží zabránit otevření „Pandořiny skříňky“ neočekávaných volebních důsledků,<sup>22</sup> majících podobu *zaplavení* (swamping) a/nebo *zvrácení* (tipping). Bauböck definuje zaplavení jako situaci, kdy je vnější elektorát v poměru k domácímu elektorátu natolik početný, že nad domácím elektorátem převažuje. Zvrácení pak definuje jako situaci, kdy v poměru k domácímu elektorátu početně malý vnější elektorát svými hlasy rozhodne o celkovém výsledku voleb.<sup>23</sup>

Mód reprezentace je jedním z omezení institucionální integrace hlasů vnějších voličů. Vyjadřuje konkrétní podobu zastoupení vnějšího elektorátu ve volebním systému.<sup>24</sup> Pokud již zákonodárci participaci vnějších voličů ve volbách umožní, musí buď zvolit *asimilovaný* (assimilated), nebo *diskrétní*<sup>25</sup> (discrete) *mód reprezentace*. Při asimilovaném módu reprezentace jsou hlasy vnějších voličů započítávány do jednoho nebo více domácích volebních obvodů spolu s hlasy domácích voličů, případně jsou započítávány do celkového počtu odevzdaných hlasů.<sup>26</sup> Při diskrétním módu reprezentace, označovaném též jako *speciální*<sup>27</sup> nebo *přímá/já* (direct)<sup>28</sup> (*mód reprezentace*) jsou hlasy vnějších voličů započítávány do jednoho nebo více samostatných volebních obvodů, vnější elektorát tak získává výlučně svou reprezentaci,

<sup>20</sup> WELLMAN, E. I., ALLEN, N. W., NYBLADE, B. The Extraterritorial Voting Rights and Restrictions Dataset (1950–2020). *Comparative Political Studies*. 2023, roč. 56, č. 6, s. 900–901, s. 906–909. ISSN 0010-4140, 1552-3829. DOI: <https://doi.org/10.1177/00104140221115169>, HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 888–900.

<sup>21</sup> HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 906–909.

<sup>22</sup> Ibid., s. 885.

<sup>23</sup> BAUBÖCK, R. Stakeholder Citizenship and Transnational Participation: A Normative Evaluation of External Voting. *Fordham Law Review*. 2007, roč. 75, č. 5, s. 2443–2446. ISSN 0015-704X. Dostupné z: <https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss5/4>

<sup>24</sup> HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–900.

<sup>25</sup> Uvítám návrhy na vhodnější překlad anglického adjektiva discrete.

<sup>26</sup> Ibid., s. 896–900.

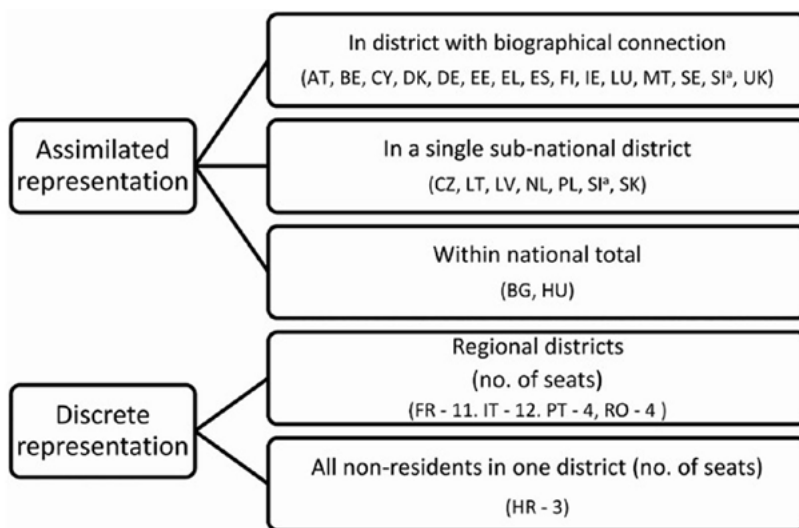
<sup>27</sup> COLLYER, M. Inside out? Directly elected ‘special representation’ of emigrants in national legislatures and the role of popular sovereignty. *Political Geography*. 2014, roč. 41, s. 64–73. ISSN 0962-6298, 1873-5096. DOI: <http://doi.org/10.1016/j.polgeo.2014.01.002>, UMPIEREZ DE REGUERO, S., BAUBÖCK, R., WEGSCHÄIDER, K. Evaluating special representation of non-resident citizens: Eligibility, constituency and proportionality. *International Migration*. 2024, roč. 00, s. 1–16. ISSN 0020-7985, 1468-2435. DOI: <https://doi.org/10.1111/imig.13263>

<sup>28</sup> COLLYER, M. A Geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting. *Migration Studies*. 2014, roč. 2, č. 1, s. 55–72. ISSN 2049-5838, 2049-5846. DOI: <https://doi.org/10.1093/migration/mns008>

resp. přesněji řečeno o zvolení daného zástupce či daných zástupců rozhodují výlučně hlasy vnějších voličů.<sup>29</sup>

Který ze dvou módů reprezentace je lepší, je otázkou k diskusi. Politicko-teoreticky jde o otevřenou otázku. Normativní debaty o (ne)legitimitě či (ne)vhodnosti jednoho či druhého módu reprezentace jsou oproti normativním debatám o přípustnosti extrateritoriálního hlasování jako takového stále debatami dnešních dní.<sup>30</sup> Prakticky jde o zodpovězenou otázku. Má se za to, že zákonodárci mají zvolit asimilovaný mód reprezentace, pokud usilují o snížení rizika zvrácení volebních výsledků vnějším elektorátem, a diskretní mód reprezentace, pokud usilují o snížení rizika zaplavení.<sup>31</sup> Empiricky jde však spíše o otevřenou otázku, neboť dosavadní poznání o účincích jednoho či druhého módu reprezentace je omezené.<sup>32</sup> Ve volební praxi se výrazně častěji v minulosti užíval a v současnosti užívá asimilovaný mód reprezentace. Užívání diskretního módu reprezentace v minulosti bylo a v současnosti je výjimečné. K loňskému roku mělo diskretní mód reprezentace užívat toliko 16 států.<sup>33</sup> I v evropské volební praxi, kterou zmapovali Hutcheson a Arrighi, je asimilovaný mód reprezentace častější (schéma č. 1).

*Schéma č. 1: Módy reprezentace v evropské volební praxi*



Zdroj: HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896.

<sup>a</sup> Pokud nelze zjistit biografické souvislosti, hlasy se přidělují volebnímu obvodu, který je deklarovanou volbou voliče.

<sup>29</sup> HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–898.

<sup>30</sup> Srov. přehled vývoje politicko-teoretických debat M. Häggrota. CARSLÉN HÄGGROT, M. Legislative expatriate representation: a conditional defence of overseas constituencies. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. 2023, roč. 26, č. 5, s. 702–724. ISSN 1369-8230, 1743-8772. DOI: <https://doi.org/10.1080/13698230.2022.2062214>

<sup>31</sup> HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 896–900.

<sup>32</sup> Srov. přehled stavu poznání M. Häggrota. CARSLÉN HÄGGROT, 2023, op. cit., s. 706.

<sup>33</sup> UMPIEREZ DE REGUERO, BAUBÖCK, WEGSCHAIDER, 2024, op. cit.

Česká republika pro zastoupení vnějšího elektorátu ve volebním systému vždy využívala asimilovaného módu reprezentace. Až do loňského roku se řadila mezi skupinu převážně středoevropských a východoevropských států<sup>34</sup>, podřazujících hlasy ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod jediný domácí volební obvod (schéma č. 1). V loňském roce dříve přijatý zákon doprovázející zákon o správě voleb určil, že se hlasy vnějších voličů budou podřazovat pod dva domácí volební kraje.<sup>35</sup> V loňském roce později přijatý zákon o korespondenční volbě pak určil, že se hlasy vnějších voličů budou podřazovat pod čtyři domácí volební kraje.<sup>36</sup> Loňské změny ve volební legislativě tak znamenaly přeražení České republiky do zcela nové (pod)skupiny států, podřazujících hlasy ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod více než jeden domácí volební obvod (a zároveň nepodřazující tyto hlasy na základě biografických vazeb). Zdá se tedy, že alespoň v evropském srovnání (schéma č. 1) představuje nový přístup České republiky k reprezentaci vnějšího elektorátu unikátní řešení.

Naneštěstí s sebou toto unikátní řešení přineslo unikátní problém způsobu územního vymezení oblastí v zahraničí. Předtím, než problém blíže rozeberu, představím v následující části vývoj nastavení extrateritoriálního hlasování a módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny.

## 2 Extrateritoriální hlasování a asimilovaná reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny

Z obou otázek, otázky extrateritoriálního hlasování a otázky módů reprezentace vnějšího elektorátu, se v České republice více pozornosti dostalo širší otázce extrateritoriálního hlasování než specifické otázce módů reprezentace vnějšího elektorátu. Nevelký rozsah odborné debaty o extrateritoriálním hlasování umožňuje snadno identifikovat jak jeho příznivce<sup>37</sup> a odpůrce<sup>38</sup>, tak i volební a normativní argumenty, které do debaty zapojivší se vznášejí. Příznačné pro tuto debatu je uvažování o extrateritoriálním hlasování v úzkém spojení s korespondenční volbou,<sup>39</sup> jednou z podob dalšího institucionálního omezení

<sup>34</sup> Pro fungování extrateritoriálního hlasování ve státech střední a východní Evropy viz KOSTELKA, F. Distant souls: Post-communist emigration and voter turnout. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2017, roč. 43, č. 7, s. 1061–1083. ISSN 1369-183X, 1469-9451. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1227696>, SZULECKI, K., KOTNAROWSKI, M., STANLEY, B. Emigrant external voting in Central-Eastern Europe after EU enlargement. *Electoral Studies*. 2023, roč. 81, s. 1–12. ISSN 0261-3794, 1873-6890. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102552>

<sup>35</sup> § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>36</sup> § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>37</sup> CHARVÁT, J. „Proč mají mít krajané v zahraničí stejná práva jako my, když tady nežijí a neplatí daně?“: korespondenční volba a současná česká politika. In: TUNGUL, L. (ed.). *Formování priorit předsednictví Evropské unie: národní výzvy v evropském kontextu Vstříc měnící se politické realitě*. TOPAZ, s. 41–50. ISBN 978-80-88350-28-6.

<sup>38</sup> DVORÁKOVÁ, M. Rozhodovat o dění ve státě má ten, kdo v něm žije, kritizuje korespondenční volbu právník Kudrna. *Aktuálně.cz* [online]. 30. 7. 2018 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/volit-ze-zahranici-by-lide-nemeli-mysli-si-ustavni-pravnik-j/r~686e42c2917611e8853fac1f6b220ee8/>, KOUDELKA, Z. Korespondenční volba v zahraničí a základy státu. In: KOVÁŘOVÁ, D. (ed.). *Volby zblízka a zdaleky: sborník ze semináře konaného 27. února 2024 v Senátu Parlamentu ČR pod záštitou senátního Ústavně-právního výboru*. 1. vyd. Praha: Nová vlna, 2024, s. 32–36. ISBN 978-80-88343-80-6.

<sup>39</sup> Srov. příspěvky v KOVÁŘOVÁ, D. (ed.). *Volby zblízka a zdaleky: sborník ze semináře konaného 27. února 2024 v Senátu Parlamentu ČR pod záštitou senátního Ústavně-právního výboru*. 1. vyd. Praha: Nová vlna, 2024, 90 s. ISBN 978-80-88343-80-6.

extrateritoriálního hlasování, alternativní techniky hlasování. V této části článku ukazují, že nevelký rozsah odborné debaty o extrateritoriálním hlasování je dán mj. dosavadní téměř bezproblémovou volební praxí. Nejdříve představují okamžik zakotvení extrateritoriálního hlasování do českého právního řádu. Následně představují volbu módu reprezentace a jeho projevy v dosavadní volební praxi. Nakonec popisují nedávné změny v extrateritoriálním hlasování a v asimilované reprezentaci.

## 2.1 Pohled do minulosti: zavedení extrateritoriálního hlasování

V podmínkách samostatné České republiky bylo hlasování českých občanů v zahraničí umožněno až s přijetím novely zákona o volbách do Parlamentu z roku 2000.<sup>40</sup> Novelou došlo, pro účely voleb do Poslanecké sněmovny, k vytvoření zvláštních volebních okrsků v zahraničí při zastupitelských a konzulárních úřadech České republiky (dále „zastupitelské úřady“).<sup>41</sup> Novela umožnila hlasovat v těchto volbách ve zvláštním volebním okrsku v zahraničí jak českým občanům s trvalým pobytem v územním obvodu zastupitelského úřadu, tak českým občanům s trvalým pobytem mimo jeho územní obvod, ať již s trvalým pobytem v územním obvodu jiného zastupitelského úřadu, nebo s trvalým pobytem v České republice. Voličům z první skupiny bylo umožněno hlasovat, pokud byli zapsáni do zvláštního seznamu voličů vedeného zastupitelským úřadem. Voličům z druhé skupiny pak bylo umožněno hlasovat, pokud byli do tohoto zvláštního seznamu voličů vedeného zastupitelským úřadem zapsáni na základě voličského průkazu.<sup>42</sup> Poprvé mohli čeští občané hlasovat ze zahraničí ve volbách do Poslanecké sněmovny ze zahraničí v roce 2002.

Podle Filipa zákonodárci přijetím této novely jednak uzavřeli dlouhá léta trvající debatu o umožnění hlasování ze zahraničí českým občanům žijícím v zahraničí dlouhodobě, tzv. krajanům,<sup>43</sup> jednak odstranili jednu z rezerv, kterou co do naplňování principu všeobecnosti volebního práva měla mít tehdejší právní úprava voleb.<sup>44</sup> Obnovení debaty v podobě volání českých krajanů po umožnění hlasování v zahraničí i korespondenční cestou však svědčí o tom, že princip všeobecnosti volebního práva nemusel být tímto krokem zcela naplněn. Zákonodárci se v průběhu následujících let opakovaně pokoušeli toto volání českých krajanů vyslyšet. Korespondenční volbu ze zahraničí přijali na devátý pokus, přijetím zákona o korespondenční volbě v srpnu 2024.

<sup>40</sup> Zákon č. 204/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb. a nálezu Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon č. 204/2000 Sb.“).

<sup>41</sup> § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

<sup>42</sup> § 6 odst. 5 písm. a) a b), § 6a zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 204/2000 Sb.

<sup>43</sup> FILIP, J. Volební čas v zahraničí jako ústavní problém. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 1, s. 9. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8337>, FILIP, J. Alternativní způsoby hlasování a jejich vliv na aktivitu voličů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2007, roč. 15, č. 1, s. 10. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/7193>

<sup>44</sup> FILIP, J. Aktuální problémy všeobecnosti volebního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1994, roč. 2, č. 1, s. 35. ISSN 1210-9126, 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/10391>

## 2.2 Pohled do minulosti: volba módu reprezentace a jeho projevy ve volební praxi

Zákonodárci se při zavádění hlasování ze zahraničí přiklonili k módu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu. Původní návrh novely zákona o volbách do Parlamentu (sněmovní tisk 585, 3. vol. období) počítal s tím, že všechny zvláštní volební okrsky v zahraničí budou podřazovány pod jeden volební kraj z 35 zaváděných volebních krajů, volební kraj č. 1 (Praha I).<sup>45</sup> V průběhu legislativního procesu se však poslanci přiklonili k pozměňovacímu návrhu poslance Beneše (ODS). Přijatá novela tak stanovila, že volební kraj, pod který budou zvláštní volební okrsky podřazovány, bude ze všech 35 volebních krajů vylosován Státní volební komisí do sedmi dnů od vyhlášení voleb.<sup>46</sup>

Některé části volební novely krátce po jejím přijetí zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 (*Velký volební nález*), mj. rozdělení území České republiky do 35 volebních krajů.<sup>47</sup> Na nález Ústavního soudu reagující kompromisní novela zákona o volbách do Parlamentu určila, že území České republiky bude pro volby do Poslanecké sněmovny rozděleno na 14 volebních krajů, kopírujících území vyšších územních samosprávných celků (krajů).<sup>48</sup>

Los Státní volební komise v minulosti podřadil zvláštní volební okrsky v zahraničí pod Jihomoravský kraj (2002), Jihočeský kraj (2006 a 2010), Středočeský kraj (2013 a 2017) a Ústecký kraj (2021).<sup>49</sup> Vždy šlo o velký volební kraj, vnější elektorát tak vždy tvořil zlomek z celkového počtu voličů hlasujících v daném volebním kraji (tabulka č. 1).

*Tab. č. 1: Základní informace o extrateritoriálním hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny 2002–2021*

Rok voleb	Vylosovaný volební kraj	Platné hlasy ze zahraničí	Platné hlasy odevzdané ve volebním kraji celkem	Podíl zahraničních hlasů na počtu hlasů z volebního kraje
2002	Jihomoravský	3 742	550 759	0,7 %
2006	Jihočeský	6 702	337 387	2 %
2010	Jihočeský	8 172	333 117	2,5 %
2013	Středočeský	10 529	627 492	1,7 %
2017	Středočeský	10 494	660 619	1,7 %
2021	Ústecký	13 184	377 126	3,5 %

Zdroj: autorka na základě dat z volby.cz

<sup>45</sup> Sněmovní tisk 585/3. *PS PČR* [online]. Body 43, 129 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=585&ct1=3>

<sup>46</sup> Sněmovní tisk 585/3, pozm. návrh J2.

<sup>47</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

<sup>48</sup> Zákon č. 37/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 212/1996 Sb., nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č. 243/1999 Sb., zákona č. 204/2000 Sb. a nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č. 64/2001 Sb., a zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 273/2001 Sb.

<sup>49</sup> ANTOŠ, M. Rozhodly letošní volby do Poslanecké sněmovny hlasy ze zahraničí? *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 17, s. 642. ISSN 1210-6410.

Pozornost dosud vzbudil jen případ voleb v roce 2006, ve kterých jak celkově, tak mezi vnějšími voliči zvítězila ODS. Celkově druhé ČSSD chybělo k zisku mandátu v Jihočeském kraji, pod který se ve volbách podřazovaly zvláštní volební okrsky v zahraničí, „jen“ 338 hlasů.<sup>50</sup> V českém prostředí případ podrobněji rozebral Antoš, který mj. demonstroval, že ačkoli hlasy zahraničních voličů nebyly určující pro přikázání mandátů jednotlivým politickým stranám, měly vliv na počet mandátů přikazovaný jednotlivým volebním krajům.<sup>51</sup> Podle Hutchesona a Arrighiho šlo o poměrně vzácný případ zvrácení, tj. o situaci, kdy v poměru k domácímu elektorátu početně malý vnější elektorát rozhodne o výsledku voleb.<sup>52</sup>

V ostatních volbách do Poslanecké sněmovny nebyly extrateritoriální hlasování a asimilovaná reprezentace tématy. I odborná pozornost se omezila na modelové výpočty situací, kdy je pro podřazení hlasů ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí vylosován jiný volební kraj nebo kdy se vnější elektorát voleb vůbec neúčastní. Společná jsou těmto příspěvkům konstatování, že vliv vnějšího elektorátu na výsledek voleb do Poslanecké sněmovny byl dosud zanedbatelný.<sup>53</sup>

### 2.3 Pohled do minulosti až současnosti: loňské změny v extrateritoriálním hlasování a v asimilované reprezentaci

V loňském roce přijali zákonodárci několik důležitých volebních zákonů. Změny v asimilované reprezentaci přinesly dva zákony, dříve zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb), později zákon č. 268/2024 Sb. (zákon o korespondenční volbě). Návrhy obou zákonů předložily skupiny poslanců. Původní iniciátorkou změn v asimilované reprezentaci však byla vláda.

Ta v rámci snah o modernizaci správy voleb v únoru 2023 předložila Poslanecké sněmovně tři návrhy zákonů, návrh novely Ústavy (sněmovní tisk 379), návrh zákona o správě voleb (sněmovní tisk 379) a návrh zákona, kterým se mění volební a některé další volební zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb (sněmovní tisk 380). Posledním z návrhů zákonů se navrhovalo mj., aby se zvláštní volební okrsky v zahraničí podřazovaly pod dva domácí volební kraje, vylosované ze čtyř největších volebních krajů. Pod první volební kraj měly být podřazovány, zjednodušeně, „evropské“ zvláštní volební okrsky, pod druhý

<sup>50</sup> ANTOŠ, 2006, op. cit., s. 642, FILIP, 1994, op. cit., s. 10.

<sup>51</sup> ANTOŠ, 2006, op. cit., s. 643–644.

<sup>52</sup> HUTCHESON, ARRIGHI, 2015, op. cit., s. 899.

<sup>53</sup> LEBEDA, T. Vybrané dopady volební reformy. In: LINEK, L. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2002*. 1. vyd. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2003, s. 142. ISBN 80-7330-021-4, ČALOUD, D. Volební systémy a volební inženýrství: současný stav a možné změny. In: ČALOUD, D. a kol. (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2006*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2006, s. 161–162. ISBN 80-7325-108-6, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb do Poslanecké sněmovny 2010. In: BALÍK, S. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2010, s. 255–256. ISBN 978-80-7325-224-3, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v kontextu voleb 2013. In: HAVLÍK, V. (ed.). *Volby do Poslanecké sněmovny 2013*. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 305–307. ISBN 978-80-210-7794-2, ŠEDO, J. Možnosti volebního inženýrství v ČR v kontextu voleb 2017. In: EIBL, O., GREGOR, M. (eds.). *Volby do Poslanecké sněmovny v roce 2017*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2019, s. 237–238. ISBN 978-80-7325-476-6.

volební kraj pak měly být podřazovány „neevropské“ zvláštní volební okrsky.<sup>54</sup> Na konci roku 2023 však vláda vzala návrhy zákona o správě voleb a zákona, kterým se mění volební a některé další volební zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb zpět. S navrhovanými změnami v asimilované reprezentaci tento krok nesouvisel. Důvodem pro zpětvzetí návrhů zákonů byl nesouhlas části politického spektra s návrhem na přechod k systému jednodenních voleb vládním návrhem zákona o správě voleb.<sup>55</sup>

V září 2023 téměř zcela totožné návrhy zákonů (sněmovní tisky 530 a 531), po dohodě zachovávající stávající systém dvoudenních voleb, předložila Poslanecké sněmovně skupina sedmi poslanců ze všech sněmovních politických stran. Druhý z návrhů, později přijatý jako zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb), od zpět vzatého vládního návrhu zcela přebíral jak návrh změny v asimilované reprezentaci, tak odůvodnění návrhu v důvodové zprávě. Zákonem č. 89/2024 Sb. tak bylo stanoveno, že pod jeden vylosovaný volební kraj budou podřazeny zvláštní volební okrsky „při zastupitelských úřadech se sídlem na území Evropy“ a pod druhý vylosovaný volební kraj budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky v zahraničí.<sup>56</sup> Dále bylo zákonem č. 89/2024 Sb. stanoveno, že do losování volebních krajů budou zařazeny jen ty, „v nichž nejvyšší počet kandidátů, které může volební strana uvést na kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny, je vyšší než 30“.<sup>57</sup> Tuto podmínku splňují jen čtyři volební kraje, Jihomoravský, Moravskoslezský a Středočeský volební kraj a volební kraj Hlavního města Praha.<sup>58</sup> Účelem zvýšení počtu volebních krajů, pod které se podřazují zvláštní volební okrsky v zahraničí, podle navrhovatelů bylo, „aby jeden volební kraj nevykazoval nepřiměřený přírůstek voličů, který se dále promítá i do přidělování mandátů“.<sup>59</sup> K omezení počtu volebních krajů pro podřazovací losování na čtyři největší volební kraje navrhovatelé uvedli, že „ve srovnání s ostatními jde o velké volební kraje, kde je celkový počet odevzdaných hlasů cca 600 tisíc. Hlasy zasláné ze zahraničí v těchto volebních krajích tak nemohou, ani při očekávaném nárůstu, způsobit nepřiměřenou disproporci vůči hlasům odevzdaným ‚domácími‘ voliči“.<sup>60</sup>

V prosinci 2023 pak skupina 15 poslanců všech politických stran vládní koalice předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona, kterým se mění zákon o správě voleb a některé další zákony (sněmovní tisk 596). Tento návrh se zákonem č. 89/2024 Sb. stanovenými změnami v asimilované reprezentaci počítal. V průběhu legislativního procesu se však poslanci přiklonili k pozměňovacímu návrhu garančního Ústavně-právního výboru (sněmovní tisk 596/8), navrhujícího zvýšení počtu volebních krajů, pod které budou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, ze dvou na čtyři, a rozčlenění zvláštních volebních okrsků v zahraničí do čtyř oblastí, zjednodušeně, do dvou „evropských“ a do dvou „mimoevropských“

<sup>54</sup> Sněmovní tisk 380/0, bod 41.

<sup>55</sup> ČTK. Vláda podpořila poslaneckou verzi zákona, která ponechává volby ve dvou dnech. *České noviny* [online]. 13. 9. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/vlada-podporila-poslaneckou-verzi-zakona-ktera-ponecha-volby-ve-dvou-dnech/2413206>

<sup>56</sup> § 27 odst. 1 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>57</sup> § 27 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>58</sup> Srov. příloha č. 2 k zákonu o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>59</sup> Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27.

<sup>60</sup> Ibid.

oblastí. Omezení připuštění jen čtyř největších volebních krajů do podřazovacího losování poslanci zachovali. V této podobě a bez připomínek k ní návrh zákona posléze schválil Senát. Zákonem č. 268/2024 Sb. učiněné územní vymezení oblastí v zahraničí je obsahem přílohy č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu (tabulka č. 2).

Tab. č. 2: *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny*

Oblast 1 Západní Evropa	Oblast 2 Ostatní Evropa	Oblast 3 Amerika	Oblast 4 Ostatní svět
území Andorry, Belgie, Francie, Irsko, Lucemburska, Monaka, Nizozemského království, Portugalska, Španělska a Velké Británie a Severního Irsko	území států Evropy neuvedených v oblasti 1	území států Ameriky	území států neuvedených v oblastech 1 až 3

Zdroj: příloha č. 1 zákona o volbách do Parlamentu, ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

### 3 Substantivní pohled: problém územního vymezení oblastí v zahraničí

Loňské změny ve volební legislativě s sebou přinesly unikátní přístup k asimilovanému módu reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému. Zvýšení počtu volebních krajů, pod které budou ve volbách do Poslanecké sněmovny podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, nejdříve na dva a později na čtyři volební kraje, s sebou přineslo nutnost územně vymežit nejdříve dvě a později čtyři širší oblasti v zahraničí. V této části článku problém nového způsobu územního vymezení oblastí v zahraničí tematizují. Nejprve vysvětlují, v čem přesně problém spočívá. Následně poukazují na nemožnost vyřešit problém výkladem. Nakonec demonstrují pravděpodobné projevy problému ve volební praxi.

#### 3.1 Příčina problému: nevhodně provedená územní vymezení oblastí v zahraničí

Dříve přijatý zákon č. 89/2024 Sb. (zákon doprovázející zákon o správě voleb) stanovil, že pod první z oblastí v zahraničí budou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí „*při zastupitelských úřadech se sídlem na území Evropy*“<sup>61</sup> a pod druhou z oblastí v zahraničí budou podřazovány ostatní zvláštní volební okrsky v zahraničí („*jiné než uvedené v písmeni a*“).<sup>62</sup> Později přijatý zákon č. 268/2024 Sb. (zákon o korespondenční volbě) pak pro účely podřazování zvláštních volebních okrsků v zahraničí územně vymezil čtyři oblasti v zahraničí, a to formou tabulky, včleněné do zákona o volbách do Parlamentu jako příloha č. 1.<sup>63</sup> První oblast (Západní Evropa) je vymezena taxativním výčtem 10 států. Druhá oblast (Ostatní Evropa) je vymezena jako „*území států Evropy, neuvedených v oblasti 1*“<sup>64</sup> Třetí oblast

<sup>61</sup> § 27 odst. 1 písm. a) zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>62</sup> § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>63</sup> Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>64</sup> Ibid.

tvoří „území států Ameriky“.<sup>65</sup> Čtvrtá oblast je vymezena jako „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“<sup>66</sup> (tabulka č. 2).

Problém s územním vymezením oblastí v zahraničí spočívá v obou případech předně v užití vágních pojmů „území Evropy“ a „území států Evropy“. Pokud totiž dotčené nebo jiné zákony zároveň nevymezují, co se pro účely podřazování zvláštních volebních okrsků, příp. alespoň obecně pro volební účely myslí Evropou, státy Evropy, územím (států) Evropy atp. (nevymezují), případně pokud zákon o volbách do Parlamentu nezmocňuje ministerstvo k vydání příslušného prováděcího předpisu (nezmocňuje) bezrozporné přiřazení všech zvláštních volebních okrsků v zahraničí k územně vymezeným oblastem v zahraničí není možné. A zároveň tedy, pokud obecně neexistuje jediné všeobecně přijímané vymezení Evropy, příp. jediná všeobecně přijímaná hranice oddělující Evropu od ostatních kontinentů, resp. především od Asie (neexistuje), je možné některé zvláštní volební okrsky, resp. některé státy přiřadit k více než jedné územně vymezené oblasti v zahraničí. Států přiřaditelných k více než jedné oblasti v zahraničí je přísně vzato devět, jde o trojici ostrovních států Island, Malta a Kypr, trojici *transkontinentálních států* (transcontinental countries) Rusko, Kazachstán a Turecko a trojici kavkazských států Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie. Méně přísně vzato je pak, s ohledem na umístění zastupitelských úřadů České republiky v těchto státech, těchto států sedm.<sup>67</sup>

Island leží na dvou kontinentálních deskách, na Severoamerické desce a na Eurasijské desce.<sup>68</sup> Malta leží na Africké desce.<sup>69</sup> Kypr leží na třech kontinentálních deskách, na Africké desce, na Arabské desce a na Eurasijské desce.<sup>70,71</sup> Rusko, Kazachstán a Turecko jsou transkontinentální státy, nachází se v Evropě i v Asii. Hranice mezi evropskými a asijskými částmi těchto států tvoří v případě Ruska pohoří Ural, v případě Kazachstánu řeka Ural a v případě Turecka průlivy Bospor a Dardanely.<sup>72</sup> Totéž se týká tří kavkazských států, Arménie, Ázerbájdžánu a Gruzie. Hranici mezi evropskými a asijskými částmi těchto států tvoří pohoří Kavkaz, přičemž možných hranic vedených Malým Kavkazem nebo Velkým

<sup>65</sup> Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Srov. § 3 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb. V hlavních městech Islandu a Malty Reykjavíku a Vallettě se nachází toliko konzulární úřady vedené honorárními konzulárními úředníky. Pro volební účely je Island v konzulární působnosti Velvyslanectví České republiky v Oslu a Malta v konzulární působnosti Velvyslanectví České republiky v Římě.

<sup>68</sup> Geography of Iceland. The Land of Fire and Ice. *Visit Iceland* [online]. [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.visiticeland.com/article/geography-of-iceland\\_1](https://www.visiticeland.com/article/geography-of-iceland_1)

<sup>69</sup> REUTHER, C. D. Tectonics of the Maltese Islands. *CENTRO: an International Journal of Environmental Studies in the Mediterranean*. 1984, roč. 1, č. 1, s. 11.

<sup>70</sup> ZIVEC, 2014, op. cit., s. 9, HARRISON, R. W., NEWELL, W. L., BATIHANLI, H., PANAYIEDS, I., MCGEEHIN, J. P. a kol. Tectonic framework and Late Cenozoic tectonic history of the northern part of Cyprus: implications for earthquake hazards and regional tectonics. *Journal of Asian Earth Sciences*. 2004, roč. 23, č. 2, s. 191. ISSN 1367-9120, 1878-5786. DOI: [https://doi.org/10.1016/S1367-9120\(03\)00095-6](https://doi.org/10.1016/S1367-9120(03)00095-6)

<sup>71</sup> V případě ostrovních států je možné zvolit i jiné kritérium, kterým je vzdálenost k nejbližší pevnině či k nejbližšímu jinému ostrovu. Viz ZIVEC, 2014, op. cit., s. 8–9.

<sup>72</sup> ZIVEC, S. The Borders of Europe. *The Center for European Studies – IDC Herzliya* [online]. 7. 1. 2014, s. 4–6 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.academia.edu/5868012/The\\_Borders\\_of\\_Europe](https://www.academia.edu/5868012/The_Borders_of_Europe)

Kavkazem je hned několik (mapa 1).<sup>73</sup> Dodnes neexistuje jediná všeobecně přijímaná geografická hranice oddělující Evropu od Asie.<sup>74</sup> Hledat ji pro účely článku není účelné.

Geografická optika však není jedinou optikou, kterou lze na otázku hranic Evropy nahlížet. Např. Zivec na ni nahlíží dalšími čtyřmi optikami, ekonomickou, kulturní (společenskou) a politickou optikou a optikou členství států ve vybraných mezinárodních organizacích. Žádná z jeho analýz však nevede k bezrozpornému přiřazení všech dotčených států k Evropě, či k jinému kontinentu.<sup>75</sup> Hledat hranici Evropy na jejich základě není pro účely článku účelné.

### 3.2 Nedostatečnost vodítka pro zařazení některých států pod konkrétní oblast v zahraničí

Ani zákonem č. 89/2024 Sb. dříve, ani zákonem č. 268/2024 Sb. později, nebyly oblasti v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny vymezeny dostatečně určitě pro to, aby k nim zvláštní volební okrsky v zahraničí byly přiřazeny bezrozporně. Zákon o volbách do Parlamentu pak ministerstvo k vydání příslušného prováděcího předpisu nezmocňuje.<sup>76</sup> Pokoušet se zařadit některé státy do konkrétní oblasti v zahraničí na základě geografické či jiné optiky je předem odsouzeno k nezdaru a není pro účely článku účelné (část 3.1). Protože však nejde jen o geografický, ekonomický, kulturní (společenský) a politický problém a problém členství států ve vybraných mezinárodních organizacích, ale jde i o – a pro účely článku především –, právní problém, je žádoucí se alespoň pokusit tento problém objasnit prostřednictvím výkladu.

Nejprve se nabízí výklad dle úmyslu zákonodárce prozkoumáním důvodových zpráv k návrhům zákonů a parlamentních rozprav. Se záznamy z parlamentních rozprav blíže pracuji ve čtvrté části článku, zde se proto omezím na prozkoumání důvodových zpráv. Podle Malaníka jsou sice důvodové zprávy právně nezávazné, a tudíž nemají normativní hodnotu,<sup>77</sup> „mají [však] *tzp. pravdivostní hodnotu, tedy můžou sloužit jako důkazní prostředek o existenci konkrétních úmyslů zákonodárce a mohou vést k odhalení nejlepšího řešení vyvstalého interpretačního problému.*“<sup>78</sup>

<sup>73</sup> ZIVEC, 2014, op. cit., s. 6–7, HLOUŠEK, J. Kde je hranice mezi Evropou a Asií? Stovka důvodů, proč to nikdy nezjistíte. *iDnes* [online]. 25. 3. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/cestovani/kolem-sveta/hranice-mezi-evropou-a-asii-zemepis-kartografie-evropa-asie.A230301\\_230424\\_kolem-sveta\\_hig](https://www.idnes.cz/cestovani/kolem-sveta/hranice-mezi-evropou-a-asii-zemepis-kartografie-evropa-asie.A230301_230424_kolem-sveta_hig)

<sup>74</sup> ZIVEC, 2014, op. cit., HLOUŠEK, 2023, op. cit., JACOBS, F. Where is Europe? *New York Times* [online]. 9. 1. 2021 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://archive.nytimes.com/opinionator.blogs.nytimes.com/2012/01/09/where-is-europe/>, ČTK. Zeptali jsme se vědců: Kudy vede hranice mezi Evropou a Asií? *Lidové noviny – Lidovky.cz* [online]. 27. 3. 2015 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/orientace/veda/zeptali-j sme-se-vedcu-kudy-vede-hranice-mezi-evropou-a-asii.A150326\\_103210\\_ln\\_veda\\_ape](https://www.lidovky.cz/orientace/veda/zeptali-j sme-se-vedcu-kudy-vede-hranice-mezi-evropou-a-asii.A150326_103210_ln_veda_ape)

<sup>75</sup> ZIVEC, 2014, op. cit., s. 9.

<sup>76</sup> Srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy.

<sup>77</sup> MALANÍK, M. Důvodové zprávy a úmysl zákonodárce: teoreticko – empirický pohled. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 325–343. ISSN 1210-9126, 1805-2789. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-2-6>

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 331.

Původní návrh později, v srpnu 2024 přijatého zákona č. 268/2024 Sb. počítal s podřazováním zvláštních volebních okrsků v zahraničí pod dvě oblasti, jak je dříve vymezil zákon č. 89/2024 Sb. Důvodová zpráva k návrhu zavedené pravidlo jen opakuje („*Zavádí se pravidlo, že jednomu vylosovanému kraji budou podřazeny zvláštní volební okrsky spadající pod zastupitelské úřady, jejichž sídlo je na území Evropy, a druhému vylosovanému kraji budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky.*“),<sup>79</sup> blíže jej nerozvádí. Neobsahuje pak ani žádnou indicii o tom, jakou optikou, resp. jakými optikami na rozdělení světa na dvě oblasti zákonodárci nahlíželi. Zároveň, zatímco původní návrh zákona č. 89/2024 operuje s pojmem „sídlo zastupitelského úřadu“, samotným zákonem č. 268/2024 Sb. byla v důsledku přijetí pozměňovacího návrhu Ústavně-právního výboru operace s tímto pojmem opuštěna ve prospěch rozčlenění světa do čtyř oblastí (tabulka 2) a operování s pojmy „území států Evropy“ aj.<sup>80</sup> Jen s informacemi obsaženými v důvodové zprávě k návrhu zákona č. 268/2024 Sb. proto nelze dojít k závěru o podřazení všech z problémových států ke konkrétní oblasti v zahraničí.

Důvodová zpráva k návrhu dříve, v březnu 2024 přijatého zákona č. 89/2024 Sb., pak navrhované pravidlo jak opakuje („*Zavádí se pravidlo, že jednomu vylosovanému kraji budou podřazeny zvláštní volební okrsky spadající pod zastupitelské úřady, jejichž sídlo je na území Evropy, a druhému vylosovanému kraji budou podřazeny ostatní zvláštní volební okrsky.*“),<sup>81</sup> tak i blíže rozvádí, když ve vztahu ke státu Kypr uvádí: „*Pokud jde o Velhyslanectví České republiky v Nikósii v ostrovním státě Kypr, který geograficky náleží k Asii, kulturně však k Evropě, jeho sídlo se nachází na území Evropy; Kypr vstoupil do EU jako de facto rozdělený na dvě části, územím EU je však celý ostrov.*“<sup>82</sup> Toto upřesnění převzali navrhovatelé zákona č. 89/2024 Sb. z vládního návrhu zákona, kterým se mění volební a některé další zákony v souvislosti s přijetím zákona o správě voleb, později vzatého zpět.<sup>83</sup>

Z citovaného upřesnění je patrné, že si navrhovatelé zákona č. 89/2024 Sb. byli vědomi existence více optik na otázku hranic Evropy a toho, že se více optikami běžně nahlíží minimálně na případ Kypru. Vyplývá z něj dále záměr navrhovatelů zákona zařadit Kypr k „evropské“, nikoli k „mimoevropské“ oblasti, v důsledku upřednostnění jiné než geografické optiky. Při aktuálně platném územním rozčlenění oblasti v zahraničí na čtyři oblasti by se tak Kypr řadil k Oblasti 2 (Ostatní Evropa) (tabulka č. 2). Nicméně, podmínkou pro toto přiřazení je úvaha, že lze interpretovat změnu zavedenou zákonem č. 268/2024 Sb., jehož návrh dané upřesnění neobsahuje, prostřednictvím důvodové zprávy k návrhu zákona č. 89/2024 Sb., která dané upřesnění obsahuje.

Z citovaného upřesnění však není jasné, jak určující má být pro zařazení státu k „evropské“ oblasti členství v Evropské unii. Souvětí s informací o vztahu Kypru k Evropské unii je totiž slovo od slova převzato z části oficiální internetové stránky Evropské unie k členství

<sup>79</sup> Sněmovní tisk 596/0, Důvodová zpráva, Obecná část 2, s. 13.

<sup>80</sup> Srov. § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb., § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb., příloha č. 1 k ZVP ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>81</sup> Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27, s. 119–120.

<sup>82</sup> Sněmovní tisk 531/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 40 – § 27, s. 120.

<sup>83</sup> Sněmovní tisk 380/0, Důvodová zpráva k čl. 1 bodu 41 – § 27, s. 121.

Kypru v Evropské unii, upřesňující povahu jeho politického systému,<sup>84</sup> a je tak spíše objasněním specifické situace tohoto státu. Některé nepochybně evropské státy členskými státy Evropské unie nejsou (Bělorusko, Lichtenštejnsko, Monako, Norsko, San Marino, Švýcarsko a Vatikán) a některé nepochybně evropské státy (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Moldavsko, Severní Makedonie, Srbsko a Ukrajina) o členství v ní usilují. O členství v Evropské unii ale zároveň usilují i některé transkontinentální země (Gruzie, Turecko). Evropa zkrátka není jen Evropská unie,<sup>85</sup> přiřazovat státy do „evropské“ oblasti na základě členství v Evropské unii proto není žádoucí.

Citované upřesnění není nápomocné ani při výkladu pojmu „sídlo zastupitelského úřadu“. Z geografie totiž víme, že existuje několik variant severní části východní hranice Evropy (mapa č. 1).<sup>86</sup> Jen daná mapa ukazuje 10 různých variant. Arménie je do Evropy řazena jedinou hranicí, hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J). Gruzie je do Evropy řazena dvěma hranicemi, hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J) a hranicí vedenou pohořím Malý Kavkaz a řekami Araks a Kura (písm. I). Ázerbájdžán je pak do Evropy řazen buď čtyřmi, nebo pěti hranicemi. Jistě je do Evropy řazen hranicí bývalého sovětského svazu (písm. J), hranicí vedenou pohořím Malý Kavkaz a řekami Araks a Kura (písm. I), hranicí vedenou řekami Rioni a Kura (písm. H) a hranicí vedenou jižním úpatím Velkého Kavkazu (písm. G). Hranice na předělu Velkého Kavkazu (písm. F) prochází, resp. alespoň se tak z mapy jeví, hlavním městem Ázerbájdžánu Baku, v němž sídlí Velvyslanectví České republiky v Baku. Z nakreslené linie však není poznat, kudy přesně městem hranice vede.<sup>87</sup> Proto nelze určit, na které straně hranice se nachází Velvyslanectví České republiky v Baku.

Mám za to, že problém vytvořený volebními zákonodárci výkladem zkrátka vyřešit nelze. Vhodně jej tak vystihuje název příspěvku na jednom z českých zpravodajském portálů: „*Kde je hranice mezi Evropou a Asií? Stovka důvodů, proč to nikdy nezjistíte.*“<sup>88</sup>

<sup>84</sup> Kypr – profil země EU. I Evropská unie. *Evropská unie* [online]. [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus\\_cs](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/cyprus_cs)

<sup>85</sup> Viz JACOBS, 2021, op. cit.

<sup>86</sup> AOTEAROA. Possible definitions of the boundary between Europe and Asia. *Wikimedia Commons* [online]. 9. 4. 2008 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Possible\\_definitions\\_of\\_the\\_boundary\\_between\\_Europe\\_and\\_Asia.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Possible_definitions_of_the_boundary_between_Europe_and_Asia.png)

<sup>87</sup> AOTEAROA, 2008, op. cit.

<sup>88</sup> HLOUŠEK, 2023, op. cit.

Mapa č. 1: varianty východní hranice Evropy



Zdroj: AOTEAROA, 2008, op. cit.

### 3.3 Možné projevy problému ve volební praxi a jejich důsledky

Nedostatečnou určitost územně vymezených oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny není možné odstranit výkladem. Platí to jak pro dříve, zákonem č. 89/2024 Sb. zavedené územní vymezení, tak pro později, zákonem č. 268/2024 Sb. zavedené územní vymezení. V průběhu volebního procesu se problém vyjeví několikrát. V následující části pracuji s procesem korespondenčního hlasování ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2025, který se řídí režimem části IX zákona č. 268/2024 Sb. Proces korespondenčního

hlasování v dalších volbách do Poslanecké sněmovny se bude řídit režimem zákona o správě voleb.

Korespondenční hlasování vyžaduje specifické dokumenty, v terminologii volebních zákonů „písemnosti ke korespondenčnímu hlasování“.<sup>89</sup> Součástí těchto písemností, které bude příslušný zastupitelský úřad vydávat voliči či jiné k tomu zmocněné osobě,<sup>90</sup> bude identifikační lístek, úřední obálka, doručovací obálka a informace o způsobu hlasování.<sup>91</sup> Součástí těchto písemností naopak nebude sada hlasovacích lístků. Příslušný hlasovací lístek, tj. hlasovací lístek pro kandidující politickou stranu, politické hnutí nebo koalici, si bude volič tisknout sám z elektronických předloh hlasovacích lístků zveřejněných na internetových stránkách Ministerstva vnitra.<sup>92</sup> Odkaz na tyto internetové stránky bude mj. součástí informací o způsobu hlasování, které volič obdrží spolu s dalšími písemnostmi pro korespondenční hlasování.<sup>93</sup>

V závislosti na konkrétním provedení internetového rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků se problém projeví v určité fázi volebního procesu v různé intenzitě. Pro demonstraci projevů problému lze využít modelový příklad: Ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2025 los Státní volební komise přiřadí Oblast 1 (Západní Evropa) k volebnímu kraji Praha, Oblast 2 (Ostatní Evropa) k Moravskoslezskému volebnímu kraji, Oblast 3 ke Středočeskému volebnímu kraji a Oblast 4 (Ostatní svět) k Jihomoravskému volebnímu kraji.

První, méně problematická varianta spočívá v určení příslušnosti států, včetně sporných, ke konkrétní oblasti v zahraničí Ministerstvem vnitra. Tato varianta nastane, když internetové rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků navede voliče z určitého státu k předlohám hlasovacích lístků z určitého volebního kraje. Například korespondenčního voliče z Andorry navede k elektronickým předlohám hlasovacích lístků pro volební kraj Praha a korespondenčního voliče z Ázerbájdžánu navede k elektronickým předlohám hlasovacích lístků pro Jihomoravský volební kraj. Vyhodnocení, že Ázerbájdžán leží v „*území států neuvedených v oblastech 1 až 3*“<sup>94</sup>, tedy v Oblasti 4 (Ostatní svět), tak provede Ministerstvo vnitra.

Problém této varianty je v první řadě problémem volebního práva. Ministerstvo vnitra, příp. jiné ministerstvo, není k určení příslušnosti států ke konkrétní oblasti v zahraničí oprávněno. Podle čl. 20 Ústavy je pro právní úpravu voleb v České republice klíčová zákonná úroveň. Podzákonná právní úprava voleb je přípustná, nesmí se však týkat „*podstaty výkonu volebního práva, ani podstaty organizace voleb*“<sup>95</sup> naopak se musí týkat „*záležitostí, u nichž*

<sup>89</sup> § 5 zákona č. 268/2024 Sb., § 57 b zákona č. 88/2024 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>90</sup> § 5 zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>91</sup> § 5 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>92</sup> § 6 odst. 1 a 2 zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>93</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>94</sup> Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>95</sup> SYLLOVÁ, J. Čl. 20 Další podmínky výkonu volebního práva. In: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2016, s. 263. ISBN 978-80-7400-590-9.

je podzákonná úprava nezbytný vzhledem ke požadavku rychlé a operativní změny<sup>96</sup>. Čl. 79 odst. 3 Ústavy podmiňuje vydání podzákonného právního předpisu ministerstvem mj. výslovným zákonným zmocněním. Zákon o volbách do Parlamentu, jehož součástí je příloha č. 1 s územním vymezením oblastí v zahraničí, však Ministerstvo vnitra, příp. jiné ministerstvo k vydání prováděcího předpisu nezmocňuje.<sup>97</sup> Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy pak lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Přičlenění států ke konkrétním oblastem v zahraničí ministerstvem bez zákonného podkladu tak může být vnímáno jako sporné.

Druhá, více problematická varianta spočívá v určení příslušnosti sporných států ke konkrétní oblasti v zahraničí samotným korespondenčním voličem. Tato varianta nastane, když internetové rozhraní s elektronickými předlohami hlasovacích lístků ponechá výběr předloh hlasovacích lístků pro určitý volební kraj na korespondenčním voliči. Například korespondenční volič z Andorry bude příslušný volební kraj, volební kraj Hlavního města Praha, vybírat z nabídky ostatních volebních krajů. Vyhodnocení, zda Ázerbájdžán leží v „území států Evropy neuvedených v oblastech 1“<sup>98</sup>, tedy v Oblasti 2 (Ostatní Evropa), nebo v „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“<sup>99</sup>, tedy v Oblasti 4 (Ostatní svět), tak provede korespondenční volič z Ázerbájdžánu. Tento volič si tedy hlasovací lístek vytiskne buď z elektronických předloh hlasovacích lístků pro Moravskoslezský volební kraj, nebo z elektronických lístků pro Jihomoravský volební kraj.

Problém této varianty je také problémem volebního práva, je ale i problémem volební praxe. Korespondenční voliči budou příslušnost států ke konkrétní oblasti v zahraničí vyhodnocovat různě. Zatímco jeden korespondenční volič z Ázerbájdžánu vyhodnotí, že Ázerbájdžán leží v „území států Evropy neuvedených v oblastech 1“<sup>100</sup>, tedy v Oblasti 2 (Ostatní Evropa), a příslušný hlasovací lístek bude tisknout z elektronických předloh hlasovacích lístků pro Moravskoslezský volební kraj, druhý korespondenční volič z Ázerbájdžánu vyhodnotí že Ázerbájdžán leží v „území států neuvedených v oblastech 1 až 3“<sup>101</sup>, tedy v Oblasti 4 (Ostatní Svět), a příslušný hlasovací lístek bude tisknout z elektronických předloh pro Jihomoravský volební kraj.<sup>102</sup> Jednomu zastupitelskému úřadu, v případě Ázerbájdžánu Velvyslanectví České republiky v Baku, tak korespondenční voliči zašlou hlasovací lístky ze dvou různých volebních krajů v České republice. Ve volební schránce ve volební místnosti na Velvyslanectví České republiky v Baku se tak budou nacházet úřední obálky s hlasovacími lístky jak z Jihomoravského volebního kraje, tak z Moravskoslezského volebního kraje.<sup>103</sup> (Ne)platnost těchto hlasovacích lístků, resp. hlasů, z obou volebních krajů bude muset

<sup>96</sup> SYLLOVÁ, 2016, op. cit., s. 263.

<sup>97</sup> Srov. § 92 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>98</sup> Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>99</sup> Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>100</sup> Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>101</sup> Příloha č. 1 k zákonu 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>102</sup> § 6 odst. 1 zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>103</sup> § 7 odst. 4 zákona č. 268/2024 Sb.

vyhodnotit tamní zvláštní volební okrsková komise.<sup>104</sup> Ve stejné situaci se budou moci ocitnout i další zvláštní okrskové volební komise na několika dalších zastupitelských úřadech.

První varianta je méně problematická z toho důvodu, že při ní nedojde ke smísení hlasovacích lístků ze dvou volebních krajů ve volební schránce na jednom zastupitelském úřadě. Resp., smísení hlasovacích lístků není vyloučeno, je však méně pravděpodobné než v případě druhé varianty. V případě druhé varianty ke smísení hlasovacích lístků ze dvou volebních krajů ve volební schránce na jednom zastupitelském úřadu dojde s vysokou pravděpodobností. Případné zneplatnění hlasovacích lístků z jednoho, toho „nesprávného“ volebního kraje zvláštní okrskovou volební komisí na dotčeném zastupitelském úřadě, však bude možno rozporovat. Jako základ pro toto rozporování bude moci být využito právě nedostatečně určité územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny v příloze č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu.

Množství zvláštními volebními komisemi kvůli nedostatečně určitému územnímu vymezení oblastí v zahraničí zneplatněných hlasovacích lístků, resp. hlasů, nelze předem odhadovat. Není však vyloučeno, že půjde o takové množství hlasovacích lístků, resp. hlasů, které bude mít dopad na zjišťování výsledků voleb v daném volebním kraji, na určení počtu poslanců volených ve volebním kraji, na rozdělení mandátů v rámci volebního kraje (první skrutinium) i na rozdělení zbytkových mandátů (druhé skrutinium).<sup>105</sup> Není tedy vyloučeno, že půjde o takové množství hlasovacích lístků, resp. hlasů, které ovlivní celkový výsledek voleb v České republice a složení nové Poslanecké sněmovny.<sup>106</sup> A konečně není tedy vyloučeno, že výsledek hlasování, voleb nebo volby kandidáta, bude napaden volební stížností u Nejvyššího správního soudu.<sup>107</sup> Nejvyšší správní soud tak bude posuzovat, zda došlo k porušení ustanovení volebních zákonů způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky hlasování, výsledky voleb nebo výsledek volby kandidáta.<sup>108</sup>

#### 4 Procesní pohled: nedobré volební zákonodárství

Loňský rok byl rokem volebního zákonodárství. V březnu 2024 byla přijata novela Ústavy, zajišťující vyšší stabilitu volebních obvodů do Senátu a zakotvující pevný termín voleb do obecních a krajských zastupitelstev a voleb do Senátu. Spolu s ní zákonodárci přijali dva navzájem související volební zákony, zákon o správě voleb a zákon doprovázející zákon o správě voleb. V srpnu 2024 pak zákonodárci přijali zákon o korespondenční volbě a novelu zákona o volbě prezidenta republiky.

V této části článku zasazuji změny v asimilované reprezentaci, tj. změny územního vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, do kontextu těchto volebních reforem. V jejich průběhu k odhalení problémů nedošlo. Argumentuji, že jejich nepostřehnutí, případně ignorování je dáno neschopností včas vyhodnotit povahu změn a jejich dopady

<sup>104</sup> § 40 odst. 4 a § 41 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>105</sup> § 46, 48, 50, 51 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>106</sup> § 52 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>107</sup> § 87, 88 odst. 2 zákona č. 247/1995 Sb.

<sup>108</sup> § 87 odst. 3, 4 a 5 zákona č. 247/1995 Sb.

(primární aspekt) v podmínkách krátkodobé i dlouhodobé nedostatečné péče o kvalitu volební legislativy (podporující aspekt). Na závěr zprostředkovávám úvahy volebních zákonodárců o podobách módu reprezentace vnějšího elektorátu a jejich dopadech na výsledek voleb (doplňkový aspekt).

#### 4.1 Podporující aspekt: nedostatečná péče o volební legislativu

Přijímání volební legislativy má být „hvězdnou hodinou“ zákonodárství.<sup>109</sup> Specifikum přijímání volebních zákonů spočívá v tom, že jde o tzv. zákonodárství ve vlastní věci.<sup>110</sup> Ústavou je tato „podjatost volebního zákonodárce“<sup>111</sup> v určitém ohledu korigována; článek 40 Ústavy k přijetí volebního zákona vyžaduje, aby byl schválen Poslaneckou sněmovnou i Senátem. Tento požadavek na jednu stranu může být pojistkou před volebním inženýrstvím prováděným ve „zlé víře“<sup>112</sup>, na druhou stranu však může znesnadnit dobře myšlenou reformaci volebního práva. Druhé dokládá mj. fakt, že ačkoli se v České republice o potřebě přijetí volebního kodexu začalo hovořit již před čtvrt stoletím,<sup>113</sup> k přijetí zákona o správě voleb, který má funkci volebního kodexu plnit,<sup>114</sup> došlo až v loňském roce. Jeho přijetí a přijetí dalších dvou zákonů jako „trojice zákonů ke kultivaci a evolučnímu posunu volební legislativy v České republice“<sup>115</sup> je jistě krokem správným směrem. Mám však za to, že v České republice dlouhodobě není tvorbě volební legislativy věnována adekvátní péče. A mám pak za to, že potřebná péče nebyla věnována ani tvorbě tohoto volebního „balíčku“.

Zaprvé, přijetí volebního zákona vyžaduje zisk určité míry politické podpory. Vláda však pro tyto návrhy zákonů (sněmovní tisky 378, 379 a 380) ve všech svých aspektech potřebnou míru této zajistit nedokázala. Návrhy zákonů údajně vycházely „z dlouhodobé činnosti pracovní skupiny, kterou tvořili zástupci Ministerstva vnitra a zástupci politických stran zastoupených v Parlamentu“.<sup>116</sup> Návrh zákona o správě voleb však obsahoval návrh na přechod k systému jednodenních voleb, který neměl podporu poslanců sněmovní opozice,<sup>117</sup> ale dokonce ani

<sup>109</sup> FILIP, J. Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1990–1992. In: NOVÁK, M., LEBEDA, T. (eds.). *Volební a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004, s. 202. ISBN 80-86473-88-0.

<sup>110</sup> Viz bod 95 a násl. nálezu ÚS ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

<sup>111</sup> Srov. bod 54 nálezu Pl. ÚS 44/17 a zde uvedené zdroje.

<sup>112</sup> Srov. bod 54 a násl. nálezu Pl. ÚS 44/17 a zde uvedený POZEN, D. E. *Constitutional Bad Faith*. *Harvard Law Review*. 2016, roč. 129, č. 4, s. 885–955, ISSN 0017-811X.

<sup>113</sup> FILIP, J. Volební kodex jako zákon. In: MARŠÁLEK, P., GERLOCH, A. (eds.). *Zákon v kontinentálním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, s. 253. ISBN 80-86861-06-6.

<sup>114</sup> Srov. důvodová zpráva (sněmovní tisk 530), s. 52–53.

<sup>115</sup> Vyjádření ministra Rakušana. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. *Senát PČR* [online]. 6. 3. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7402&D=06.03.2024#b25395>

<sup>116</sup> Vláda navrhuje změny v organizaci voleb, mají být jednodenní v pátek. *Vláda České republiky* [online]. 1. 2. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-navrhuje-zmeny-v-organizaci-voleb--maji-byt-jednodenni-v-patek-202698/>

<sup>117</sup> KUCHYŇOVÁ, Z. Budeme volit jen jeden den? Návrh na úpravu voleb podpořila vláda. *Český rozhlas* [online]. 2. 2. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://cesky.radio.cz/budeme-volit-jen-jeden-den-navrh-na-upravu-voleb-podporila-vlada-8774033>

podporu některých poslanců vládní koalice.<sup>118</sup> Vláda jako navrhovatelka zákona přitom tvrdila, že „nad zavedením jednoho volebního dne panuje i obecná politická shoda“.<sup>119</sup> Aby si vláda zajistila podporu sněmovní opozice s návrhy vyžadujícími změnu Ústavy, upustila od požadavku na přechod k systému jednodenních voleb<sup>120</sup> a od záměru přijmout v rámci tohoto volebního „balíčku“ korespondenční hlasování.<sup>121</sup> Návrh na zavedení korespondenčního hlasování proto koaliční poslanci předložili samostatně jako sněmovní tisk 596.

Zadruhé, potřeba opětovného předložení návrhů zákona o správě voleb a zákona doprovázejícího zákon o správě voleb (sněmovní tisky 530 a 531) (návrhů v kompromisní podobě zachovávající systém dvoudenních voleb) vedla k nežádoucímu oddálení legislativního procesu. Navrhovatelé těchto zákonů, skupina poslanců z řad vládní koalice i z řad sněmovní opozice, proto navrhli, aby s nimi Poslanecká sněmovna vyslovila souhlas v jediném čtení.<sup>122,123</sup> Poslanecká sněmovna tak učinila; v případě návrhu na vydání zákona o správě voleb trvalo první čtení ani ne 20 minut,<sup>124</sup> v případě návrhu na vydání zákona doprovázejícího zákon o správě voleb trvalo první čtení ani ne 10 minut.<sup>125</sup> Návrhy zásadních právních norem se tak poslanci přímo na plénu Poslanecké sněmovny zabývali necelou půlhodinou. Projednání návrhů v režimu tří čtení by sice automaticky nezaručilo, že poslanci problematickou změnu v územním vymezení oblastí v zahraničí zaregistrují, poskytlo by jim však pro její odhalení nebo pro odhalení jiných možných problémů v návrzích zákonů a jejich revizi větší prostor.

Zatřetí, věci nepomohl Senát. Senátoři se sice ukázali být konstruktivními zákonodárci, konstruktivitu však prokázali co do respektování politických dohod. Součástí dohody učiněné mezi zástupci koaličních a opozičních poslaneckých klubů bylo, že poslanci budou zásadně trvat na návrzích zákonů v předloženém znění (sněmovní tisky 530 a 531), tedy, že nebudou akceptovat žádné pozměňovací návrhy Senátu.<sup>126</sup> Většina senátorů se dohodu rozhodla respektovat, s určitým „upozaďením“ Senátu v této volební reformě jich nesouhlasilo jen několik.<sup>127</sup> Značnou část rozpravy k trojici návrhů zákonů (sněmovní tisky 378, 530 a 531)

<sup>118</sup> MARTINEK, J. Jednodenní volby koalice odpískala. *Novinky.cz* [online]. 7. 9. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-jednodenni-volby-koalice-odpiskala-40442894>

<sup>119</sup> Důvodová zpráva k § 2 – Územní vymezení voleb, den voleb a doba hlasování. (sněmovní tisk 379), s. 92.

<sup>120</sup> MARTINEK, 2023, op. cit.

<sup>121</sup> Stenoprotokol z 78. schůze, část 137. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078137.htm#r9>

<sup>122</sup> Srov. § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>123</sup> Důvodová zpráva, bod 11. Způsob projednání návrhu zákona (sněmovní tisk 530), s. 89, Důvodová zpráva, bod 9. Způsob projednání návrhu zákona (sněmovní tisk 531), s. 115.

<sup>124</sup> Stenoprotokol z 78. schůze, část 137, 2023, op. cit.

<sup>125</sup> Stenoprotokol z 78. schůze, část 139. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078139.htm>

<sup>126</sup> Srov. vyjádření poslanců Vondráčka (ANO) a Dufka (KDU-ČSL). Stenoprotokol z 78. schůze, část 138. *PS PCŘ* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/078schuz/s078138.htm>, Srov. vyjádření poslance Cogana (STAN) v Senátu. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

<sup>127</sup> Srov. vyjádření senátorů Hilšera (nez.) a Kordové Marvanové (ODS a TOP 09). Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

i přes to senátoři věnovali debatě o dohodě, příp. o poslaneckém návrhu na zavedení korespondenčního hlasování.<sup>128</sup>

Začtvrté, první loňská volební reforma neproběhla ideálním způsobem. Neideálnost spočívá v přípravě a započetí novelizace zákona o správě voleb návrhem zákona o korespondenční volbě v době, kdy zákon o správě voleb nebyl ani schválen, v době, kdy návrh zákona o správě voleb teprve projednával Senát. V rovině volební praxe tato neideálnost zneprůhlednila průběh volební reformy a postavila senátory podporující přijetí korespondenčního hlasování před nutnost schválit navrhované zákony v Senátu postoupené podobě; obě přípustili někteří senátoři.<sup>129</sup> V rovině volebněprávní teorie tato neideálnost popírá požadavky, které tato teorie klade na průběh i výsledek tvorby volebního kodexu, předně na požadavek stability právní regulace.<sup>130</sup> („*Ideálem kodexu je jednotná, nerozporná, úplná a stabilní regulace určité oblasti společenských vztahů*“)<sup>131</sup>. Zároveň však – krátce odbočím –, požadavky teorie na průběh a výsledek tvorby (volebního) kodexu nesplňuje sám „volební kodex“, tj. zákon o správě voleb, konkrétně požadavek úplnosti („*Kodex zahrnuje vše, co právní řád k dané problematice stanoví*“<sup>132</sup>). Je spíše kvazikodexem.

Zapáté, ideálním způsobem neproběhla druhá loňská volební reforma, tj. projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě. Návrh zákona Poslanecké sněmovně předložila skupina 15 poslanců všech politických stran vládní koalice. Vláda se v návaznosti na způsob předložení sněmovního tisku ocitla pod kritikou opozičních poslanců za údajné obcházení legislativního procesu. V každém ze tří čtení opoziční poslanci vytýkali vládě, resp. koaličním poslancům, že se předložením návrhu zákona formou poslaneckého návrhu chtěla vyhnout důležitým částem předsněmovní fáze legislativního procesu probíhajících u vládních návrhů zákonů, mj. meziresortnímu připomínkovému řízení.<sup>133</sup> Kvůli nesouhlasu se způsobem předložení návrhu zákona a především kvůli zásadnímu nesouhlasu s projednávanou materií pak opoziční poslanci zasáhli projednávání a schvalování návrhu zákona masivními obstrukcemi, mj. včetně rekordní 11hodinové řeči předsedy SPD Okamury.<sup>134</sup> Vládní koalice obstrukce překonávala mj. stanovením pevného času hlasování v každém

<sup>128</sup> Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

<sup>129</sup> Srov. vyjádření senátorů Hilšera, Czernina (ODS a TOP 09), Goláně (ODS a TOP 09) a Kordové Marvanové. Stenozáznam z 22. schůze Senátu. 2024, op. cit.

<sup>130</sup> K tomu viz FILIP, 2015, op. cit., s. 253–257.

<sup>131</sup> Ibid., s. 254.

<sup>132</sup> Ibid., s. 255.

<sup>133</sup> K významu meziresortního připomínkového řízení viz ZBÍRAL, R. Návrhy zákonů v meziresortním připomínkovém řízení: zásadní fáze v meziresortním připomínkovém řízení, nebo přehlídka malicherných podnětů? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 261–289. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2021-2-3>

<sup>134</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 85. *PS PČR* [online]. 18. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088085.htm#r2>

ze tří čtení.<sup>135,136,137</sup> K ustanovení pracovní skupiny se zástupci koaličních i opozičních poslaneckých klubů došlo po prvním čtení, ve kterém opoziční poslanci požadovali upřesnění některých nejasností návrhu včetně (již stanoveného) rozdělení světa do dvou oblastí. Z obou stran šlo o konstruktivní krok, ke zmírnění polarizované debaty však nestačil.

## 4.2 Primární aspekt: neschopnost vyhodnotit povahu problematičkých změn a jejich dopady

Neideální průběh obou volebních reforem přispěl k pozdějšímu vyjevení pravé, politické povahy změn v asimilované reprezentaci poslancům. Změna v asimilované reprezentaci byla zahrnuta do balíčku administrativních změn v nastavení voleb, ačkoli, jak dále argumentuji, jde o změnu v nastavení volebního systému, tedy o povahou více politickou než administrativní změnu.

### 4.2.1 Primární aspekt u první změny územního vymezení oblastí v zahraničí

Změnu v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny přinesl jako první zákon doprovázející zákon o správě voleb. Zákon o volbách do Parlamentu nově územně vymezil dvě oblasti v zahraničí, „evropskou“ a „mimoevropskou“ a omezil přípuštění volebních krajů do „podřazovacího“ losování na čtyři největší volební kraje (část 2.3).<sup>138</sup>

Navrhovatelé zákonů, vláda (sněmovní tisky 379 a 380) a skupina poslanců (sněmovní tisky 530 a 531), zdůrazňovali jak v samotných návrzích, tak v případech druhé dvojice návrhů i při jejich projednávání, technický charakter navrhovaných změn. Navrhovatelé, vycházející z předpokladu existence dvou odlišných rovin volebního práva, administrativní roviny a politické roviny,<sup>139</sup> údajně usilovali upravit výlučně administrativní rovinu voleb.<sup>140</sup> O ní uvedli, že „zahrnuje nástroje, postupy a pravidla, která se realizují hlavně na požadí tzv. organizačně technické přípravy voleb. Bez nich by volby nemohly probíhat. Jde o prostor politický spíše neutrální, nekonfliktní

<sup>135</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 324. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088324.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 325. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088325.htm>

<sup>136</sup> Stenoprotokol z 102. schůze, část 105. *PS PČR* [online]. 10. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102105.htm>, Stenoprotokol z 102. schůze, část 106. *PS PČR* [online]. 10. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102106.htm>

<sup>137</sup> Stenoprotokol z 107. schůze, část 54. *PS PČR* [online]. 14. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107054.htm>

<sup>138</sup> § 27 zákona č. 275/1994 Sb., ve znění zákona č. 89/2024 Sb.

<sup>139</sup> Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

<sup>140</sup> Obecná část důvodové zprávy, část 2.1 obecný cíl předkládaného zákona. Sněmovní 379/0 (s. 55) a 530/0 (s. 55).

*a věcně složitý. Jde více o zvláštní část správního práva než o volební právo jako takové.*<sup>141</sup> Výslovně pak vyloučili, že navrhované změny zasahují do úpravy volebních systémů,<sup>142</sup> patřících do politické roviny voleb. O ní uvedli, že *"je velmi citlivá, neboť jejím jádrem je nastavení aktivního a pasivního volebního práva, způsobu hlasování a hlavně způsobu přepočtu hlasů na mandáty."*<sup>143</sup>

Pokud přijmeme východisko navrhovatelů o dvou velmi odlišných rovinách volebního práva, je zásadní určit, do které z nich patří změna v asimilované reprezentaci. Podle navrhovatelů patří do administrativní roviny volebního práva. Já zastávám opačný názor. Mód reprezentace vnějšího elektorátu ve volebním systému je jedním z institucionálních omezení extrateritoriálního hlasování. Jelikož se mód reprezentace odráží v nastavení volebních obvodů (část 1), což je jedna z klíčových proměnných volebního systému v úzkém slova smyslu, nepochybně tak jeho konkrétní podoba má vliv na „způsob přepočtu hlasů na mandáty“ (část 2). Zvýšení počtu oblastí v zahraničí, pod které jsou podřazovány zvláštní volební okrsky v zahraničí, a omezení podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje namísto všech 14 volebních krajů, s sebou určité výzvy na úseku správy voleb samozřejmě přináší. Administrativní náročnost určité změny v nastavení voleb však přece nevylučuje, že tato změna nemá politický charakter a že nebude mít politické dopady.

Součástí problému je, že navržená změna v asimilované reprezentaci byla v návrzích zákona doprovázejícího zákon o správě voleb (sněmovní tisky 380 a 531) poměrně skryta. V obecných částech důvodových zpráv jsou přehledně uvedeny mnohé navrhované změny, změna v asimilované reprezentaci však mezi nimi není,<sup>144</sup> poprvé je zmíněna až ve zvláštních částech důvodových zpráv.<sup>145</sup> I to mohlo přispět k tomu, že navržená změna nebyla zaregistrována např. v meziresortním připomínkovém řízení v případě vládního návrhu zákona (sněmovní tisk 380) ani při zhruba 10minutovém projednávání poslaneckého návrhu zákona (sněmovní tisk 571) v Poslanecké sněmovně. Zákonodárci napříč politickým spektrem měli za to, že schvalují, slovy ministra Rakušana (STAN), *„technicistní normu, která v sobě nemá žádný vpravdě politický obsah, ale jedná se o správu voleb a technickou normu“*.<sup>146</sup>

#### 4.2.2 Primární aspekt u druhé (aktuální) změny územního vymezení oblastí v zahraničí

Jako druhý přinesl změnu v asimilované reprezentaci vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny zákon o korespondenční volbě. Zákon o volbách do Parlamentu

<sup>141</sup> Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

<sup>142</sup> Obecná část důvodové zprávy, část. 2.1 obecný cíl předkládaného zákona. Sněmovní 379/0 (s. 55) a 530/0 (s. 55).

<sup>143</sup> Obecná část důvodové zprávy, část 1.4 zhodnocení právní úpravy na úrovni běžných zákonů (sněmovní). Sněmovní tisky 379/0 (s. 53) a 530/0 (s. 53).

<sup>144</sup> Obecná část důvodových zpráv. Sněmovní tisky 380/0 a 531 (s. 106–109).

<sup>145</sup> K čl. I bodu 40 – § 27. Sněmovní tisky 380/0 a 531/0 (s. 119–120).

<sup>146</sup> Stenoprotokol z 78. schůze, část 138. 2023, op. cit.

nově (a aktuálně) územně vymezuje čtyři oblasti v zahraničí, omezení přípuštění volebních krajů do podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje pak zachovává (část 2.3).<sup>147</sup> Teprve při projednávání návrhu zákona o korespondenční volbě (sněmovní tisk 596) se poslancům vyjevil politický charakter změny v asimilované reprezentaci. V průběhu prvního čtení začali opoziční poslanci poukazovat na některé se změnou více či méně související nejasnosti, což vyústilo v ustanovení pracovní skupiny se zástupci koaličních i opozičních poslaneckých klubů. Výsledkem jednání skupiny byl mj. kompromisní návrh na zdvojnásobení počtu oblastí v zahraničí, formálně předložený jako pozměňovací návrh Ústavně-právního výboru (sněmovní tisk 596/8). Někteří opoziční poslanci však i v dalších čteních vystupovali i proti tomuto návrhu.

Ze začátku prvního čtení měli opoziční poslanci výhrady především vůči návrhům zmocňovacích ustanovení umožňujících Ministerstvu zahraničních věcí stanovit „*vyhláškou územní obvody, popřípadě části územních obvodů zastupitelských úřadů, v nichž mohou voliči využít korespondenční hlasování*“, při zohlednění „*dostupnosti a podmínek poskytování poštovních služeb na příslušném území*“.<sup>148</sup> Opoziční poslanci navrhovatelům vytýkali, že s návrhem zákona nedali návrh vyhlášky; nebylo jim jasné, jak bude stanovení volebních obvodů, příp. částí územních obvodů zastupitelských úřadů pro korespondenční hlasování, vypadat v praxi. Zpochybňovali i samotnou volbu druhu prováděcího předpisu; zmocňovací ustanovení by dle nich mohlo vést k libovůli Ministerstva zahraničních věcí při stanovování území, kde bude korespondenční hlasování (ne)využito, a bylo dle nich proto sporné z hlediska souladu s ústavním principem dělby moci.<sup>149</sup> První z námitek objasňoval ministr zahraničních věcí Lipavský (tehdy Piráti) slovy, že při stanovování územních obvodů, příp. částí územních obvodů zastupitelských úřadů pro korespondenční hlasování bude využít „*zdravý selský rozum*“.<sup>150</sup> Druhá z námitek zůstala neobjasněna, na jednání pracovní skupiny však zástupci jednotlivých poslaneckých klubů došli ke shodě, že bude vhodnější, když prováděcím předpisem nebude vyhláška ministerstva, ale nařízení vlády. Příslušný návrh opět formálně jako pozměňovací návrh vznesl Ústavně-právní výbor. V dalších čteních se k otázce vrátil již jen ministr Lipavský s ujištěním, že budou-li ohlédány základní parametry, půjde o jednoduchou technickou záležitost.<sup>151</sup>

Ve třetím dni prvního čtení opoziční poslanci poprvé vznesli výtky vůči (již stanovenému) rozdělení světa do dvou oblastí v zahraničí a omezení podřazovacího losování na čtyři

<sup>147</sup> § 27 a příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>148</sup> Bod 15, návrh § 58 odst. 3 zákona o správě voleb, návrh § 10 zákona č. 268, Sněmovní tisk 596/0, s. 4, s. 10.

<sup>149</sup> Srov. vyjádření poslanců Kocourka (ANO), Válkové (ANO) a Malé (ANO). Stenoprotokol z 88. schůze, část 186. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088186.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 192. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088192.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 243. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088243.htm>

<sup>150</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 184. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088184.htm>

<sup>151</sup> Stenoprotokol z 102. schůze, část 75. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102075.htm>

největší volební kraje. Právě v následné debatě mezi koaličními a opozičními poslanci o této změně se jim vyjevilo, že jde více o politickou než administrativní záležitost. Z opozičních poslanců vystupovala v prvním čtení proti změně nejčastěji poslankyně Mračková Vildumetzová (ANO), a to s pochybnostmi o zaručení rovnosti při přidělování mandátů jednotlivým 14 volebním krajům. Omezení podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje a následné příkazování hlasů ze zvláštních volebních okrsků v zahraničí do dvou vylosovaných volebních krajů mohlo podle opoziční poslankyně vést k přidělení více mandátů těmto dvěma velkým volebním krajům a současnému přidělení méně mandátů malým volebním krajům.<sup>152</sup> Výtky objasňovali koaliční poslanci jednak tím, že účelem změny bylo zmírnit vliv hlasů vnějších voličů na výsledek voleb v konkrétním volebním kraji, což mělo být nejsnáze dosažitelné při přičtení těchto hlasů k hlasům z velkých volebních krajů,<sup>153</sup> jednak s tím, že opoziční poslanci pro změnu sami hlasovali při schvalování návrhu zákona doprovázejícího zákon o správě voleb.<sup>154</sup> Na jednáních pracovní skupiny po prvním čtení zástupci jednotlivých poslaneckých klubů ke shodě na vhodné podobě reprezentace vnějších voličů nedošli. Výstupem z jednání skupiny sice byl později přijatý pozměňovací návrh Ústavně-právního výboru na rozdělení světa na čtyři oblasti a přilosoování těchto oblastí ke čtyřem největším volebním krajům, opoziční poslanci však upřednostňovali jiná řešení (část 4.3). Otázka podoby reprezentace vnějšího elektorátu tak zůstala předmětem debat i v dalších čteních.<sup>155</sup>

I přes výtky opozičních poslanců k některým aspektům změn v asimilované reprezentaci za celou dobu projednávání návrhu zákona o korespondenční volbě nepřišel s problémem nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí žádný ze zákonodárců. Jen poslanci Kohoutek (ANO) a Fiala (SPD) poukázali na možnost omylů voličů při tisku hlasovacích lístků z internetových stránek Ministerstva vnitra, nikoli však v souvislosti s nejasností

<sup>152</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 190. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088190.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 191. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088191.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 322. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088322.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 361. *PS PČR* [online]. 25. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088361.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 362. *PS PČR* [online]. 25. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088362.htm>

<sup>153</sup> Srov. vyjádření ministra Rakušana a poslance Berkiho (STAN). Stenoprotokol z 88. schůze, část 214. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088214.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 339. *PS PČR* [online]. 24. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088339.htm>

<sup>154</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 185. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088185.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 205. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088205.htm>

<sup>155</sup> Srov. vyjádření poslanců Mračkové Vildumetzové a Maška (ANO). Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107071.htm>, Stenoprotokol z 107. schůze, část 72. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107072.htm>

o příslušnosti států ke konkrétní oblasti (část 3).<sup>156,157</sup> Obsah přílohy č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu přitom někteří zákonodárci ve svých projevech přímo opakovali,<sup>158</sup> aniž by jim přišlo zvláštní, že jmenovitě jsou uvedeny pouze státy v „Evropě 1“. Žádný z volebních zákonodárců se zkrátka nezamyslel, kde (ne)leží Evropa.

### 4.3 Doplnkový aspekt: argumentace módy reprezentace vnějšího elektorátu a jejich dopady na výsledek voleb

Politickou povahu změn v asimilované reprezentaci dokládají výměny názorů mezi poslanci při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě. V této části stručně zprostředkovávám jejich argumentaci k institucionálním omezením extrateritoriálního hlasování, předně k podobám módy reprezentace vnějšího elektorátu, a jejich dopadům na výsledky voleb. Vracím se tím k dřívějším částem textu (části 1 a 2.2) a propojuji tak teoretické poznatky volebních studií s českou volebněprávní realitou.

Při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě se opoziční poslanci nevymezili jen vůči změnám a návrhům změn ve dvou předmětných institucionálních omezeních extrateritoriálního hlasování, změně v asimilované reprezentaci a návrhu na zavedení korespondenčního hlasování pro české občany žijící v zahraničí, ale i vůči možnosti hlasovat ze zahraničí jako takové.<sup>159</sup> Např. opoziční poslankyně Babišová (ANO) ve své řeči reprodukovala argumenty odpůrců korespondenčního hlasování z řad ústavních právníků a politologů,<sup>160</sup> že čeští občané trvale žijící v zahraničí, by neměli rozhodovat o dění ve státě, ve kterém nežijí a ve kterém neplatí daně.<sup>161</sup> Tento argument je v debatách o extrateritoriálním hlasování častý, vychází ze *zásady/principu všech subjektů* (all-subjected principle) R. A. Dahla, podle nějž by „*právo podílet se na vládě by měl mít každý, kde je subjektem jejich*

<sup>156</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 191. 2024. op. cit., Stenoprotokol z 88. schůze, část 217. *PS PČR* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088217.htm>

<sup>157</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 322. 2024, op. cit.

<sup>158</sup> Srov. vyjádření ministra Rakušana a senátora Goláně. Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. 2024, op. cit., Stenozáznam z 28. schůze Senátu. *Senát PČR* [online]. 21. 8. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=steno&O=14&IS=7494&D=21.08.2024#b25858>

<sup>159</sup> Např. poslanec Fiala (SPD). Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107009.htm>

<sup>160</sup> Např. BALÍK, S. Stanislav Balík: Plusy a minusy korespondenční volby na vahách. *Reflex* [online]. 11. 1. 2024 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.reflex.cz/clanek/komentare/122640/stanislav-balik-plusy-a-minusy-korespondencni-volby-na-vahach.html>, KOLMAN, P. „Odvol za bábu“. Korespondenční volby pro Čechy v zahraničí jsou etický i ústavní problém. *Lidovky.cz* [online]. 13. 1. 2024 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: [https://www.lidovky.cz/nazory/odvol-za-babu-korespondencni-volby-pro-cechy-v-zahranici-jso-etycky-i-ustavni-problem.A240110\\_141954\\_ln\\_nazory\\_rkj](https://www.lidovky.cz/nazory/odvol-za-babu-korespondencni-volby-pro-cechy-v-zahranici-jso-etycky-i-ustavni-problem.A240110_141954_ln_nazory_rkj), KOUDELKA, Z. Korespondenční hlasování. *Česká justice* [online]. 22. 3. 2022 [cit. 27. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/nazory/korespondencni-hlasovani/>

<sup>161</sup> Srov. vyjádření poslankyně Babišové (ANO). Stenoprotokol z 88. schůze, část 82. *PS PČR* [online]. 17. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088082.htm>, Stenoprotokol z 88. schůze, část 83. *PS PČR* [online]. 17. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088083.htm>

*rozhodnutí*“.<sup>162</sup> Z úst opozičních poslanců zazněl vícekrát, avšak ne tolikrát,<sup>163</sup> aby šlo říct, že jde – z normativního hlediska –, o stále otevřenou otázku. I v České republice je proto umožnění extrateritoriálního hlasování spíše demokratickou normou.

Více sporná byla pro opoziční poslance otázka konkrétní alternativní volební techniky hlasování. Normativní argument opozičních poslanců vůči návrhu na zavedení korespondenčního hlasování byl, že tato volební technika posílí vliv českých občanů trvale žijících mimo Českou republiku na domácí politiku.<sup>164</sup> Normativním (proti)argumentem jej vyvracel např. poslanec Havel (TOP 09), který argumentoval, že možnost hlasovat v zahraničí korespondenčně budou mít i čeští občané pobývající mimo republiku jen dočasně (např. studenti na Erasmu).<sup>165</sup> Volebním argumentem opozičních poslanců pak bylo zvýšení rizika zaplavení a/nebo zvrácení výsledků voleb v důsledku předpokládaného nárůstu počtu vnějších voličů. Obavy většiny z nich se týkaly možného nežádoucího vlivu hlasů vnějších voličů na výsledky voleb v domácích volebních krajích, v této souvislosti proto někteří z nich po navrhovatelích požadovali odhady počtu vnějších voličů.<sup>166</sup> Volebním (proti)argumentem koaličních poslanců bylo poukazování na stanovenou změnu v počtu oblastí v zahraničí a počtu domácích volebních krajů, ke kterým jsou tyto oblasti přiřazovány, i omezení těchto možných volebních krajů na dva ze čtyř největších. K těmto změnám došlo právě proto, aby bylo eliminováno riziko zaplavení; rozdělení zahraničí na dvě oblasti mělo vést k rovnoměrnějšímu rozprostření hlasů vnějších voličů, jejich započtení do dvou ze čtyř největších mělo vyloučit možnost ovlivnění výsledků voleb v menších volebních krajích.<sup>167</sup> Část obav opozičních poslanců pak byla adresována navržením navýšení počtu oblastí v zahraničí ze dvou na čtyři. K odůvodnění návrhu byl opět využit volební (proti)argument, že ještě rovnoměrnější rozprostření hlasů vnějších voličů zase o něco sníží riziko zaplavení.<sup>168</sup>

Konečně, opuštění 22 let zavedené podoby asimilované reprezentace zákonem č. 89/2024 Sb. částečně otevřelo debatu o vhodné podobě reprezentace českých občanů žijících v zahraničí. Omezení počtu volebních krajů zařazených do podřazovacího losování na čtyři největší volební kraje vyvolalo v některých opozičních poslancích podezření, že šlo o účelovou (ve smyslu *bad faith*) změnu, již politické strany vládní koalice chtěly do budoucna posílit své postavení. Tato „dvojitá manipulace“ dle nich spočívala v navýšení počtu vnějších voličů zavedením korespondenčního hlasování a alokováním jejich hlasů do těch volebních krajů,

<sup>162</sup> DAHL, R. A. *After the Revolution? Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press, 1990, s. 64. ISBN 0-300-01447-3.

<sup>163</sup> Počet námitek samozřejmě nerozhoduje o tom, zda je něco otevřenou otázkou, či nikoli, jde spíše o můj subjektivní pocit nabytý z parlamentních debat. Blížíci se volby do Poslanecké sněmovny by s ohledem na historicky první využití korespondenčního hlasování mohly tuto otázku znovu pootevřít.

<sup>164</sup> Srov. vyjádření poslankyně Babišové. Stenoprotokol z 88. schůze, část 83. 2024, op. cit.

<sup>165</sup> Stenoprotokol z 107. schůze, část 82. *PS PČR* [online]. 18. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107082.htm>

<sup>166</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 82. 2024, op. cit.

<sup>167</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 214. 2024, op. cit., Stenoprotokol z 88. schůze, část 339. 2024, op. cit.

<sup>168</sup> Stenoprotokol z 102. schůze, část 41. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102041.htm>, Stenoprotokol z 102. schůze, část 42. *PS PČR* [online]. 9. 5. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102042.htm>

ve kterých koaliční politické strany dlouhodobě vykazovaly výborné volební výsledky;<sup>169</sup> přidělení více mandátů vylosovaným volebním krajům totiž mohlo vést k přikázání těchto mandátů koaličním politickým stranám.<sup>170</sup>

Opoziční poslanci vybízeli k jiným, v jejich očích vhodnějším řešením. Na základě normativní výhrady, že hlasy vnějších voličů mají směřovat do volebních krajů, k nimž tito voliči nemusí mít žádné vazby, navrhovalo několik opozičních poslanců přiřazovat hlasy vnějších voličů k jednotlivým volebním krajům na základě biografických vazeb. Např. poslankyně Peštová (ANO) požadovala, aby se hlas vnějšího voliče započítal do volebního kraje, k němuž daný volič prokáže vztah.<sup>171</sup> Poslanec Fiala (SPD) se klonil ke stejnému řešení, protože právě ono by zaručilo skutečně rovnoměrnou distribuci vnějších hlasů do jednotlivých volebních krajů. Pokud by vztah k některému z volebních krajů neprokázal, teprve pak by jeho hlas byl započten do konkrétně určeného volebního kraje.<sup>172</sup> S návrhy na připočítávání vnějších hlasů do všech 14 volebních krajů, ať již na základě biografických vazeb, nebo v poměru k počtu domácích voličů z domácího volebního kraje, přišli zástupci opozičních poslanců z ANO na jednání ustavené pracovní skupiny, zástupci vládní koalice však měli tyto návrhy odmítnout pro nerealizovatelnost.<sup>173</sup> Konečně, ačkoli většina návrhů opozičních poslanců nevybočila z rámce asimilovaného módu reprezentace, dva alternativní návrhy operovaly s diskrétní reprezentací. Poslanec Vondráček jako jedno z řešení zmínil vytvoření zvláštního 15. volebního kraje, určeného výhradně pro zahraničí.<sup>174</sup> Smíšený model jako jedno z řešení navrhl poslanec Fiala (SPD), hlas vnějšího voliče se vztahem k domácímu volebnímu kraji by se přičítal k tomuto kraji, hlas vnějšího voliče bez tohoto vztahu by se přičítal ke zvláštnímu 15. volebnímu kraji, reprezentovaného jedním poslancem.<sup>175</sup> Takové řešení by v evropském srovnání bylo unikátní (schéma č. 1).

Pohled do parlamentních rozprav dává zapravdu tvrzení Hutchesona a Arrighiho o vznášení normativních a volebních argumentů zákonodárci k jednotlivým institucionálním omezením extrateritoriálního hlasování. Pohled do těchto rozprav dále víceméně potvrzuje jejich tvrzení o typové omezenosti módů reprezentace, tedy o existenci dvou základních typů reprezentace, asimilované reprezentace a diskrétní reprezentace. (Víceméně, protože o smíšeném modelu navrhovaném poslancem Fialou by někteří mohli uvažovat jako o třetím typu

<sup>169</sup> Opoziční poslanci poukazovali na volební výsledky ve třech ze čtyř domácích volebních krajů, Hlavního města Praha, Jihomoravského a Středočeského, na volební výsledky ve čtvrtém domácím volebním kraji, Moravskoslezském, ve kterém dosahují dobrých volebních výsledků, naopak nepoukazovali.

<sup>170</sup> Vyjádření poslankyně Pošářové (SPD). Stenoprotokol z 102. schůze, část 57. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102057.htm>, vyjádření poslance Fialy (SPD). Stenoprotokol z 102. schůze, část 110. *PS PČR* [online]. 12. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/102schuz/s102110.htm>

<sup>171</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 185. 2024, op. cit.

<sup>172</sup> Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. 2024, op. cit.

<sup>173</sup> Srov. vyjádření Mračkové Vildumetzové. Stenoprotokol z 107. schůze, část 71. 2024, op. cit., Stenoprotokol z 107. schůze, část 76. *PS PČR* [online]. 21. 6. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/107schuz/s107076.htm>

<sup>174</sup> Stenoprotokol z 88. schůze, část 170. *PS PČR* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/088schuz/s088170.htm>

<sup>175</sup> Stenoprotokol z 107. schůze, část 9. 2024, op. cit.

módu reprezentace). Pohled do těchto rozprav pak konečně taktéž stvrzuje jak existenci praxe argumentace dvěma možnými nežádoucími účinky hlasů vnějších voličů na výsledky domácích voleb, zaplavením a zvrácením, tak existenci praxe rozhodování zákonodárců o podobě módu reprezentace na základě této argumentace (část 1).

## 5 Předzávěr: problematická valentýnka Ministerstva zahraničních věcí a možná řešení problému

Ostrý test nového modelu asimilované reprezentace ve volbách do Poslanecké sněmovny se uskuteční již letos na podzim. Již nyní probíhají přípravy na historicky první volby, v nichž budou moci čeští občané pobývající v zahraničí hlasovat i korespondenčně, na historicky první volby, v nichž se budou hlasy vnějších voličů započítávat do více než jednoho volebního kraje. V souvislosti se změnami v asimilované reprezentaci byly zatím uskutečněny čtyři kroky.

První krok spočívá ve vydání nařízení vlády č. 100/2025 Sb., o stanovení územních obvodů zastupitelských úřadů, v nichž mohou voliči využít korespondenční hlasování.

Druhý krok spočívá ve zřízení informační záložky *korespondenční volba* na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí, s již několika zveřejněnými informacemi.<sup>176</sup> „Valentýnská“ informace *Jak odhlasovat korespondenčně* návštěvníkům internetové stránky přehledným způsobem podává pokyny a údaje o 1. postupu voliče po obdržení dokumentů ke korespondenčnímu hlasování, 2. do jakého volebního kraje v ČR bude zařazen platný hlas konkrétního voliče, 3. v jakých zemích bude možné hlasovat korespondenčně, 4. možnosti odhlasovat prezenčně i po odeslání hlasu poštou a 5. základních pravidlech, kterých je třeba se držet, aby byl hlas uznán za platný.<sup>177</sup> Zhruba polovina údajů uvedených ad 2 je neproblematická, zhruba polovina údajů uvedených ad 2 je však problematická.

*(S ohledem na uskutečnění dalších kroků na dva odstavce opouštím vysvětlení částečné problémovosti tohoto kroku).*

Třetí krok spočívá v „podřazovacím“ losování Státní volební komise uskutečněném v návaznosti vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny prezidentem republiky v květnu 2025.<sup>178</sup> Los Státní volební komise přiřadil Oblast 1 („Západní Evropa“) k Moravskoslezskému kraji,

<sup>176</sup> Korespondenční volba. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 20. 1. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/korespondenčni\\_volba/index.html](https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondenčni_volba/index.html)

<sup>177</sup> Jak odhlasovat korespondenčně. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 14. 2. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/korespondenčni\\_volba/jak\\_odhlasovat\\_korespondenčne.html#Do-jak%C3%A9ho-volebn%C3%ADho-kraje-v-%C4%8CR-bude-zac%C5%99azen-platn%C3%BD-hlas-konkr%C3%A9tn%C3%ADho-voli%C4%8De?](https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondenčni_volba/jak_odhlasovat_korespondenčne.html#Do-jak%C3%A9ho-volebn%C3%ADho-kraje-v-%C4%8CR-bude-zac%C5%99azen-platn%C3%BD-hlas-konkr%C3%A9tn%C3%ADho-voli%C4%8De?)

<sup>178</sup> Rozhodnutí prezidenta republiky ze dne 13. 5. 2025, č. 138/2025 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

Oblast 2 („Ostatní Evropa“) k Jihomoravskému kraji, Oblast 3 („Amerika“) k Středočeskému kraji a Oblast 4 („Ostatní svět“) k Hlavnímu městu Praha.<sup>179</sup>

Čtvrtý krok spočívá ve zveřejnění informace *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny* na internetových stránkách Ministerstva zahraničních věcí v květnu 2025. V návaznosti na uskutečněné „podřazovací“ losování zveřejnilo Ministerstvo zahraničních věcí infografiky s mapami států spadajících pod tu či onu oblast v zahraničí.<sup>180</sup> Tato informace je problémová ze stejného důvodu, jako část informace *Jak odhlasovat korespondenčně*.

*(Nyní se navracím k vysvětlení částečné problémovosti druhého kroku).*

Neproblematickou polovinu tvoří informace o tom, že ve volbách nebudou všichni vnější voliči hlasovat do stejného volebního kraje, nýbrž do čtyř volebních krajů. Ty jsou zde uvedeny, stejně jako je zde uvedena informace, že každá ze čtyř oblastí bude ke konkrétnímu kraji přiřazována Státní volební komisí do 7 dnů od vyhlášení voleb prezidentem republiky.<sup>181</sup>

Problematickou polovinu tvoří informace upřesňující obsah části přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu (tabulka č. 1), konkrétně Oblastí 2 („Ostatní Evropa“), 3 („Amerika“) a 4 („Ostatní svět“), a informace, že „pro přehled o řazení států do jednotlivých kontinentů lze podpůrně využít web Ministerstva zahraničí“<sup>182</sup> (schéma č. 2).

*Schéma č. 2: Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, vol. 2*

Oblast 1 „Západní Evropa“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území Andorry, Belgie, Francie, Irska, Lucemburska, Monaka, Nizozemska, Portugalska, Velké Británie a Španělska.

Oblast 2 „Ostatní Evropa“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území států v Evropě s výjimkou těch, které spadají do Oblastí 1. Náleží sem i Kypr, Turecko a Rusko. Oblast 3 „Amerika“ do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území států Ameriky, tj. států Severní, Jižní a Střední Ameriky, včetně ostrovních států, které se do této oblasti řadí (např. Kuba, Haiti, Bahamy, Dominikánská republika).

Oblast 4 „Ostatní svět“, do této oblasti spadají zvláštní volební okrsky nacházející se na území ostatních států, tj. států, které nespádají do Oblastí 1, 2 ani 3; v zásadě půjde o Austrálii, státy Afriky a Asie, včetně ostrovních států, které se k těmto kontinentům řadí.

Pro přehled o řazení států do jednotlivých kontinentů lze podpůrně využít web Ministerstva zahraničních věcí.

Zdroj: Jak odhlasovat korespondenčně, 2025, op. cit.

<sup>179</sup> Rozdělení světa do oblastí pro účely hlasování v zahraničí a vylosované volební kraje pro jednotlivé oblasti pro volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2025. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 29. 5. 2025 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: <https://mv.gov.cz/volby/clanek/rozdeleni-sveta-do-oblasti-pro-ucely-hlasovani-v-zahranici-a-vylosovane-volebni-kraje-pro-jednotlive-oblasti-pro-volby-do-poslanecke-snemovny-parlamentu-ceske-republiky-v-roce-2025.aspx>

<sup>180</sup> Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 21. 5. 2025 [cit. 29. 5. 2025]. Dostupné z: [https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/korespondencni\\_volba/uzemni\\_vymezeni\\_oblasti\\_v\\_zahranici\\_pro.html](https://mzv.gov.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/korespondencni_volba/uzemni_vymezeni_oblasti_v_zahranici_pro.html)

<sup>181</sup> *Jak odhlasovat korespondenčně*. 2025, op. cit.

<sup>182</sup> *Ibid.*

Neproblematická polovina zde uvedených informací je neproblematická, neboť je toliko reprodukcí ustanovení zákona o volbách do Parlamentu.<sup>183</sup>

Problematická polovina zde uvedených informací je pak problematická, protože v případě tří ze čtyř oblastí v zahraničí obsah části zákona o volbách do Parlamentu nejen reprodukuje, nýbrž jej i rozvádí.<sup>184</sup> Z pohledu volební praxe je upřesnění příslušnosti některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí sice vhodné, protože může vést ke snížení počtu neplatných hlasů (část 3.3), a tím zmírnit dopad problému nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí na integritu voleb do Poslanecké sněmovny, z pohledu volebního práva však není ideální. Upřesnění příslušnosti Kypru, Turecka a Ruska k „Evropě 2“ na jedné z mnoha internetových stránek ministerstva není a ani nemůže být jakkoli právně závazné. „Valentýnská“ informace *Jak odhlasovat korespondenčně* Ministerstva zahraničních věcí, jakkoli může mít faktický vliv, není formálním pramenem práva. Právně závazná je tak tato informace asi tak, jako je právně závazná má argumentace v částech 3.1 a 3.2 článku, tedy naprosto nijak. Totéž platí pro „podpůrné využití webu Ministerstva zahraničních věcí“ pro určení příslušnosti dalších problematických států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Ty řadí Arménii, Ázerbájdžán, Gruzii a Kazachstán k Asii,<sup>185</sup> a tyto státy by tak příslušely k Oblasti 4 („Ostatní svět“). Jak však ukazují (části 3.1 a 3.2), právě trojice kavkazských států je epitomem věčné nejasnosti začátku a konce hranic Evropy. Nedávno, v květnu 2025 Ministerstvem zahraničních věcí vydaná „mapová“ infografika se problémem snaží „hasit“ zařazením těchto států k Oblasti 4 („Ostatní svět“),<sup>186</sup> i ona je však právně nezávazná.

S ohledem na právní nezávaznost informací *Jak odhlasovat korespondenčně* a *Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny* bude případné zneplatnění hlasovacích lístků zaslaných pro „nesprávný“ volební kraj na zastupitelských úřadech v problematických státech na základě upřesněného územního vymezení oblastí v zahraničí (schéma 2) protiprávní. Relevantní aktéři by proto měli urgentně hledat, nalézt, a především přijmout právně konformní řešení problému.

V zásadě se nabízí tři právně konformní řešení. První řešení spočívá v novelizaci přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu směrem k jmenovitému výčtu států přiřazených k jednotlivým oblastem v zahraničí po vzoru Oblasti 1 („Západní Evropa“) ve stávajícím znění přílohy. Druhé řešení spočívá v zavedení zmocňovacího ustanovení pro Ministerstvo zahraničních věcí k vydání vyhlášky provádějící přílohu č. 1 zákona o volbách do Parlamentu.<sup>187</sup> Třetí řešení spočívá v přijetí nařízení vlády k provedení této přílohy. První dvě řešení vyžadují novelizaci volebního zákona, s ohledem na stávající časovou tíseň se tak jako vhodnější řešení jeví třetí řešení. Jeho možným úskalím (a stejně tak možným úskalím druhého řešení) je existující limit podzákonné normotvorby v podobě výhrady zákona dle čl. 20 Ústavy. Je totiž otázkou, zda územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké

<sup>183</sup> § 8 odst. 1, § 27 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>184</sup> Příloha č. 1 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

<sup>185</sup> Asie. *Ministerstvo zahraničních věcí České republiky* [online]. 14. 2. 2025 [cit. 20. 2. 2025]. Dostupné z: [https://mzv.gov.cz/jnp/cz/encyklopedie\\_statu/asiu/index.html](https://mzv.gov.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/asiu/index.html)

<sup>186</sup> Územní vymezení oblastí v zahraničí pro volby do Poslanecké sněmovny, 2025, op. cit.

<sup>187</sup> Srov. § 92 zákona č. 247/1995 Sb., ve znění zákona č. 268/2024 Sb.

sněmovny je, či není aspektem organizace voleb, jejíž úprava je čl. 20 Ústavy vyhrazena zákonu. Mám za to, že pro letošní volby do Poslanecké sněmovny problém řešit vydáním příslušného nařízení vlády možné je, jednak pro stávající časovou tíseň vyvolávající „požadavek rychlé a operativní změny“,<sup>188</sup> jednak pro to, že „hvězdné hodiny“ zákonodárce hvězdné nebývají.

## Závěr

Zákonodárci učinili rok 2024 rokem volebního zákonodárství. V rámci loňských volebních reforem dvakrát změnilí podobu asimilované reprezentace vnějšího elektorátu ve volbách do Poslanecké sněmovny. Ostrý test modelu zavedeného zákonem o korespondenční volbě se uskuteční již letos na podzim. Hlasy vnějších voličů se budou vůbec poprvé započítávat do čtyř největších volebních krajů. Územní vymezení čtyř oblastí v zahraničí, obsažené v příloze č. 1 k zákonu o volbách do Parlamentu, je však provedeno nevhodně, protože nezaručuje bezrozporné přiřazení některých států ke konkrétní oblasti v zahraničí. Problém není možné odstranit výkladem podle úmyslu zákonodárce ani jednáním některého z ministerstev, k takovému jednání není žádné z nich oprávněno.

V praxi se problém vyjeví při otevírání úředních obálek s hlasovacími lístky na některých zastupitelských úřadech. Případné zneplatnění „nesprávných“ hlasů zvláštními volebními okrskovými komisemi však nemá právní oporu – stejně jako tam, kam patří limetka, patří limetka a nikoli citrón, tam, kam patří adekvátní právní předpis, patří adekvátní právní předpis a nikoli internetová valentýnka Ministerstva zahraničních věcí. Není vyloučeno, že kvůli problému nevhodně provedeného územního vymezení oblastí v zahraničí dojde ke zpochybnění výsledků voleb, výsledků hlasování nebo výsledků voleb kandidátů u Nejvyššího správního soudu.

Ačkoli bylo první problémové územní vymezení oblastí v návrzích zákona doprovázejícího zákon o správě voleb skryto a poslanci daný návrh zákona schválili v domněni, že schvalují „*technicistní normu, která v sobě nemá žádný vpravdě politický obsah, ale jedná se o správu voleb a technickou normu*“,<sup>189</sup> jeho projednávání mohli přece jen věnovat více než 10 minut. Problémovost druhého územního vymezení oblastí v zahraničí přitom zákonodárci při projednávání a schvalování návrhu zákona o korespondenční volbě zaregistrovat mohli. Obě loňské volební reformy tak byly spíše příkladem nedobrého volebního zákonodárství.

Normativní a volební argumenty vznášené koaličními i opozičními poslanci v rozpravách na plénu Poslanecké sněmovny pak o „nás“<sup>190</sup> říkají, že i u nás je možnost občanů žijících v zahraničí participovat na věcech veřejných demokratickou normou, říkají však o „nás“ též, že se stále neshodneme na tom, zda mají být tito občané taktéž „občany 1“, nebo zda mají zůstat „občany 2“. Problém nevhodně provedených změn v asimilované reprezentaci má tři právně konformní řešení. Mám za to, že s ohledem na stávající časovou tíseň by vhodným

<sup>188</sup> SYLLOVÁ, 2016, op. cit., s. 263.

<sup>189</sup> Stenoprotokol z 78. schůze, část 138, 2023, op. cit.

<sup>190</sup> Pokud přijmeme pohled na parlament jako na zmenšené zrcadlo společnosti.

řešením mohlo být vydání nařizení vlády k provedení problematické přílohy č. 1 zákona o volbách do Parlamentu. Bylo by hezké, kdyby „hvězdné hodiny“ zákonodárce byly jednoho dne opravdu hvězdné.

Příspevek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).

# Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti?\*

## The Manifest Unfoundedness: In which Manner and why does the Constitutional Court reject Complaints?

Jan Pavlínek\*\*

### Abstrakt

Ve světle nedostatků vytykánych právní vědou Ústavnímu soudu článek podrobně zkoumá rozhodování o zjevné neopodstatněnosti ústavní stížnosti. Do popředí přitom staví výzkumnou otázku – z jakých důvodů a jakým způsobem odmítá Ústavní soud zjevně neopodstatněné stížnosti. Těžištěm článku je obsahová analýza 163 usnesení Ústavního soudu z období 15. 4. – 30. 4. 2024. V první zkoumané oblasti článek identifikuje ve vybraném vzorku opakující se konkrétní důvody, které soud podřadil pod pojem zjevné neopodstatněnosti. Ty jsou současně kategorizovány do šesti zobecňujících skupin argumentů. Ve druhé zkoumané oblasti se autor zaměřuje na způsob odůvodňování usnesení – jejich délku, strukturu a obsah. Zvýšená pozornost je věnována rozhodnutím, která se svou délkou vymykají z obvyklého rozsahu a nastínění možných příčin tohoto jevu. Podrobněji jsou představeny konkrétní příklady nadprůměrně dlouhých rozhodnutí a těch, u nichž vyvstávají pochybnosti, zda neměl soud rozhodnout nálezem namísto usnesením. Dalším významným poznatkem jsou tendence k doslovnému přejímání pasáží z předchozích rozhodnutí. Poslední část je věnována úvahám o budoucnosti odůvodňování odmítavých usnesení.

### Klíčová slova

Zjevná neopodstatněnost; ústavní stížnost; Ústavní soud; odůvodňování rozhodnutí.

### Abstract

Legal scholarship criticises the Constitutional Court for shortcomings, in the light of which this article examines in detail the decision on the manifestly unfoundedness of the constitutional complaint. In doing so, the author of this article raises a research question – on what grounds and in which manner does the Constitutional Court reject manifestly unfounded complaints. The core of the article is a content analysis of 163 decisions of the Constitutional Court from 15 April to 30 April 2024. In the first area examined, the article identifies in the sample the recurring specific grounds that the court has subsumed under the concept of manifest unfoundedness. At the same time, these are categorized into six categories of arguments. In the second area examined, the author focuses on the manner of reasoning of decisions – their length, structure and content. Particular attention is given

\* Tento článek vychází z diplomové práce, kterou autor obhájil v roce 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Práce obsahovala také empirickou analýzu, která je stěžejní součástí článku. Viz PAVLÍNEK, J. *Zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/198549> [cit. 15. 7. 2025].

\*\* Mgr. Jan Pavlínek, asistent soudce, Nejvyšší správní soud, Brno / Judge Assistant, Supreme Administrative Court, Brno, Czech Republic / E-mail: [jan.pavlinek@email.cz](mailto:jan.pavlinek@email.cz)

to decisions that are longer than usual and to outlining the possible causes of this phenomenon. Specific examples of excessively long decisions and those where there is doubt as to whether the court should have decided on the merits instead of rejecting the petitions are presented in more detail. Another important observation is the tendency to copy passages from previous decisions. The article concludes with a reflection on the future of the reasoning of rejection decisions.

## Keywords

Manifest Unfoundedness; Constitutional Complaint; Constitutional Court; Judicial Reasoning.

## Úvod

Odmítání ústavních stížností Ústavním soudem (dále „ÚS“) si v právních kruzích vysloužilo dlouhodobě velké množství pozornosti. Jedním z důvodů může být, že se z pohledu stěžovatelů a advokátů jedná o nečitelný a nejasný mechanismus, který je kvůli rozdílné vstřícnosti soudců zpravodajů odbornou literaturou označován za „*loterii, jejíž slosování probíhá v okamžiku přidělení ústavní stížnosti konkrétnímu soudci zpravodajovi*.“<sup>1</sup> Nepředvídatelnost však není jedinou výtkou, která opakovaně zaznívá. Oborná literatura dále upozorňuje na nejasnou definici zjevné neopodstatněnosti či neurčitou hranici mezi ústavním a podústavním právem, která je klíčová z pohledu posouzení, kterými případy by se ÚS jakožto strážce ústavnosti měl zabývat.<sup>2</sup> Za problematické je označováno také nadužívání odmítavých usnesení na úkor zamítavých nálezů, kterých ÚS vydává pouze velmi malé množství.<sup>3</sup> Zmíněná kritika souvisí s nejednotností judikatury, kterou je pro ÚS v tříčlenných senátech složitější uhlídat.<sup>4</sup>

V reakci na připomínky a volání po změně praxe soudkyně ÚS Daniela Zemanová vyjadřuje přesvědčení, že je třeba „*důsledně pracovat na odstranění našich [soudců ÚS] nesprávných návyků při této činnosti (zejména se důsledně vyvarovat vkládání dlouhých obecných pasáží) a zdokonalit a využívat všechny nástroje pro snížení časové zátěže a nejednotnosti rozhodování v této oblasti (používat krátkou argumentaci soustředěnou na podstatu problému dané věci, lépe pracovat s informačními technologiemi)*.“<sup>5</sup> V souvislosti s touto výzvou se nabízí otázka, z jakých důvodů a jakým způsobem v současnosti ÚS odmítá zjevně neopodstatněné stížnosti. Ať už je totiž příčina uvedených problémů jakákoliv, faktem zůstává, že usnesení o odmítnutí pro zjevnou

<sup>1</sup> CHMEL, J. *Co ovlivňuje Ústavní soud a jeho soudce?* Praha: Leges, 2021, s. 129.

<sup>2</sup> Srov. např. ŠÁMAL, P. Postavení Nejvyššího soudu v právním státě a jeho role při sjednocování judikatury. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 4, s. 296–297.

<sup>3</sup> Srov. např. LANGÁŠEK, T. § 82 [Nález a jeho právní následky]. In: WAGNEROVÁ, E., DOSTÁL, M., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*. Wolters Kluwer, k odst. 1. Dostupné z: *Systém ASPI* [online]; PAPOUŠKOVÁ, T. Nastolování agendy u Ústavního soudu: Kdo a na základě čeho vybírá, které případy projednat a které odmítnout? *Jurisprudence*. 2018, roč. 26, č. 6, s. 17–18.

<sup>4</sup> VYHNÁNEK, L. Judikatura v ústavním právu. In: BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 337.

<sup>5</sup> Text je přitom reakcí na jeden z nejméně frekventovaných návrhů reformy rozhodování o ústavních stížnostech v podobě upuštění od odůvodňování odmítavých usnesení zjevně neopodstatněných návrhů. Viz ZEMANOVÁ, D. Nastal čas pro upuštění od odůvodnění odmítavých usnesení Ústavním soudem? In: ŠMÍČEK, V. (ed.). *30 let ústavního soudnictví*. Praha: Leges, 2024, s. 261.

neopodstatněnost jsou nejčastějším typem rozhodnutí, která soud při své činnosti vydává.<sup>6</sup> Proto je nutné věnovat tomuto institutu velkou pozornost a snažit se o stavu rozhodovací činnosti získat co největší množství poznatků. Podrobnější analýza totiž může naznačit, zda je kritika odborné literatury aktuální i po významné personální obměně, kterou ÚS prošel v období od února 2023 do června 2024, kdy došlo ke jmenování celkem jedenácti nových soudců ÚS a změnám na pozicích předsedy a místopředsedů.<sup>7</sup> Zjištění jsou podstatná nejen pro získání představy o fungování ÚS v novém složení, ale také pro debatu o případné reformně praxe při odmítání ústavních stížností.

## 1 Zjevná neopodstatněnost – právní úprava a funkce

Zjevná neopodstatněnost je jedním z důvodů, pro které může ÚS odmítat návrhy.<sup>8</sup> K rozhodnutí je podle zákona příslušný tříčlenný senát, který tak činí mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků.<sup>9</sup> Významnou roli při rozhodování o ústavní stížnosti hraje soudce zpravodaj, který má za úkol připravit věc k projednání v senátu.<sup>10</sup> Na zjevné neopodstatněnosti návrhu se poté musí shodnout všichni tři členové senátu<sup>11</sup> a rozhodují o ní ve formě odmítavého usnesení,<sup>12</sup> které musí být stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá.<sup>13</sup> Odpověď na to, co znamená stručné odůvodnění, se snaží poskytnout komentářová literatura, podle které by usnesení mělo alespoň zhruba vypořádat skupiny námitek stěžovatele tak, aby nevznikly jakékoliv pochybnosti o tom, že návrh je opravdu neopodstatněný.<sup>14</sup>

Jelikož definici zjevné neopodstatněnosti v zákoně nenalezneme, pokusil se ji nastínit ve své judikatuře ÚS. V usneseních je často opakováno, že zakotvením institutu získal soud pravomoc v zájmu racionality a efektivity řízení „posoudit ‚přijatelnost‘ návrhu před tím, než dospěje ke závěru, že o návrhu rozhodne meritorně nálezem. V této fázi řízení je zpravidla možno rozhodnout bez dalšího jen na základě obsahu napadených rozhodnutí orgánů veřejné moci a údajů obsažených v samotné ústavní stížnosti.“<sup>15</sup> Komentářová literatura označuje institut za tzv. kvazimeritorní přezkum, tedy přechodový článek mezi odmítáním návrhů pro procesní překážky a meritorním

<sup>6</sup> Například v roce 2023 rozhodl ÚS celkem o 3 423 ústavních stížnostech, přičemž k němu za rok směřovalo 3 513 podání. Z celkového počtu 3456 rozhodnutí ÚS odmítl 2 524 návrhů pro zjevnou neopodstatněnost. Viz Ústavní soud. Ročenka Ústavního soudu pro rok 2023. *Ústavní soud* [online]. 1. vyd. 2024, s. 56–59 [cit. 11. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/rocenky>

<sup>7</sup> Podrobně viz Současní funkcionáři a soudci. *Ústavní soud* [online]. [cit. 8. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/soucasni-funkcionari-a-soudci>

<sup>8</sup> § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>9</sup> § 43 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 15 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>10</sup> § 42 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>11</sup> § 19 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>12</sup> § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>13</sup> § 43 odst. 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>14</sup> POSPÍŠIL, I. § 43 [Odmítnutí návrhu]. In: WAGNEROVÁ, DOSTÁL, LANGÁŠEK, POSPÍŠIL, op. cit., k odst. 3.

<sup>15</sup> Usnesení ÚS ze dne 31. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 529/06.

přezkumem návrhu.<sup>16</sup> Uvedený termín dle mého názoru trefně vystihuje pozici zjevné neopodstatněnosti mezi věcným posouzením návrhu a jeho odmítnutím bez toho, aniž by se soud alespoň povrchově zabýval argumenty obsaženými ve stížnosti.<sup>17</sup> I kvůli tomuto postavení je možné na neopodstatněnost nahlížet jako na výchozí bod pro hodnocení obsahu návrhu.<sup>18</sup>

Pro pochopení funkce zjevné neopodstatněnosti je dle mého vhodné zmínit pnutí mezi prospektivní a retrospektivní rolí vrcholných soudů, které s tímto institutem do značné míry souvisí.<sup>19</sup> Retrospektivní role je typická pro hierarchický kontinentální soudní model, v němž má vrcholný soud za úkol primárně opravovat chyby nižších článků soudní soustavy. Spočívá v působení do minulosti, kdy vznikly chyby, na jejichž nápravu se vrcholný soud zaměřuje. Často zmiňovanou cestou k prospektivní roli je zakotvení selekce, která umožňuje soudu rozhodovat věcně pouze ve vybraných případech, usoudí-li, že chce odpovědět na zásadní právní otázku. Soudních rozhodnutí je málo, ale obecná spravedlnost je zajištěna rozhodováním v klíčových případech, které jsou kvůli své jedinečnosti silně respektovány. Český ÚS se podle odborníků nachází na pomezí prospektivní a retrospektivní role, avšak sklouzává spíše k retrospektivnímu pojetí.<sup>20</sup> Domnívám se, že institut zjevné neopodstatněnosti je projevem právě popsaného pnutí, jelikož ve fungování ÚS plní dvojí roli. Usnesení totiž na jednu stranu poskytuje jednotlivci vysvětlení, proč bylo odmítnuto jeho podání. Na stranu druhou institut umožňuje ÚS zjednodušeným procesem rozhodovat o velké části podání a vytvářet si tak prostor pro posuzování významných případů, díky kterým plní prospektivní roli. Samotné odůvodnění odmítavého usnesení však zpravidla neobsahuje řešení zásadních právních otázek.<sup>21</sup> Jednotlivé usnesení tedy plní primárně retrospektivní roli a je významné zejména pro jednotlivce, který je jeho primárním adresátem.

## 2 Vzorek rozhodnutí a metodologie

Rozhodovací praxi ÚS lze samozřejmě zkoumat více způsoby. Česká odborná literatura se už v minulosti zabývala procesem vzniku rozhodnutí ÚS, vlivy různých aktérů

<sup>16</sup> POSPÍŠIL, op. cit., k odst. 2 písm. a).

<sup>17</sup> Příkladem může být odmítnutí pro nedodržení lhůty podle § 43 odst. 1 písm. písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>18</sup> FILIP, J. § 43 [Odmítnutí návrhu]. In: FILIP, J., HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2007, bod 99. Dostupné z: *Systém ASPI* [online].

<sup>19</sup> BOBEK, M. Několik poznámek k selekci nápadu před nejvyššími a ústavními soudy. In: KYSELA, J. (ed.). *Zákon o Ústavním soudu po třinácti letech. Vznik, vývoj, problémy a úvahy de lege ferenda*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 134–135.

<sup>20</sup> VYHNÁNEK, op. cit., s. 71–73.

<sup>21</sup> Výjimku mohou představovat například usnesení, kterými se ÚS snaží upřesnit pravidla řízení o ústavní stížnosti, a proto je také publikuje ve Sbírce nálezů a usnesení. Viz např. Usnesení publikována ve Sbírce nálezů a usnesení: přípustnost ústavní stížnosti, odpovědnost státu za újmu a vady plné moci pro řízení před Ústavním soudem. *Ústavní soud* [online]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/usneseni-publikovana-ve-sbirce-nalezu-a-usneseni-pripustnost-ustavni-stiznosti-odpovednost-statu-za-ujmu-a-vady-plne-moci-pro-řízení-před-ústavním-soudem> [cit. 18. 4. 2025].

na rozhodování či dynamikou při senátním rozhodování.<sup>22</sup> Ačkoliv se tyto výzkumy věnovaly rozhodovací praxi obecně, poskytují také množství informací o procesu rozhodování o zjevné neopodstatněnosti. Ve svém výzkumu jsem se proto zaměřil na samotný obsah usnesení o zjevné neopodstatněnosti, jelikož empirické zkoumání tohoto typu rozhodnutí naopak není v odborné literatuře příliš časté.<sup>23</sup> Informace o obsahu rozhodnutí jsou přitom klíčové z pohledu úvah o upuštění od odůvodňování odmítavých usnesení. Mohou totiž ukázat, jak významného prvku rozhodování by se ÚS ve skutečnosti vzdal.

Za účelem zkoumání byla vybrána odmítavá usnesení vydaná ÚS v období od 15. 4. 2024 do 30. 4. 2024. Zvolena byla co nejaktuálnější rozhodnutí a současně byl brán v potaz odlišný režim soudu v letních měsících, který by mohl ovlivnit složení zkoumaných rozhodnutí oproti běžnému fungování instituce.<sup>24</sup> Z toho důvodu byla nakonec zvolena usnesení ze druhé poloviny měsíce dubna. Celkem se jedná o 162 rozhodnutí získaných z databáze NALUS,<sup>25</sup> přičemž rozsah analýzy byl určen s ohledem na skutečnost, že autor výzkum prováděl sám. Považuji za podstatné zdůraznit, že cílem v žádném případě není vytýkat nedostatky konkrétním soudcům, nýbrž podrobněji popsat aktuální praxi ÚS jako celku. Z toho důvodu jsou součástí vzorku usnesení všech soudců zpravodajů. Vybraná rozhodnutí byla posuzována ve dvou oblastech – z pohledu konkrétních důvodů zjevné neopodstatněnosti a způsobu, jakým ÚS návrh odmítl.

Pro první oblast výzkumu byla užita kombinace kvantitativní a kvalitativní empirické metody ve formě systematické obsahové analýzy soudních rozhodnutí.<sup>26</sup> Po přečtení každého usnesení jsem identifikoval část obsahující podstatné argumenty, na jejichž základě ÚS odmítl stížnost jako zjevně neopodstatněnou, a vepsal jsem ji do tabulky. K textu byly poté přiřazeny jeden či více konkrétních důvodů odmítnutí vycházející z odborné literatury.<sup>27</sup> Při

<sup>22</sup> Viz např. HOŘEŇOVSKÝ, J., CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, roč. 23, č. 3, s. 302–311. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5299>; PAPOUŠKOVÁ, T., PAPOUŠEK, J. Ústavní soudnictví v kvantitativní perspektivě. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 1, s. 73–92. DOI: <https://doi.org/10.5817/CPVP2017-1-5>; PAPOUŠKOVÁ, A. op. cit., s. 3–21; CHMEL, op. cit.

<sup>23</sup> Obsahové analýze se věnoval Jan Chmel ve vztahu k rozdílné vstřícnosti soudců ÚS při posuzování ústavních stížností z různých tematických oblastí. Viz CHMEL, op. cit., s. 153–161.

<sup>24</sup> V takovém případě by totiž někteří soudci mohli mít výrazně nižší počet usnesení, než jiní (např. z důvodu čerpání dovoleně). V uvedeném období navíc nedošlo ani ke změně rozvrhu práce, která by mohla ovlivnit složení zkoumaného vzorku. Viz Organizace Ústavního soudu. *Ústavní soud* [online]. [cit. 23. 9. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/organizace-us>

<sup>25</sup> Do databáze NALUS jsem zadal datum rozhodnutí od 15. 4. 2024 do 30. 4. 2024, v sekci Výrok jsem vybral „odmítnuto pro zjevnou neopodstatněnost“ a v sekci Typ řízení jsem vybral „o ústavní stížnosti“. Databáze popsaným způsobem vygenerovala celkem 163 rozhodnutí, z nichž jsem nezkoumal pouze usnesení ÚS ze dne 29. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 1125/24, jelikož se jednalo o chybně zařazené odmítnutí z důvodu nepřípustnosti. Usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 133/24, jsem zkoumal pouze částečně z hlediska konkrétního důvodu odmítnutí, jelikož se v drtivé většině jednalo o vyhovění ústavní stížnosti, přičemž zjevná neopodstatněnost byla vyslovena pouze ve vztahu k částem napadeného rozhodnutí, proti kterému stěžovatelka v návrhu nic nenamítala. Viz NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. *Ústavní soud* [online]. [cit. 10. 8. 2024]. Dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>

<sup>26</sup> HALL, M., A., WRIGHT, R., F. Systematic Content Analysis of Judicial Opinions. *California Law Review*. 2008, roč. 96, č. 1, s. 63–112.

<sup>27</sup> K fázi systematického kódování případů viz *ibid.*, s. 80–81.

čtení byly navíc identifikovány také některé nové argumenty,<sup>28</sup> které jsem u již přečtených rozhodnutí označil při opětovném kontrolním čtení všech rozhodnutí. Po dokončení zmíněného kroku byly vytvořeny zobecňující kategorie příčin odmítnutí, pod které jsem usnesení zařadil. U každého rozhodnutí byly konkrétní důvody i kategorie označeny vždy nejvýše jednou. Výsledkem byla data o četnosti výskytu konkrétních důvodů a kategorií ve vybraných usneseních.<sup>29</sup> Při čtení se často stalo, že jsem v jednom usnesení identifikoval více důvodů odmítnutí. Tato skutečnost dle mého vyplývá z toho, že ÚS v odmítnutí reaguje na argumentaci stěžovatele. Jednotlivé námitky přitom mohou být zjevně neopodstatněné z různých důvodů, aniž by bylo možné identifikovat pouze jediný převažující důvod odmítnutí. Proto jsem k usnesení ve vzorku přiřazoval více jednotlivých důvodů.<sup>30</sup>

Při zkoumání způsobu odmítání ústavních stížností byla aplikována výhradně kvalitativní metoda v podobě obsahové analýzy.<sup>31</sup> Nejprve jsem se zaměřil na styl psaní rozhodnutí – strukturu, délku a poměr věcné argumentace oproti rekapitulační části. Dále byly identifikovány opakující se prvky zajímavé pro vyslovení dílčích závěrů ohledně způsobu odmítání ústavních stížností. V tomto směru byl větší důraz kladen na usnesení z nejpočetněji zastoupených tematických oblastí, u nichž jsem se snažil identifikovat, zda nedochází ke kopírování pasáží z předchozích rozhodnutí.

Považuji za podstatné zmínit, že si uvědomuji nedostatky, na které upozorňuje odborná literatura stran kvalitativní empirie.<sup>32</sup> Vytýkané subjektivitě metody jsem při přiřazování kategorií a důvodů předcházal tak, že jsem rozhodnutí označil, pouze pokud se v něm výslovně nalézal argument obsažený v tabulce, kterou jsem vytvořil ještě před fází přiřazování ke konkrétním usnesením.<sup>33</sup> Naopak nebyla označována rozhodnutí, ze kterých důvod odmítnutí vyplýval pouze implicitně. Současně se domnívám, že pro většinu dílčích zkoumaných otázek nebylo zapotřebí obdobným způsobem analyzovat nálezy ÚS. Absence podrobnějšího zkoumání nálezů sice oslabuje závěry v části týkající se nadužívání odmítavých usnesení. Pro konstatování pochybností o volbě vhodné formy rozhodnutí ÚS je přesto dle mého dostačující, že se usnesení ve zkoumaném vzorku rozsahem a důkladností odůvodnění výrazně vymyká. Zatímco při meritorním přezkumu by se totiž ÚS měl zabývat věcnými důvody, tedy důvodností návrhu, u zjevné neopodstatněnosti by jej mělo zajímat, zda není návrh na první pohled neprojednatelný.<sup>34</sup> Při dodržení tohoto rozdílu by se dle mého názoru

<sup>28</sup> Převažovaly však předem dané kategorie, viz HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní metody a aplikace*. Praha: Portál, 2005, s. 211.

<sup>29</sup> Fáze kvantitativní analýzy soudních rozhodnutí. HALL, WRIGHT, op. cit., s. 81.

<sup>30</sup> Z toho důvodu nakonec celkový počet důvodů odmítnutí ústavních stížností ve vzorku převyšuje počet zkoumaných usnesení.

<sup>31</sup> Částečně jsem vycházel z obsahové analýzy prováděné Janem Chmelem. K metodologickému uchopení viz CHMEL, op. cit., s. 139–142.

<sup>32</sup> HENDL, op. cit., s. 225.

<sup>33</sup> Tabulka obsahuje rozdělení konkrétních důvodů odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost do jednotlivých zobecňujících kategorií argumentů a je společně s ostatními přílohami týkajícími se obsahové analýzy volně dostupná ke stažení. Viz PAVLÍNEK, J. *Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti?* [online]. 8. 4. 2025, Příloha č. 1. Dostupné z: [https://osf.io/s96ne/?view\\_only=dde8e98247bc487ca8fc849ff1811897](https://osf.io/s96ne/?view_only=dde8e98247bc487ca8fc849ff1811897)

<sup>34</sup> POSPÍŠIL, op. cit., k odst. 2 písm. a).

odlišnost přezkumného rámce měla zpravidla projevovat v důkladnosti věcného posouzení, a proto jsem zkoumal pouze odůvodnění odmítavých usnesení.

Rizika s sebou přináší také omezený rozsah zkoumaného vzorku. Vzhledem k menšímu počtu zkoumaných usnesení totiž může dojít ke zkreslení výsledků kvůli výskytu nestandardních rozhodnutí či projevům osobitého stylu soudců zpravodajů a jejich asistentů.<sup>35</sup> Přesto by nebylo vhodné vztahovat některé závěry ke konkrétním soudcům, jelikož každý z nich byl ve zvoleném vzorku zpravodajem pouze nízkého počtu usnesení. Rozsah vzorku v kombinaci se zvolenou metodologií taktéž neumožňuje vyřknout obecné závěry o způsobu odůvodňování odmítavých usnesení, které by bylo možné vztáhnout na celou rozhodovací praxi ÚS o zjevné neopodstatněnosti. Právě proto je výzkum pojat jako identifikace obecnějších trendů ve vybraném vzorku a ověření výskytu nedostatků při odmítání ústavních stížností.<sup>36</sup> I přes zmíněná negativa tedy výzkum nastiňuje určité základní charakteristiky současného rozhodování o zjevné neopodstatněnosti a umožňuje formulaci výzkumných otázek pro případné kvantitativní zkoumání.

### 3 Z jakých důvodů ÚS odmítá stížnosti?

Zjevná neopodstatněnost je do značné míry neurčitý pojem, jehož výklad byl ponechán rozhodovací praxi. Jak ale podotýká Vojtěch Šimíček, konkrétní důvody zjevné neopodstatněnosti jsou různorodé a ÚS se o definování pojmu téměř nikdy nepokusil. Jako výjimku uvádí rozhodnutí, ve kterém soud konstatoval, že je třeba návrh odmítnout, pokud „*zásah orgánu veřejné moci vůbec nesměřuje do základním právem regulované sféry nebo sice směřuje do sféry základním právem regulované, nikoliv však chráněné.*“<sup>37</sup> Definice pojmu je tedy nejasná, avšak v usneseních lze vysledovat tendenci ÚS odmítat stížnosti s pravidelně se opakujícími argumenty. V několika případech se odborná literatura snažila zachytit typické důvody zjevné neopodstatněnosti ústavních stížností.<sup>38</sup> Na jejich základě jsem vytvořil šest zobecňujících kategorií, do kterých jsem usnesení třídil:

- 1) Vady stížnostní argumentace;
- 2) ÚS zásadně nepřísluší posuzovat skutkové otázky;
- 3) Nepochopení právní role ÚS;
- 4) Absence ústavněprávního rozměru;
- 5) Soudy či orgány činné v trestním řízení (dále „OČTŘ“) jednaly ústavně konformně;
- 6) Existence judikatury, od které není třeba se odchýlit.

<sup>35</sup> K dominantní roli soudce zpravodaje viz CHMEL, op. cit., s. 126–128. K roli asistentů viz PAPOUŠKOVÁ, op. cit., s. 10.

<sup>36</sup> Odborná literatura zmiňuje například vkládání dlouhých rekapitulačních pasáží, které nejsou podstatné pro samotný závěr o zjevné neopodstatněnosti návrhu. Viz VYHNÁNEK, op. cit., s. 345.

<sup>37</sup> Usnesení ÚS sp. zn. II. ÚS 20/98 ze dne 23. 4. 1998. Viz ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 4. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 168.

<sup>38</sup> Vojtěch Šimíček například identifikuje 3 nejčastěji se opakující důvody viz ŠIMÍČEK, op. cit., s. 168–169, zatímco Jan Filip přichází celkem s 27 typickými argumenty, kterými ÚS odůvodňuje odmítnutí ústavních stížností pro zjevnou neopodstatněnost. Současně je také dělí na skutkové a právní. Viz FILIP, op. cit., bod 118.

Uvedené kategorie jsou si velmi blízké a na první pohled se může zdát, že se musí často prolínat. Proto je důležité před jejich definováním opětovně zdůraznit, že jsem při zkoumání důvodů primárně vycházel z výslovného znění rozhodnutí, čemuž jsem přizpůsobil také navrženou kategorizaci.

Do první skupiny spadají usnesení o návrzích, v nichž stěžovatelé např. nevymezili důvody protiústavnosti nebo užili nepřipustné argumenty. Pozornost je v těchto případech zaměřena na kvalitu stížnostní argumentace.

Druhou kategorií argumentů ÚS aplikuje při odmítnutí z důvodů spočívajících výhradně v rovině dokazování. V rozhodnutích např. explicitně uvádí, že mu nepřísluší posuzovat skutkové otázky, jelikož se jedná o doménu obecných soudů.

Naopak podstatou odmítnutí pro nepochopení právní role ÚS je nerespektování rozložení pravomocí mezi soud a orgány veřejné moci v jiné než skutkové rovině. Jde o stížnosti, které jsou např. odmítnuty, protože ÚS není oprávněn zasahovat svévolně do trestního řízení nebo proto, že návrh požadoval změnu výkladu v rovině podústavního práva.

Při argumentaci absencí ústavněprávního rozměru vyplývá závěr o zjevné neopodstatněnosti z určité intenzity zásahu, kterou musí stížnost prokázat, aby se jí soud mohl meritorně zabývat. V tomto směru ÚS typicky uvádí, že nemůže přezkoumávat prostou nesprávnost či nezákonnost rozhodnutí.

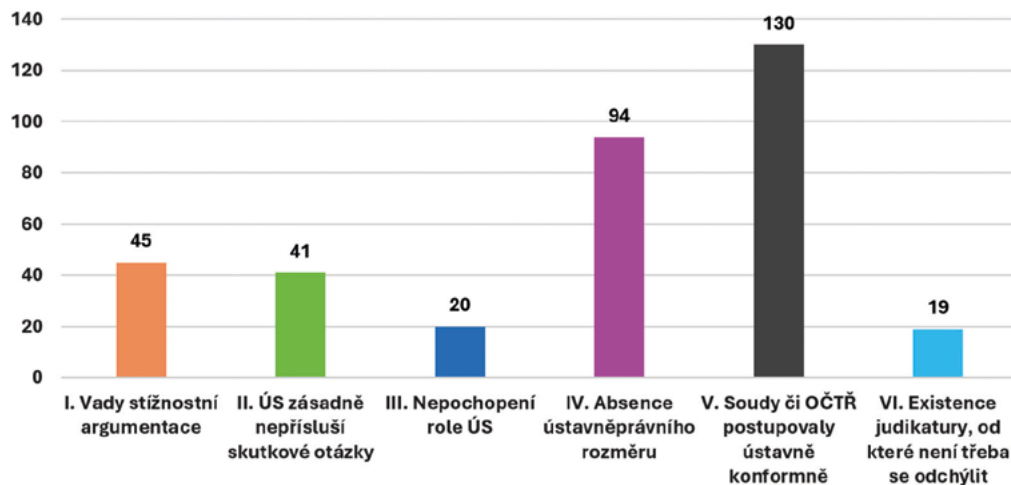
Do páté kategorie patří usnesení, ve kterých soud konstatoval odmítnutí ústavní stížnosti, jelikož orgán, jehož rozhodnutí bylo napadeno, jednoduše nepostupoval protiústavně. Jsem si vědom, že by tato rozhodnutí bylo možné zařadit i do III. či IV. kategorie, avšak z důvodu velkého množství stížností postavených na tvrzeném porušení práva na spravedlivý proces byla zmíněná usnesení počítána samostatně.

Důvodem pro odmítnutí rozhodnutí spadajících do poslední skupiny je existence judikatury, která na daný případ dopadá, přičemž ÚS považuje za vhodné setrvat na svém předchozím názoru. Zjevná neopodstatněnost v tomto případě vychází z vnitřní vázanosti soudu vlastním rozhodnutím.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> K rozdělení konkrétních důvodů do kategorií viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025.

Na základě zkoumání vybraných usnesení<sup>40</sup> byla získána data o využívání kategorií důvodů, kterými ÚS argumentoval na podporu závěru o zjevné neopodstatněnosti. Četnost jejich výskytu ve vybraném vzorku zachycuje následující graf:

*Graf č. 1: Kategorie argumentů v usneseních o zjevné neopodstatněnosti*



Zdroj: Obsahová analýza odmítavých usnesení provedená autorem pro účely článku. Podrobně viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025, Příloha č. 2.

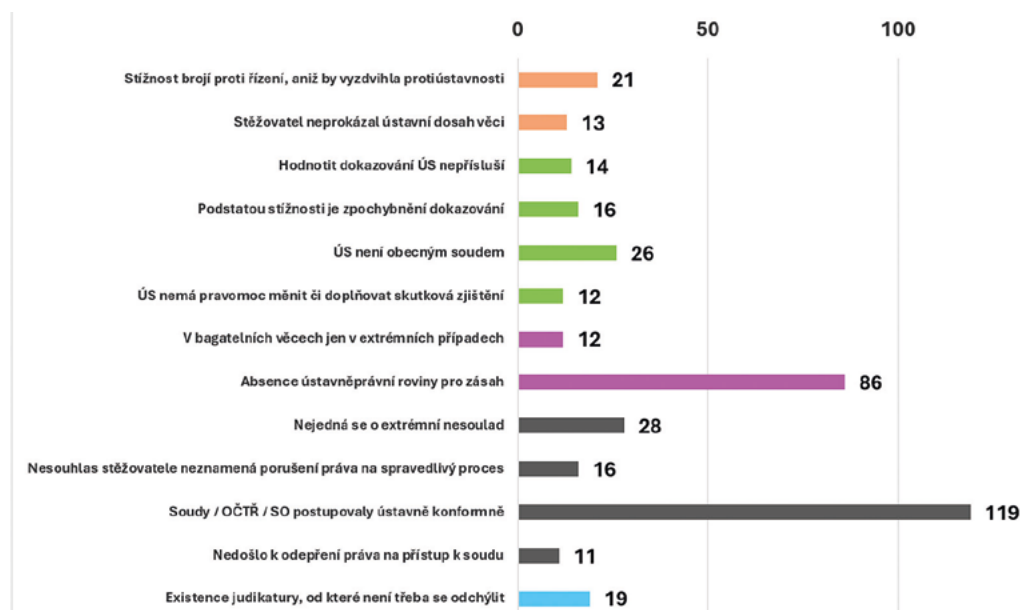
Z dat vyplývá, že ve vybraném vzorku výrazně dominovaly dvě kategorie důvodů – ÚS odmítal stížnosti zejména s argumentem, že soudy či OČTŘ postupovaly ústavně konformně a proto, že při posouzení stížnosti dospěl k závěru, že v případě absentuje ústavněprávní rozměr. Za zmínku také stojí, že výsledek v šesté kategorii je ovlivněn tím, že ÚS v posuzovaném období rozhodoval celkem 15 stížností, kterými se na něj stěžovatelé obraceli v takřka totožné věci.<sup>41</sup> Soud proto zmíněné návrhy odmítl s odkazem na plenární rozhodnutí, od jehož závěrů se nebylo nutné odchýlit. Domnívám se, že v dlouhodobém horizontu by odmítnutí s tímto odůvodněním nebyla tak častá.

<sup>40</sup> Klíčové pasáže usnesení a jejich následné zařazení do zobecňujících kategorií jsou podrobně zachyceny do tabulky k analýze kategorií argumentů a konkrétních důvodů zjevné neopodstatněnosti v usneseních o odmítnutí ústavní stížnosti z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025, Příloha č. 2.

<sup>41</sup> Jednalo se o sérii stížností, kterou opakovaně podávali stěžovatelé FÜRST VON LIECHTENSTEIN STIFTUNG a Hans Adam II. von und zu Liechtenstein. Podrobně zachyceno v tabulce k analýze obsahu a způsobu odůvodňování usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, op. cit., 2024, s. 111–124.

Výrazná převaha kategorií IV a V se promítá také do četnosti konkrétních důvodů odmítnutí. V následujícím grafu jsou zachyceny argumenty, kterými ve zkoumaném vzorku<sup>42</sup> ÚS nejčastěji podpořil závěr o zjevné neopodstatněnosti návrhu:

Graf č. 2: Konkrétní důvody zjevné neopodstatněnosti<sup>43</sup>



Zdroj: Obsahová analýza odmítavých usnesení provedená autorem pro účely článku. Podrobně viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025, Příloha č. 2.

Na první pohled vidíme, že podle ÚS je návrh zjevně neopodstatněný zejména v případě, kdy orgány, které vydaly napadené rozhodnutí či zasáhly do práv stěžovatele, postupovaly v souladu s ústavním pořádkem. Ve druhém nejčastějším případě ÚS explicitně uvedl, že ve stížnosti absentuje ústavněprávní rovina, která by odůvodnila zásah do rozhodování obecných soudů či jiných orgánů veřejné moci. Třetím nejfrekventovanějším důvodem odmítnutí bylo, že se z pohledu ÚS v posuzovaném případě nejednalo o extrémní nesoulad mezi skutkovými zjištěními a právními závěry, který je podle judikatury ÚS důvodem pro zásah do napadeného rozhodnutí.

Domnívám se, že výrazná převaha zmíněných důvodů je zajímavá z pohledu kritiky neurčitosti zjevné neopodstatněnosti a nejasné hranice mezi ústavním a podústavním právem. Tři nejčastější argumenty jsou esencí tohoto problému, jelikož jde o jedny z nejabstraktnějších konkrétních důvodů zjevné neopodstatněnosti. Závěr o odmítnutí totiž závisí na tom, zda

<sup>42</sup> Identifikace argumentů v usneseních je zachycena v tabulce k analýze kategorií argumentů a konkrétních důvodů zjevné neopodstatněnosti v usneseních o odmítnutí ústavní stížnosti z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025, Příloha č. 2.

<sup>43</sup> Barevné rozlišení kopíruje kategorie argumentů – I. Vady stížnostní argumentace (oranžová), II. ÚS zásadně nepřislouší skutkové otázky (zelená), IV. Absence ústavněprávního rozměru (fialová), V. Soudy či OČTŘ postupovaly ústavně konformně (šedá), VI. Existence judikatury, od které není třeba se odchýlit (modrá).

soudce tvrzený protiprávní postup soudu či OČTŘ vyhodnotí jako ústavně relevantní zásah do práv stěžovatele, nebo pouze jako rozpor s jednoduchým právem, který je z pohledu strážce ústavnosti nepodstatný a neodůvodňuje jeho zásah. Extrémní nesoulad skutkových a právních závěrů je opět neurčitou kategorií, jelikož dva soudci zpravodajové mohou rozpor vnímat jako extrémní při odlišné intenzitě. Vysoká míra abstraktnosti konkrétních důvodů odmítnutí je dle mého názoru jednou z příčin rozdílů ve vstřícnosti soudců, nejednotnosti judikatury a nadužívání odmítavých usnesení na úkor zamítavých náleží.

Jsem si vědom, že kvůli velikosti zkoumaného vzorku není možné zobecnit závěry na celou judikaturu ÚS. Na druhou stranu se domnívám, že dominance abstraktních důvodů zjevné neopodstatněnosti je natolik výrazná, že minimálně naznačuje opodstatněnost kritiky nejednoznačnosti institutu a hranice mezi ústavním a podústavním právem. Mám za to, že problém má základ ve vágním znění zákona<sup>44</sup> a skutečnosti, že ani ÚS ve své judikatuře dosud neposkytl jednoznačné vodítko pro definování zjevné neopodstatněnosti.<sup>45</sup> Data demonstrují, jakým způsobem se problém v podobě neurčitosti promítá do jednotlivých usnesení, a vyzdvihují nutnost řešit budoucnost institutu. Otázkou zůstává, zda je vůbec reálné jednoznačně stanovit, kde leží hranice mezi ústavním a podústavním právem a v čem spočívá zjevná neopodstatněnost.<sup>46</sup>

## 4 Jakým způsobem ÚS odmítá stížnosti?

Druhá část empirického výzkumu se zaměřila na způsob odmítání ústavních stížností. Pozornost přitom byla zaměřena na opakující se prvky odůvodnění, které bylo možné zobecnit na vybraný vzorek, ale také na zajímavosti, které se vyskytly pouze u několika rozhodnutí. Přístup k psaní usnesení byl přitom sledován jak ve smyslu struktury a délky rozhodnutí, tak obsahu a stylu odůvodňování.

### 4.1 Struktura a délka usnesení

Závěry zjištěné při analýze rozhodnutí korespondují s poznatky, které ohledně typické struktury popsala odborná literatura – usnesení se skládají z návětí, výroku, odůvodnění a poučení, přičemž u některých rozhodnutí dochází ke členění pomocí nadpisů jednotlivých částí.<sup>47</sup> Ze zkoumaného vzorku mělo 77 usnesení (cca 48 %) očíslované odstavce, které byly navíc rozděleny do nadepsaných částí a typicky vypadaly následovně:

- 1) Skutkové okolnosti případu a obsah napadeného rozhodnutí;
- 2) argumentace stěžovatele;

<sup>44</sup> V zákoně nalezneme pouze konstatování, že „*senát mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením návrh odmítne, jde-li o návrh zjevně neopodstatněný*“, aniž by bylo jakkoliv konkretizováno, co se zjevnou neopodstatněností myslí. Viz § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>45</sup> Na to upozorňuje např. Vojtěch Šimíček viz ŠIMÍČEK, op. cit., s. 168.

<sup>46</sup> Například Pavel Šámal zastává názor, že vytyčení jednoznačné hranice mezi ústavním a podústavním právem je nemožné. Viz ŠÁMAL, op. cit., s. 292.

<sup>47</sup> K typické struktuře rozhodnutí ÚS viz BOBEK, KÜHN, op. cit., s. 342–346.

- 3) procesní předpoklady řízení před ÚS;
- 4) posouzení opodstatněnosti ústavní stížnosti.<sup>48</sup>

V dalších 66 případech (cca 41 %) byly odstavce číslovány bez podrobnějšího členění do nadepsaných částí, přičemž šlo zejména o kratší usnesení. Delší rozhodnutí naopak soud v některých případech vnitřně strukturoval ještě podrobněji, a to dle námitek stěžovatele. Jednalo se např. o usnesení, ve kterém ÚS dělil pasáž týkající se posouzení opodstatněnosti návrhu následujícím způsobem:

- V.A. K porušení zásady presumpce nevinny a pravidla in dubio pro reo;
- V.B. K nevyhovění návrhu na provedení důkazů a k tzv. opomenutým důkazům;
- V.C. Zbývající námitky.<sup>49</sup>

Pouze v jednom rozhodnutí nebyly ani očíslované odstavce.<sup>50</sup> Stran struktury také stojí za zmínku, že některá usnesení v úvodu výslovně vymezovala otázku klíčovou pro posouzení opodstatněnosti stížnosti, např. tímto způsobem: „Zaprvé, zda Nejvyšší správní soud porušil právo stěžovatelky na zákonného soudce, nebyla-li účast ‚stážujícího‘ soudce v rozhodujícím senátu předeem zjištělná z rozvrhu práce, který konkrétní složení senátu spojuje s nepředvídatelným okamžikem vydání rozhodnutí. Zadruhé, zda soudy odmítnutím žaloby stěžovatelky z důvodu, že opatření vydané Ministerstvem průmyslu a obchodu je rozhodnutím, a nikoliv zásabem ve smyslu soudního řádu správního, porušily základní právo stěžovatelky na soudní ochranu“.<sup>51</sup> Popsané praktiky dle mého názoru naznačují, že se ÚS snaží, aby jeho rozhodnutí byla co nejvíce přehledná pro adresáty, přičemž tuto tendenci je nutné hodnotit jednoznačně pozitivně. Tento styl odůvodňování totiž může přispět k větší přesvědčivosti a silnějšímu působení judikatury ÚS navenek.

<sup>48</sup> Např. usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 716/24.

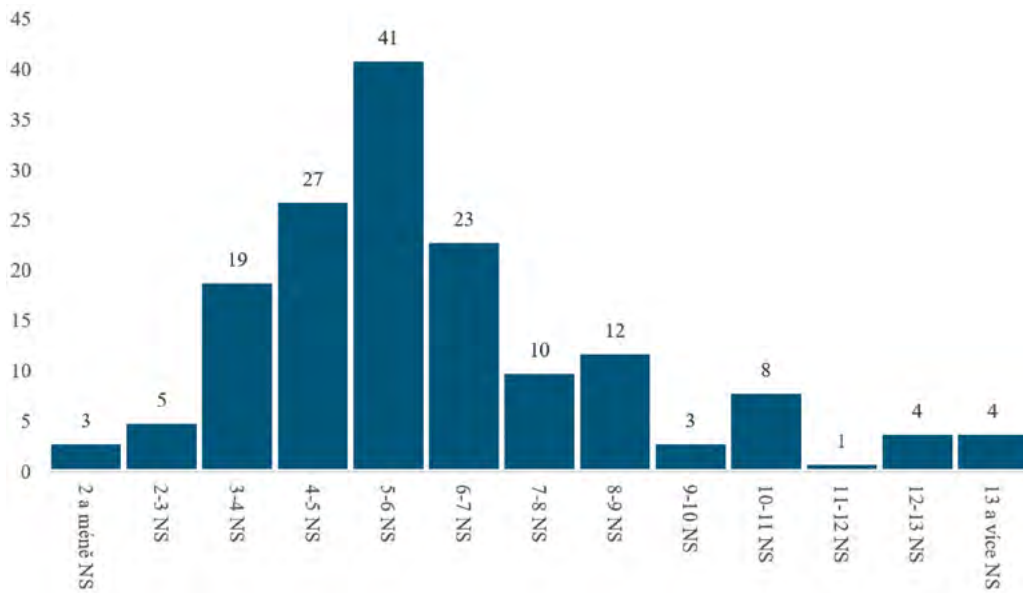
<sup>49</sup> Usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2024, sp. zn. IV. ÚS 749/23.

<sup>50</sup> Usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 486/24.

<sup>51</sup> Usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 1275/23.

Při zkoumání rozsahu bylo zjištěno, že se ve vybraném vzorku nejčastěji vyskytovala usnesení o délce pět až šest normostran (celkem 41 usnesení).<sup>52</sup> Délku všech usnesení ve zkoumaném vzorku zachycuje následující graf:

Graf č. 3: Délka odmítavých usnesení (v normostranách)



Zdroj: Obsahová analýza odmítavých usnesení provedená autorem pro účely článku. Podrobně viz PAVLÍNEK, op. cit., 2025, Příloha č. 3.

Zastoupena byla velmi stručná usnesení s rozsahem do tří normostran o čtyřech až deseti odstavcích, přičemž opodstatněnosti stížnosti ÚS věnoval nejčastěji pouze dva z nich. Často se jednalo o odmítnutí stížností, kterými stěžovatelé brojili proti rozhodnutí o náhradě nákladů řízení či bagatelním sporům. V jednom z usnesení se např. soud s opodstatněností vypořádal pouze následujícím odstavcem: „V předmětných rozhodnutích Ústavní soud žádně zásadní pochybení neshledal. Stěžovatelé ve své ústavní stížnosti rozporují právní závěry obecných soudů, které se však vztahují pouze k výkladu podústavního práva. Požadují tedy po Ústavním soudu, aby tyto závěry znovu zhodnotil, a posoudil je v jejich prospěch. Taková role však Ústavnímu soudu nepřislouží. Výklad občanského práva hmotného – zde řešící otázku promlčení věcného břemene – je svěřen do pravomoci obecných soudů, a sjednocování tohoto výkladu pak náleží Nejvyššímu soudu, nikoliv Ústavnímu soudu. Obecné soudy přitom podrobně a srozumitelně stěžovatelům vysvětlily své právní závěry, kterými promlčení

<sup>52</sup> Počet normostran jsem spočítal na základě počtu znaků usnesení při stažení z databáze NALUS. Znaky jsem počítal počínaje spisovou značkou až po závěrečný podpis předsedy senátu. Domnívám se, že by do budoucna bylo zajímavé např. kvantitativně zkoumat vývoj délky odůvodnění v odmítavých usneseních s ohledem na personální změny na ÚS či novelu zákona o Ústavním soudu, která umožnila odmítat stručně s odkazem na zákonný důvod.

věcného břemene v projednávané věci dostatečně zdůvodnil.“<sup>53</sup> Z uvedeného je zřejmé, že se soud v některých případech snaží stroze odmítat stížnosti a posouvat se blíže k plnému využití zákonné možnosti stručně odůvodnit odmítnutí odkazem na zákonný důvod.<sup>54</sup>

Mezi usneseními jsem identifikoval také ta, která lze naopak v rámci vzorku označit za velmi dlouhá – jejich délka dosahovala více než deseti normostran. Skutečnost, že se jedná o rozsáhlejší rozhodnutí, přitom opakovaně vyplývala ze stejných důvodů. V první řadě šlo o usnesení, která obsahovala podrobnou rekapitulaci předchozího průběhu řízení a skutkových okolností. V jednom takovém rozhodnutí např. ÚS popisoval procesní vývoj v dlouhodobém sporu o přiměřené zadostiučinění za zásah do osobnostních práv. Rekapitulace obsahovala výčet výroků předcházejících soudních rozhodnutí a její velkou část tvořily seznamy přiznaných či zamítnutých částek. Stěžovatelé se přitom návrhem domáhali zrušení rozhodnutí Nejvyššího soudu v částech, kterými zamítl jejich dovolání. Pouze shrnutí předchozího procesního vývoje tvořilo 3,5 normostran z celkové délky usnesení, zatímco věcné posouzení ústavní stížnosti provedl ÚS na 5,5 normostranách.<sup>55</sup> Větší délku usnesení způsobovala také podrobná rekapitulace stížnostních argumentů. Příkladem je odmítnutí stížnosti, která brojila proti rozhodnutí z pohledu několika aspektů práva na spravedlivý proces (např. právo vyjádřit se k důkazům či právo na tlumočníka), dále kvůli opomenutým důkazům a rozporu se zásadami trestního procesu. Část věnující se shrnutí argumentace tvořila sama o sobě 3,5 normostrany, přičemž soud v ní detailně líčil nesouhlas stěžovatele se skutkovými závěry obecných soudů za pomoci citací z telefonátu mezi stěžovatelem a poškozeným nebo nesouhlasu s důkazem představovaným daktyloskopickou stopou – otiskem prstu na noži.<sup>56</sup> Ve stejném usnesení přitom o pár odstavců dále nalezneme zdůraznění, že ÚS „nepřisluší procesní postupy v soudním řízení, zjišťování a hodnocení skutkového stavu“. Věcné posouzení ÚS v tomto případě provedl na sedmi normostranách,<sup>57</sup> avšak samotné shrnutí argumentace přesahovalo délku některých krátkých usnesení. V jiných případech byla délka usnesení zapříčiněna tím, že soud do odůvodnění zahrne vyjádření účastníka řízení a repliku stěžovatele. V jednom ze zkoumaných rozhodnutí měla tato pasáž téměř 3,5 normostrany, zatímco věcné posouzení provedl ÚS na necelých 2 normostranách.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Viz usnesení ÚS ze dne 16. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 762/24. Uvedené rozhodnutí není jediným usnesením, které se svou stručností vymyká průměru. Dále lze uvést např. usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 486/24, či usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 943/24. Ostatní velmi stručná usnesení jsou označena v tabulce k analýze obsahu a způsobu odůvodňování usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3.

<sup>54</sup> Tuto možnost poskytuje znění § 43 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, které stanoví, že: „Usnesení o odmítnutí návrhu [...] musí být písemně vyhotoveno, stručně odůvodněno uvedením zákonného důvodu, pro který se návrh odmítá, a musí obsahovat poučení, že odvolání není přípustné“. Je však předmětem nejasností, kam až sahají možnosti ÚS být či nebýt v mezích zákona stručný. Např. ODEHNALOVÁ, J. Řízení před ústavním soudem. In: FOREJTŮVÁ, M. a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 99, pozn. 242.

<sup>55</sup> Celková délka obou usnesení přitom byla přibližně dvanáct normostran. Viz usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 394/24, a obdobně také usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 578/24.

<sup>56</sup> Usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. IV. ÚS 2837/23, odst. 7–11.

<sup>57</sup> Celková délka usnesení byla v tomto případě 12,37 normostran. Viz *ibid.*, odst. 14.

<sup>58</sup> Celková délka usnesení byla v tomto případě 10,07 normostran. Viz usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 1275/23, odst. 12–19.

Zmíněná usnesení nejsou jedinými případy nadprůměrně dlouhých odmítnutí, která se ve vzorku vyskytla.<sup>59</sup> Jedná se však o konkrétní příklady praxe kritizované v odborné literatuře kvůli zvyšování náročnosti pro čtenáře. Do rozhodnutí jsou totiž vkládány dlouhé pasáže, které jsou pro podstatu rozhodnutí irelevantní.<sup>60</sup> Přesně takovými nedostatky dle mého názoru trpí zmiňovaná usnesení. Pokud je totiž pointou odmítavého usnesení vysvětlení nepřijetí rozhodnutí k meritornímu posouzení, a to nejčastěji z důvodu nedostatku ústavněprávní roviny případu, je otázkou, zda je pro něj relevantní podrobná rekapitulace předchozího procesu či rozsáhlé reflektování vyjádření a repliky stran řízení. Stejně diskutabilní může být smysl dlouhého shrnutí skutkových argumentů stěžovatele následovaný poučkou o tom, že ÚS se skutkovými otázkami nezabývá.

Samostatnou příčinou delšího rozsahu, kterou jsem ve vzorku identifikoval, byla také důkladnost posouzení opodstatněnosti návrhu. V tomto směru lze upozornit na rozhodnutí o stížnosti, kterou se bývalý děkan lékařské fakulty a současně přednosta fakultní kliniky domáhal zrušení rozhodnutí obecných soudů o protiprávnosti jeho odvolání z funkce přednosta kliniky osobou dočasně pověřenou k výkonu funkce děkana namísto stěžovatele. Při posouzení opodstatněnosti stížnosti soud nejprve poskytl přehled vlastních rozhodnutí a judikatury Nejvyššího správního soudu v oblasti rozhodnutí o odvolání z funkce, presumpce správnosti správních aktů a nicotnosti správních aktů. Následně dal stěžovateli za pravdu, že legislativa neupravuje posuzovaný případ. S odkazem na vlastní judikaturu a princip akademické samosprávy ÚS zdůraznil, že považuje zmíněný nedostatek za zhojený a souhlasil s obecnými soudy, že se jedná o zákonné správní rozhodnutí, na které se uplatní presumpce správnosti správních aktů. Ke druhému okruhu námitek týkajících se rozporu odvolání s dobrými mravy ÚS konstatoval, že není oprávněn zasahovat do hodnocení důkazů ze strany obecných soudů.<sup>61</sup> Po prostudování několika stran odůvodnění působí dle mého názoru závěr o zjevné neopodstatněnosti důvodně pochybnosti. Zejména kvůli tomu, že první část usnesení uzavírá ÚS tím, že: „*výše citovaný právní názor je akceptovatelný i v nyní posuzovaném případě, tj. že otázka absence explicitně zákonem upravené kompetence osoby pověřené funkcí děkana je přemostěna odkazem na (ústavní) princip akademické samosprávy, přičemž tato kompetence tuto samosprávu plně respektuje a zajišťuje její funkční zachování*“.<sup>62</sup> Pokud byl návrh skutečně zjevně neopodstatněný, proč ÚS provedl detailní rozbor judikatury týkající se rozhodnutí osoby dočasně pověřené výkonem pravomocí děkana a na jeho základě se dlouze věnoval hodnocení akceptovatelnosti napadených rozhodnutí z pohledu ústavního práva?

Domnívám se, že se jedná o odmítavé usnesení, jehož odůvodnění je svou povahou při nejmenším na hraně meritorního posouzení. Právě taková rozhodnutí jsou často zmiňována v souvislosti s nadužíváním zjevné neopodstatněnosti a rozhodováním usnesením

<sup>59</sup> Jako další příklad usnesení s dlouhou rekapitulací řízení lze zmínit usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 209/24. Rozsáhlé shrnutí argumentů nalezneme např. v usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 3311/23. Zmíněné jevy jsou v dalších případech zachyceny v tabulce viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3.

<sup>60</sup> BOBEK, M. O odůvodňování soudních rozhodnutí. *Právní rozhledy*. 2010, roč. 18, č. 6, část V.

<sup>61</sup> Usnesení ÚS ze dne 18. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 3222/23.

<sup>62</sup> *Ibid.*, odst. 22.

v případech, které ÚS fakticky posoudil meritorně, a nabízelo se proto vydání zamítavého nálezu. Ve vzorku se přitom vyskytovalo více usnesení, u kterých při čtení vyvstávaly pochybnosti, zda mají opravdu pouze kvazimeritorní povahu, nebo v něm ÚS ve skutečnosti posuzuje důvodnost návrhu, což by mělo být doménou nálezů.<sup>63</sup>

## 4.2 Odůvodnění usnesení

Zajímavým zjištěním bylo, že ÚS i v usneseních o zjevné neopodstatněnosti nezřídka citoval při argumentaci judikaturu jiných soudů. Nejčastěji se jednalo o Nejvyšší soud, v některých případech použil v odůvodnění judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a ojediněle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Opíral se také o názory právní vědy, zpravidla o různou komentářovou literaturu.<sup>64</sup> Zatímco většinou ÚS na rozhodnutí pouze letmo odkázal, v jednom z případů např. rozsáhle rekapituloval vývoj judikatury k nemajetkové újmě způsobené úrazem na zledovatělé pozemní komunikaci.<sup>65</sup> Obecně se domnívám, že užívání literatury či judikatury je pozitivním prvkem, jelikož může přispět k vysvětlení závěru rozhodnutí stěžovateli. Na druhou stranu by z podstaty pojmu zjevné neopodstatněnosti podrobnější rozbor soudních rozhodnutí v dané oblasti neměly být pro odůvodnění nutné. Vše je samozřejmě otázkou míry, avšak pokud je věc natolik složitá, že je nutné důkladně pracovat s větším počtem soudních rozhodnutí, opět se nabízí pochybnost, zda by soud neměl stížnost spíše zamítnout než odmítnout.

Za zmínku stojí také úkaz, který bych pojmenoval jako projevy lidskosti ÚS. Soud totiž v některých rozhodnutích nad rámec argumentace uvedl, že i přes nevyhnutelnost závěru o zjevné neopodstatněnosti soucítí se stěžovatelem nebo mu vyjadřuje podporu v tíživé situaci.<sup>66</sup> Ve věcech péče o nezletilé opakovaně apeloval na rodiče, aby spory odložili stranou kvůli nejlepšímu zájmu dítěte,<sup>67</sup> a v jednom případě soud pochválil za kvalitu rozsudku soudkyni obecného soudu.<sup>68</sup> Osobně jsem toho názoru, že zmíněné pasáže mohou v některých případech pozitivně zapůsobit na adresáty rozhodnutí. Díky projevení soucitu může být usnesení lépe akceptováno a kladně se může tato skutečnost projevit také na vnímání instituce ze strany veřejnosti.

Kromě uvedených jevů jsem se při čtení rozhodnutí zaměřil také na rysy, které byly odůvodněním zkoumaných rozhodnutí společné – konkrétně jsem se zabýval tím, zda dochází k opakování některých pasáží, či dokonce jejich přebírání z předchozích rozhodnutí. V prvé

<sup>63</sup> Dále jde např. o usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 773/24, nebo usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 1392/23. Rozhodnutí s abnormálně dlouhým posouzením opodstatněnosti jsem označil v tabulce k analýze obsahu a způsobu odůvodňování usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Jedná se o pasáž dlouhou 1,8 normostran. Viz usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. IV. ÚS 329/24, odst. 13–17.

<sup>66</sup> Usnesení ÚS ze dne 18. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 2478/23, odst. 13; usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 1392/23, odst. 23.

<sup>67</sup> Např. usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 1721/23, odst. 27.

<sup>68</sup> Usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 234/24, odst. 9.

řadě je nutné zmínit, že usnesení velmi často obsahovala odstavec, kterým ÚS před posouzením opodstatněnosti vytyčil hranice své pravomoci v řízení o ústavní stížnosti. V této části se zpravidla nacházelo upozornění, že ÚS je orgánem ochrany ústavnosti a není součástí obecné soustavy soudů. Dále soud objasnil, že je oprávněn zakročit pouze při určité intenzitě zásahu do práv stěžovatele – ústavně relevantním excesu či kvalifikované vadě.<sup>69</sup> Odůvodnění také zpravidla vysvětlovalo stěžovateli, že vedení řízení, skutkové otázky a výklad či aplikace jednoduchého práva jsou zásadně věcí obecných soudů a ÚS nemá pravomoc do nich zasahovat. Kromě toho byla ve vzorku k nalezení rozhodnutí, která obdobným způsobem vysvětlovala fungování institutu zjevné neopodstatněnosti.<sup>70</sup> Zmíněné pasáže se v různých modifikacích opakovaly za současného používání stejných slovních obrátů bez ohledu na obsah stížnosti či osobu zpravodaje.<sup>71</sup>

Ještě výraznější náznaky přebírání částí odůvodnění jsem objevil při zkoumání menšího počtu stížností z jedné tematické oblasti. Ve stížnostech, které se věnovaly přístupu ÚS k povinnému obsahu dovolání, se v polovině usnesení různých soudců zpravodajů nacházel doslovně převzatý odstavec, který zněl: „Dovolání je mimořádným opravným prostředkem a Nejvyšší soud není třetí instancí v systému obecné justice. Dovolací přezkum má vedle ochrany individuálních práv především systémový význam, kterým je sjednocování a dotváření judikatury, a proto jsou na obsah dovolání zákonem kladeny poměrně vysoké obsahové a formální požadavky.“ Zbytek odstavce se lišil v návaznosti na osobu zpravodaje, jednotliví soudci však znění zbývající pasáže ponechali ve všech svých usneseních totožné.<sup>72</sup> K této oblasti je ale třeba uvést, že v některých případech se doslovné převzetí mohlo odvíjet od skutečnosti, že se jednalo o dva návrhy z řady stížností v totožné věci. Tak tomu ale nebylo v případě dvou usnesení z oblasti trestního práva, ve kterých jsem ve věcném posouzení identifikoval doslovné převzetí dvou dlouhých odstavců. Zmíněné pasáže byly dlouhé více než 1,5 normostrany a obsahovaly shrnutí judikatury ohledně přístupu ÚS k prohlídkám v trestním řízení.<sup>73</sup> Další opakovaně přejímané odstavce se vyskytly v usneseních týkajících se přístupu ÚS k extrémnímu nesouladu mezi skutkovými zjištěními a právními závěry. Ve třech případech šlo o dvojice usnesení stejných soudců, v jednom o dva různé zpravodaje.<sup>74</sup> Kromě pasáží, které byly kopírovány doslovně se však v usneseních ze stejné oblasti typicky vyskytovaly odstavce, v nichž ÚS seznámil stěžovatele s postojem soudu k dané oblasti a odkázal na vlastní relevantní judikaturu. Jejich znění a obsah

<sup>69</sup> Např. usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 833/24, odst. 6.

<sup>70</sup> Např. usnesení ÚS ze dne 30. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 500/24, odst. 5.

<sup>71</sup> Viz tabulka k analýze obsahu a způsobu odůvodňování usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3, sloupec Obsah a způsob psaní usnesení.

<sup>72</sup> Ibid., usnesení označená č. 69, 74, 156 a 158.

<sup>73</sup> Usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 646/24, odst. 11 a 12 a usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 716/24, odst. 7 a 8.

<sup>74</sup> Usnesení, ve kterých došlo k přebírání pasáží odůvodnění, jsou označena v tabulce k analýze obsahu a způsobu odůvodňování usnesení o odmítnutí ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost z období 15. až 30. 4. 2024. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3, usnesení č. 3, 11, 50, 51, 67, 72, 82 a 115. Za zmínku také stojí, že v uvedeném období působili v týmech soudců, u nichž bylo kopírování identifikováno, rozdílní asistenti a nemohlo se tak jednat o přípravu usnesení jednou osobou pro různé zpravodaje. Viz Asistenti soudců. *Ústavní soud* [online]. [cit. 2. 10. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/asistenti-soudcu>

byl v těchto případech velmi podobný a ÚS v něm často také odkazoval na stejná soudní rozhodnutí.<sup>75</sup>

Poznatky o přebírání částí odůvodnění korespondují s upozorněním na kopírování v soudních rozhodnutích.<sup>76</sup> Vzhledem ke zvolené metodě není možné určit, jak často ke zmíněnému jevu v judikatuře ÚS obecně dochází, je však očividné, že je ve vzorku přítomen. Na jednu stranu vyplývá popsání úkaz z povinnosti soudu držet se ve svých rozhodnutích judikatury, která je pro něj interně závazná. Tento postup je vhodný z hlediska principů předvídatelnosti soudního rozhodování a legitimního očekávání. Na druhou stranu může kopírování pasáží rozhodnutí vyplývat ze skutečnosti, že některé stížnosti jsou natolik podobné, že k nim ÚS z pohledu ochrany ústavního práva po 30 letech fungování již zkrátka nemá co nového říct.<sup>77</sup> Proto je do jisté míry pochopitelné, že soudci přejímají své předchozí závěry a rozhodují o případech obdobně. Usnesení se v takových případech omezí na konstatování, že se až na zcela výjimečné excesy nejedná o otázku s ústavněprávním rozměrem a v tomto případě takový exces nenastal.<sup>78</sup> Takovýto způsob odůvodňování přitom nebyl v žádném případě ojedinělý ani ve zkoumaném vzorku.

## 5 Úvahy o budoucnosti odůvodňování zjevné neopodstatněnosti

Je-li tomu skutečně tak, že si ÚS v určitých oblastech vytvořil takřka vyčerpávající řadu odmítavých usnesení, je otázkou, zda nenazrál čas zjednodušit proces odmítání ještě více a upustit od individuálního odůvodňování odmítnutí. Pokud totiž v některých případech přebírána předchozí část argumentace a vlastně již z ústavněprávního pohledu nelze vymyslet nic nového, je skutečně nutné, aby soudci v každém případě psali nové odůvodnění? Řešením by mohl být přechod na „formulářová“ odmítnutí, která by umožnila ÚS efektivněji filtrovat zjevně neopodstatněné stížnosti. Inspiraci v tomto směru nabízí praxe německého Spolkového ÚS.<sup>79</sup> Důsledkem by byl posun k prospektivní roli vrcholného soudu

<sup>75</sup> Jednalo se např. o usnesení ke stížnostem brojícím proti dovolání, které vždy měly velmi podobný obsah a odkazovaly ve většině případů na stanovisko pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 45/16. Viz např. usnesení ÚS ze dne 24. 4. 2024, sp. zn. IV. ÚS 34/23, a usnesení ÚS ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. I. ÚS 1023/24. Uvedené tendence jsem zaznamenal v tabulce ve sloupci Obsah a způsob odmítání usnesení, kde jsem pod opakujícími se hesly označoval usnesení, ve kterých ÚS za pomoci odkazu na svou vlastní judikaturu vytyčil přístup k posuzované oblasti. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Příloha č. 3.

<sup>76</sup> BOBEK, 2010, op. cit., část V.

<sup>77</sup> V tomto směru např. Michal Bobek upozorňuje na usnesení, ve kterých ÚS odmítá návrh s tím, že už se namítaným problémem zabýval, svůj názor nezměnil a odkazuje na odůvodnění předchozího rozhodnutí. Viz BOBEK, M. Selektce nápadu před vrcholnými soudy: Právní štěp, který se u nás nikdy neujme? In: ALEŠ, P. (ed.). *Role nejvyšších soudů při poskytování účinné právní ochrany*. Brno: Nejvyšší soud, 2024, s. 102.

<sup>78</sup> Na základě analýzy se domnívám, že takovými stížnostmi jsou například ty, které směřují proti rozhodnutím o nákladech řízení.

<sup>79</sup> Německý Spolkový ÚS nemusí psát individuální odůvodnění odmítnutí podle § 93d odst. 1 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) vom 11. August 1993. BGBl. I S. 1473. Proto vydává pouze formalizovaná odmítnutí. Na vyžádání mi byla ze strany Spolkového ústavního soudu zaslána tři anonymizovaná usnesení o odmítnutí pro zjevnou neopodstatněnost. Pouze jedno ze zasláných usnesení obsahuje stručné odůvodnění, které se však týká pouze námitek podjatosti. Viz PAVLÍNEK, 2025, op. cit., Přílohy č. 4-6.

a benefit v podobě přehlednější a kvalitnější judikatury ÚS, která by působením na soustavu obecných soudů prospěla ochraně práv jednotlivců.<sup>80</sup>

Je však nutné zmínit, že při upuštění od individuálního odůvodnění by ÚS takřka zcela obětoval jeho primární funkci, tedy informování stěžovatele o důvodech rozhodnutí. Ačkoliv by se nejednalo o ojedinělý krok, přinesl by s sebou rizika v podobě ztráty povědomí o vývoji judikatury či pokles důvěry v ÚS.<sup>81</sup> Přesto si myslím, že existují cesty, jak se s negativy vyrovnat. První z problémů lze řešit například rozhodnutím o atrahování případů,<sup>82</sup> které by umožnilo plénu odmítat stížnosti v případech, v nichž by členové senátu dospěli k závěru, že je nutné změnit rozhodovací praxi týkající se zjevné neopodstatněnosti a dále v případech doposud neposuzovaných ÚS anebo rozhodovaných senáty rozdílně. Uvedená plenární odmítnutí by na rozdíl od senátních byla i nadále odůvodňována, čímž by byl zajištěn přehled o vývoji institutu a byla by zachována možnost právní vědy analyzovat judikaturu ÚS. Druhý problém je dle mého závažnější, přesto jsem přesvědčen, že ÚS v poslední době naznačil cesty k budování důvěry veřejnosti. K vyšší akceptaci rozhodnutí může vést například konání ústního jednání<sup>83</sup> nebo vysvětlování důvodů rozhodnutí v médiích.<sup>84</sup> Obdobně funguje také shrnutí nálezů formou otázek a odpovědí, která začal přidávat k některým tiskovým zprávám.<sup>85</sup> Nelze navíc tvrdit, že by krátké „formulářové“ odmítnutí zcela postrádalo autoritu a působilo by na stěžovatele dojmem, že se soud jeho návrhu nevěnoval. Proto se domnívám, že veškeré uvedené aktivity mají potenciál alespoň částečně zhojit negativa neodůvodňování usnesení. Pokud jim ÚS bude věnovat úsilí i nadále, může si dovolit vydávat pouze krátká formalizovaná rozhodnutí bez detailního odůvodnění v každém konkrétním případě. Důležitým faktorem je navíc skutečnost, že v čase ušetřeném upuštěním od odůvodňování by se soud mohl zaměřit na meritorní judikaturu, která by v důsledku mohla být kvalitnější

<sup>80</sup> BOBEK, 2006, op. cit., s. 130.

<sup>81</sup> ZEMANOVÁ, op. cit., s. 257–261.

<sup>82</sup> Ideální formou je dle mého názoru přijetí nového rozhodnutí o atrahování případů podle § 11 odst. 1 písm. k) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kterým by soud zrušil doposud platné Rozhodnutí pléna Ústavního soudu o atrahování působnosti ze dne 25. 3. 2014, Org. 24/14 za současného doplnění nového důvodu přesunu případů zjevné neopodstatněnosti do pléna.

<sup>83</sup> Poprvé po pěti letech přistoupil ÚS k ústnímu jednání v lednu 2024 ve věci valorizace důchodů. Viz Snížení mimořádné valorizace penzí u Ústavního soudu obstálo. Šlo o udržitelnost důchodového systému, řekl Baxa. *Česká televize* [online]. [cit. 18. 4. 2025]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/ustavni-soud-odpoledne-vyhlasi-jak-rozhodl-o-snizeni-lonske-valorizace-duchodu-345267>

<sup>84</sup> Zmínit lze např. vystoupení předsedy Baxy a soudce Lichovníka v České televizi k ústavnosti zásahu do platu soudců, viz Soudci budou mít nárok na zpětné dorovnání platů za rok 2024. *Česká televize* [online]. [cit. 18. 4. 2025] Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/zmrazeni-soudcovskych-platu-v-roce-2021-neodporovalo-ustave-rozhodl-ustavni-soud-349666>; nebo také vystoupení soudce zpravodaje Wintra v Českém rozhlasu v pořadu Dvacet minut Radiožurnálu k otázce přítomnosti porodních asistentek u domácích porodů, viz Je absurdní, aby při domácím porodu mohly být nekvalifikované osoby a porodní asistentka ne, myslí si ústavní soudce Wintr. *Český rozhlas* [online]. [cit. 18. 4. 2025]. Dostupné z: <https://radiozurnal.rozhlas.cz/je-absurdni-aby-pri-domacim-porodu-mohly-byt-nekvalifikovane-osoby-a-porodni-9305234>

<sup>85</sup> Např. Ústavní soud vyhověl oběti sexuálního násilí. OČTŘ se budou její kauzou znovu zabývat. *Ústavní soud* [online]. Shrnutí nálezu formou otázek a odpovědí [cit. 18. 4. 2025]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-vyhovel-obeti-sexualniho-nasili-octr-se-budou-její-kauzou-znovu-zabyvat>

a přehlednější.<sup>86</sup> Zmíněná výhoda by mohla pomoci obrazu ÚS v očích advokátů či akademiků, pro které by potenciálním benefitem bylo ulehčení práce s rozhodnutími ÚS.<sup>87</sup>

I přes nastíněné pochybnosti tedy dle mého existují cesty, jak z uvedeného kroku vytěžit především pozitiva pro fungování soudní soustavy a ochranu práv jednotlivců. Úvahy o předcházení negativním důsledkům jsou přitom podstatné, jelikož otázka odůvodňování odmítavých usnesení a nastavení role vrcholných soudů je velmi aktuální. Naposledy se to projevilo v úvodu roku 2025, kdy odbornou debatu rozvířil pozměňovací návrh, který měl kompletně změnit koncepci dovolání k Nejvyššímu soudu tak, že bude výrazně posílena jeho prospektivní role za současného upuštění od odůvodňování odmítavých usnesení.<sup>88</sup> Tento článek by v tomto směru mohl sloužit jako připomenutí, že o otázce nastavení přístupu k vrcholným soudům je nutné vést komplexní debatu, jejímž výsledkem by měl být smysluplný a harmonicky fungující systém opravných prostředků. Nejen v případě Nejvyššího soudu totiž lze namítat, že není nutné, aby soudci v každém případě vysvětlovali, proč návrh pouze odmítají.

## Závěr

Článek se zaměřil na analýzu současné rozhodovací praxe ÚS s cílem zodpovědět otázku – z jakých důvodů a jakým způsobem ÚS odmítá ústavní stížnosti pro zjevnou neopodstatněnost?

Při zkoumání bylo zjištěno, že soud nejčastěji odmítá stížnosti pro důvody, které lze zařadit do kategorie „absence ústavněprávního rozměru“ a „soudy či OČTŘ jednaly ústavně konformně“, přičemž uvedené skupiny argumentů mají výraznou převahu. Dominance zmíněných kategorií se propisuje i do nejfrekventovanějších konkrétních důvodů odmítnutí, mezi které patří ústavnost postupu státních orgánů a absence ústavněprávní roviny případu, která by odůvodňovala zásah ÚS jakožto ochránce ústavnosti. Popsané argumenty jsou konkrétním projevem nejednoznačnosti institutu a hranice mezi ústavním a podústavním právem při rozhodování o zjevné neopodstatněnosti. V případě těchto usnesení totiž posouzení ve velké míře závisí na subjektivním výkladu soudce zpravodaje, jelikož se jedná o vysoce abstraktní důvody. Vzhledem k výrazné převaze zmíněných kategorií lze uzavřít, že v současné době ÚS odmítá zjevně neopodstatněné stížnosti zejména z důvodů, které nejsou jednoznačně definované a je obtížné je konkrétně uchopit.

<sup>86</sup> Efekt je zmiňován v souvislosti se selekcí, avšak domnívám se, že je přenositelný i na změnu v podobě neodůvodňování. Viz BOBEK, M. *Curia ex machina; o smyslu činnosti nejvyšších a ústavních soudů. Právní rozhledy*. 2006, roč. 12, č. 22, Podkapitola 2.2 Předvídatelnost práva a soudního rozhodování.

<sup>87</sup> Na růst významu judikatury v souvislosti s posílením prospektivní role soudů upozorňuje Michal Bobek, který v tomto směru označuje znalost judikatury za klíč k přístupu k vrcholným soudům in *ibid.*, Podkapitola 2.1 Judikatura a práce s ní. Ačkoliv zmíněný efekt vztahuje k zavedení selekce, domnívám se, že by nastal také při posílení prospektivní role prostřednictvím řešení navrhovaného v této kapitole.

<sup>88</sup> Ke kritice odborné veřejnosti viz LAVICKÝ, P., DOBROVOLNÁ, E., HAMUŠÁKOVÁ, K., DVOŘÁK, B., TVRDÍK, I. K „přílepkové“ novele dovolání: extraliga, nebo okresní přebor? *Právní rozhledy*. 2024, č. 23–24, s. 747–761.

Co se týče způsobu odmítání, bylo zjištěno, že usnesení ve vzorku byla nejčastěji dlouhá pět až šest normostran a ÚS často strukturoval rozhodnutí za účelem větší přehlednosti, např. do tematických částí. Některá usnesení se však svou délkou vymykala. V části případů totiž ÚS vydal velmi stručné usnesení, které bylo kratší než tři normostrany, zatímco nejdelší rozhodnutí byla delší než deset normostran. Při podrobnější analýze dlouhých usnesení bylo zjištěno, že příčinami větší délky rozhodnutí byly rozsáhlé rekapitulace předchozích řízení a stížnostních argumentů či opis vyjádření a repliky stran. Popsané jevy lze vnímat negativně, jelikož pro samotný závěr o zjevné neopodstatněnosti mají zpravidla malý význam a snižují přehlednost rozhodnutí pro stěžovatele, který je jejich primárním adresátem. Ve vzorku se však vyskytovala také usnesení, jejichž délku způsobila podrobnost věcného posouzení. ÚS se v nich např. věnoval rekapitulaci předchozích rozhodnutí a přístupu ke konceptům ve vlastní judikatuře, aby následně po několika stranách podrobných úvah krátce konstatoval zjevnou neopodstatněnost. Důkladnost věcného posouzení se v některých případech vymykala natolik, že vzbuzovala pochybnosti, zda ÚS neměl rozhodnout ve formě nálezu. Při zkoumání obsahu rozhodnutí byly taktéž objeveny tendence kopírovat části odůvodnění ze starších rozhodnutí ÚS. Tento jev se vyskytoval v usneseních stejných zpravodajů, ale byly identifikovány také případy, kdy k přejímání docházelo i napříč různými senáty u odlišných zpravodajů.

Současný způsob odmítání ústavních stížností lze popsat jako pestrý. Za vyzdvihnutí stojí usnesení, která jsou stručná, věcná a vhodně strukturovaná, jelikož tento způsob odůvodnění je z pohledu adresáta srozumitelný a přesvědčivý. Podstatné je, že i v dubnu 2024 lze v rozhodovací praxi identifikovat nedostatky vytykané ÚS odbornou literaturou – např. rozsáhlé pasáže, které nemají vliv na posouzení opodstatněnosti či kopírování částí věcného posouzení.

Nejen identifikované nedostatky mohou vést k debatám, zda umožnit ÚS účinněji filtrovat ústavní stížnosti a posílit jeho prospektivní roli například upuštěním od psaní odůvodnění odmítavých usnesení v každém jednotlivém případě. Zmíněný krok by s sebou potenciálně mohl přinést rizika, která však dle mého nejsou neřešitelná a existují cesty, jak z přechodu na formalizovaná odůvodnění vytěžit co nejvíce výhod pro fungování ÚS a ochranu individuálních práv. Podstatné však je, že posun k prospektivní roli může mít významný dopad na soudní soustavu jako celek, ať už by měl nastat v případě ÚS či Nejvyššího soudu. Proto je nutné brát v potaz i celkové nastavení systému opravných prostředků a vnímání justice odbornou i laickou veřejností.

Príspevek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).



# Jak mohou soudy ovlivnit, která jejich rozhodnutí se objeví v médiích?\*

## How can Courts Influence which of their Decisions Appear in the Media?

Jan Novotný\*\*

### Abstrakt

Téma komunikace soudů s médii je v moderní demokratické společnosti důležitým, avšak stále trochu opomíjeným problémem. Cílem tohoto článku je představit výsledky výzkumu, který zkoumá efekt tiskových zpráv vydaných trojicí vrcholných tuzemských soudů (Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu) na pravděpodobnost mediálního pokrytí jejich rozhodnutí. Výzkum zahrnuje kvantitativní obsahovou analýzu rozhodnutí zkoumaných soudů a polostrukturované rozhovory s novináři a novinářkami, specializujícími se na pokrývání tématu činnosti justice. Závěry výzkumu ukazují, že tiskové zprávy představují jeden z klíčových faktorů, které určují, o jakých rozhodnutích se prostřednictvím médií dozví široká veřejnost.

### Klíčová slova

Otevřená justice; komunikace soudů; vztah soudů a médií; tiskové zprávy; mediální pokrytí soudních rozhodnutí.

### Abstract

The issue of communication between the courts and the media is an important but still somewhat overlooked problem in a modern democratic society. The aim of this article is to present the results of a research that examines the effect of press releases issued by the top three domestic courts (the Constitutional Court, the Supreme Court and the Supreme Administrative Court) on the probability of media coverage of their decisions. The research includes a quantitative content analysis of the courts' decisions and semi-structured interviews with journalists who cover the activities of the judiciary. The research findings show that press releases are one of the key factors that determine which decisions the general public learns about through the media.

\* Tento výstup vznikl na Univerzitě Karlově v rámci projektu SVV 260 749 – Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni. Autor děkuje všem, kteří text pečlivě pročetli a svými cennými a podnětnými připomínkami významně přispěli k jeho výsledné podobě. Zejména pak děkuje dr. Janu Chmelovi, vedoucímu jeho diplomové práce, a dr. Michalu Šoltésovi za pomoc s provedením regresní analýzy a interpretací jejích výsledků. Text článku vychází z autorovy diplomové práce, viz NOVOTNÝ, J. *Aktivní komunikace soudů v oblasti prezentace své rozhodovací činnosti ve vztahu k jejímu mediálnímu pokrytí*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/20.500.11956/186466> [cit. 23. 7. 2024].

\*\* Mgr. Jan Novotný, Katedra politologie a sociologie, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Political Science and Sociology, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: [jan.novotny@prf.cuni.cz](mailto:jan.novotny@prf.cuni.cz) / ORCID: 0009-0007-4072-7692

## Keywords

Open Justice; Courts Communication; Court and Media Relationship; Press Releases; Media Coverage of Courts Decisions.

## Úvod

Nezbytnou podmínkou pro naplňování role soudů v demokratické společnosti je důvěra veřejnosti v justici, konkrétně v její nezávislost, spravedlnost a nestrannost.<sup>1</sup> Soudy „nevládnou měšcem, ani mečem“ a jejich schopnost vynucovat vlastní rozhodnutí je tak poměrně limitovaná. Autorita soudního rozhodování do značné míry závisí na reputaci soudů a jejich důvěryhodnosti v očích veřejnosti. Teprve tehdy může justice vystupovat jako sebevědomý aktér v konkurenci ostatních složek státní moci. Proti soudu, kterému veřejnost dlouhodobě důvěřuje, je totiž jakákoliv politická či mocenská intervence výrazně nákladnější a rizikovější.<sup>2</sup> Před soudy tak stojí výzva v podobě budování a obrany jejich reputace v očích veřejnosti.<sup>3</sup> V tomto procesu hraje zásadní roli úroveň povědomí široké veřejnosti o její činnosti.<sup>4</sup> Tuzemské soudy sice postupně pronikají do prostředí sociálních sítí,<sup>5</sup> ale zatím mají stále daleko ke schopnosti efektivně oslovovat veřejnost přímo.<sup>6</sup> Pro významnou část veřejnosti jsou tak hlavním (a často jediným) zdrojem informací o soudních rozhodnutích média.<sup>7</sup> Ta zastávají důležitou roli „gatekeeperů“, aktérů určujících obsah a podobu informací, které se dostanou k veřejnosti.<sup>8</sup> Na základě toho si veřejnost následně utváří na činnost soudů

- <sup>1</sup> ZILIS, M. *The Limits of Legitimacy: Dissenting Opinions, Media Coverage, and Public Responses to Supreme Court Decisions*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015, s. 171–174. ISBN 978-0-472-07274-3. DOI: <https://doi.org/10.3998/mpub.7835032>; TYLER, T. *Why People Obey the Law*. Princeton: Princeton University Press, 2006. ISBN 978-0-691-12673-9. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400828609>; GIBSON, J., CALDEIRA, G. *Citizens, Courts, and Confirmations: Positivity Theory and the Judgments of the American People*. Princeton: Princeton University Press, 2009. ISBN 978-0-691-13988-3. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400830602>; GRIMMELIKHUIJSEN, S., KLIJN, J. The effects of judicial transparency on public trust: Evidence from a field experiment. *Public Administration*. 2015, roč. 93, č. 4, s. 995–1011. DOI: <https://doi.org/10.1111/padm.12149>
- <sup>2</sup> STATON, J. *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. DOI: <http://doi.org/10.1017/CBO9780511750632>
- <sup>3</sup> K tomu viz GAROUPA, N., GINSBURG, T. *Judicial Reputation. A Comparative Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 2015, s. 14–50. ISBN 978-0226290591. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226290621.001.0001>
- <sup>4</sup> HESS, B., HARVEY, A. Open Justice in Modern Societies: What Role for Courts? In: HESS, B., HARVEY, A. (eds). *Open Justice: The Role of Courts in a Democratic Society*. Baden-Baden: Nomos, 2019, s. 44. ISBN 978-3-848-75585-1. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845297620-1>
- <sup>5</sup> Týká se to zejména platformy X (dříve Twitter), na které mají zřízeny aktivní účty všechny tři tuzemské vrcholné soudy.
- <sup>6</sup> K tomu viz např. JOHNSTON, J. Three phases of courts' publicity: reconfiguring Bentham's open justice in the twenty-first century. *International Journal of Law in Context* [online]. 2018, roč. 14, č. 4, s. 525–538 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1744552318000228>
- <sup>7</sup> STROTHER, L. How Expected Political and Legal Impact Drive Media Coverage of Supreme Court Cases. *Political Communication* [online]. 2017, roč. 34, č. 3, s. 571–589 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2017.1306817>
- <sup>8</sup> AELST, P. van, WALGRAVE, S. Information and Arena: The Dual Function of the News Media for Political Elites. How Political Actors Use the Media. *Journal of Communication* [online]. 2016, roč. 66, č. 3, s. 504 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcom.12229>

názor. Studie na příkladu Nejvyššího soudu USA ukázala, že existuje korelace mezi mírou povědomí veřejnosti o činnosti soudu a jeho veřejnou podporou.<sup>9</sup> Legitimitě soudních rozhodnutí oproti tomu neprospívá, když je veřejnost vnímá jako nesprávná, byť tak činí pouze na základě povrchních informací z médií.<sup>10</sup> Nedostatečné nebo nepřesné mediální pokrytí soudních rozhodnutí tak může vést až ke ztrátě důvěry veřejnosti v justici.<sup>11</sup>

Soudy mají jen omezenou možnost ovlivňovat mediální pokrytí své rozhodovací činnosti. Na rozdíl od orgánů moci výkonné či zákonodárné si totiž nemohou samy vybírat konkrétní agendu, které se budou věnovat. V tomto směru je omezují podání, která jim předkládají jiné subjekty.<sup>12</sup> Jedním z prostředků, kterými mohou soudy ovlivňovat, jaké informace se k veřejnosti dostanou, je otevřená a transparentní prezentace jejich rozhodovací činnosti. To zahrnuje prakticky cokoli, co soud učiní nad rámec vydání samotného textu rozhodnutí ve snaze jeho obsah veřejně prezentovat, vysvětlit či obhájit.

Toto téma je bezesporu důležité, avšak stále poněkud opomíjené. Skýtá přitom řadu důležitých nezodpovězených otázek. Mají vůbec soudy svá rozhodnutí aktivně prezentovat? Není jejich otevřenost a vstřícnost vůči médiím kontraproduktivní? A může komunikace soudů navenek ovlivnit, o kterých rozhodnutích média následně informují? Sami soudci k těmto otázkám zaujímají často značně odlišné a vyhraněné postoje,<sup>13</sup> ve veřejné debatě ale zároveň citelně scházejí empirické argumenty, které by jejich obavy či naděje mohly relevantně podložit. Přílišnou pozornost tomuto problému doposud v tuzemském prostředí nevěnovala ani odborná literatura. Tento článek si klade za cíl tuto mezeru částečně vyplnit a představit výsledky výzkumu, který se zaměřuje na otázku, zda mohou soudy cílenou prezentací svých rozhodnutí ovlivnit, jestli se o nich veřejnost následně dozví v médiích.

## 1 Současný stav poznání

Zkoumání konkrétních faktorů ovlivňujících mediální pokrytí soudních rozhodnutí se v minulosti věnovala řada zahraničních výzkumů, převážně z oblasti angloamerického systému práva. Z jejich výsledků vyplývá, že klíčovou roli hraje oblast práva, resp. konkrétní

<sup>9</sup> Např. GIBSON, J., CALDEIRA, G. Knowing the Supreme Court?: A Reconsideration of Public Ignorance of the High Court. *The Journal of Politics* [online]. 2009, roč. 71, č. 2, s. 429–441. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022381609090379>

<sup>10</sup> GRIBNAU, J.L.M. Legitimacy of the Judiciary. In: HONDIUS, E., JOUSTRA, C. (eds.). *Netherlands Reports to the Sixteenth International Congress of Comparative Law*. Antwerpen: Intersentia, 2002, s. 25–45. ISBN 978-9050952323.

<sup>11</sup> GIBSON, CALDEIRA, Knowing the Supreme Court?, op. cit.

<sup>12</sup> MEYER, P. Transparency and strategic promotion: How court press releases facilitate judicial agenda-building in Germany. *Public Relations Review* [online]. 2022, roč. 48, č. 4. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2022.102228>

<sup>13</sup> Na příkladu strukturovaných rozhovorů se soudci Ústavního soudu to velice dobře dokumentuje Monika Hanych in SMÉKAL, H., BENÁK, J. *Mimoprávní vlivy na rozhodování českého Ústavního soudu*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 165–172. ISBN 978-80-210-9884-8. DOI: <https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M210-9884-2021>. Uvedené rozdílly se rovněž projevují v medailoncích ústavních soudců a soudkyň (např. mezi Stanislavem Balíčkem na s. 45 a Pavlem Höllanderem na s. 78) in KYSELA, J., BLAŽKOVÁ, K., CHMEL, J. a kol. *Právníký Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*. Praha: Leges, 2015, 256 s. ISBN 978-80-75042-074-1.

právní instituty, které jsou předmětem rozhodnutí. Spadají sem například rozhodnutí s ústavněprávním rozměrem, přítomností disentančního stanoviska,<sup>14</sup> či práva na ochranu soukromí.<sup>15</sup> Dosavadní výzkumy dále ukazují, že mezi faktory, které mohou ovlivnit šanci na mediální pokrytí případu, patří i typ rozhodnutí (např. rozhodnutí, jimiž dochází k překonání dosavadního precedentu či prohlášení zákona za protiústavní), účast politiky či ekonomicky významných aktérů nebo celkový právní význam rozhodnutí.<sup>16</sup>

Méně probádanou oblastí je pak samotná komunikace a prezentace soudních rozhodnutí a její vliv na to, jaká konkrétní rozhodnutí se dostanou do médií. I toto dílčí téma bylo zprvu předmětem akademického zájmu především v zemích angloamerického právního systému. Již v 70. letech minulého století tuto problematiku v poměrech USA zkoumal Dennis Hale. Jeho výzkum ukazuje, že v tamních médiích se objevovala podobná rozhodnutí, jako v tiskových zprávách kalifornského Nejvyššího soudu. 66 % rozhodnutí s tiskovou zprávou se objevilo v médiích, oproti pouze 8 % rozhodnutí bez tiskové zprávy. Podle Halea mohou mít tiskové zprávy určitý vliv na to, která rozhodnutí budou mediálně pokryta.<sup>17</sup> Jeffrey Staton se ve své práci věnoval komunikační strategii mexického Nejvyššího soudu. Staton tvrdí, že reformy vedoucí k větší otevřenosti soudu v důsledku posílily jeho institucionální postavení v tamním politickém systému. Motivací soudů pro vydávání tiskových zpráv je podle něj snaha zvyšovat povědomí veřejnosti o konkrétních případech. Ukázal přitom, že soud prezentuje svá rozhodnutí nezávisle na jejich typu v situacích, kdy očekává jejich mediální pokrytí. Pokud ale není jisté, zda o vydání daného rozhodnutí budou média informovat, hraje v rozhodování soudu velkou roli to, o jaký konkrétní případ se jedná. Jeho empirická zjištění dále naznačují, že tiskové zprávy mají určitý vliv na pravděpodobnost mediálního pokrytí soudních rozhodnutí. Podle výsledků jeho výzkumu měla rozhodnutí bez tiskové zprávy pouze 2% šanci výskytu v médiích. Vydáním tiskové zprávy se tato pravděpodobnost zvýšila na 16 %.<sup>18</sup>

V posledních letech se touto oblastí intenzivně zabýval Phillip Meyer, který se dlouhodobě zaměřuje na německý Spolkový ústavní soud. Série jeho článků publikovaných v posledních letech patří mezi hlavní inspirační zdroje tohoto výzkumu. Meyer ve své práci dospěl hned k několika zajímavým zjištěním. Předně ukázal, že vydání tiskové zprávy soudem patří mezi faktory, které zdatelně zvyšují šanci, že se rozhodnutí objeví v médiích.<sup>19</sup> U rozhodnutí, ke kterým soud vydal tiskovou zprávu, se pravděpodobnost mediálního pokrytí zvýšila z 24 % na 61 %. Zároveň ale došel k závěru, že pouze malá část rozhodnutí opatřených

<sup>14</sup> YANUS, A. Full-court press: An examination of media coverage of state supreme courts. *Justice System Journal*. 2009, roč. 30., č. 2., s. 180–195.

<sup>15</sup> SILL, K., METZGAR, E., ROUSE, S. Media Coverage of the U.S. Supreme Court: How Do Journalists Assess the Importance of Court Decisions? *Political Communication*. 2013, roč. 30. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2012.737414>

<sup>16</sup> SILL, METZGAR, ROUSE, op. cit., s. 69–74.

<sup>17</sup> HALE, D. Press Releases vs. Newspaper Coverage of California Supreme Court Decisions. *Journalism Quarterly*. 1978, roč. 55, č. 4, s. 696–710. DOI: <https://doi.org/10.1177/107769907805500406>

<sup>18</sup> STATON, op. cit., s. 86.

<sup>19</sup> MEYER, P. Explaining Media Coverage of Constitutional Court Decisions in Germany: The Role of Case Characteristics. *Political Communication*. 2021, roč. 38. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1784329>

tiskovou zprávou (18 %) je schopna efektivně ovlivnit výslednou podobu článků.<sup>20</sup> Tiskové zprávy tak podle něj plní spíše „signalizační“ funkci – upozorňují novináře na zajímavá a důležitá soudní rozhodnutí.<sup>21</sup>

Odborná literatura dále shodně poukazuje na to, že trend otevřené justice má v dnešní době skutečně globální charakter. Komparativní analýza mezinárodního kolektivu autorů ukazuje, že v době rozvoje informačních technologií může komunikace soudů s médii představovat důležitý faktor v boji o jejich důvěryhodnost a legitimitu.<sup>22</sup> Mezi průkopníky patří zejména soudy v Kanadě, Německu či Izraeli, které se dlouhodobě snaží svou činnost různými způsoby aktivně prezentovat široké veřejnosti. Autoři nedávno publikovaného článku v tomto kontextu kritizují tradiční uzavřenost a pasivitu Nejvyššího soudu USA. Kladou si přitom otázku, nakolik je takový přístup v dnešní společnosti udržitelný.<sup>23</sup> Na druhé straně se ukazuje, že soudci tohoto soudu si uvědomují, jak důležitou roli hrají média v budování jejich veřejného obrazu, a že interakce s nimi může být z řady důvodů prospěšná.<sup>24</sup> Mezi zajímavé přehledové studie se řadí i článek kolektivu autorů a autorek z Právnické fakulty UK.<sup>25</sup> Ti v něm poskytli zajímavý náhled do praxe soudů řady evropských zemí. Zároveň zdůraznili, že impulsy k otevřené komunikaci většinou pochází od samotných soudů. Z některých výzkumů vyplývá, že vyšší míra aktivní snahy o otevřenost a transparentnost soudního rozhodování skutečně může mít pozitivní vliv na míru důvěry společnosti v justici.<sup>26</sup> V odborné literatuře tak v zásadě existuje shoda na tom, že by se soudy měly snažit aktivně a otevřeně komunikovat s veřejností, otázkou zůstává konkrétní podoba a vhodná míra této komunikace.<sup>27</sup>

Relevanci tématu zdůrazňuje kromě akademického zájmu i řada dokumentů mezinárodních organizací z oblasti soft law. Stejně jako úlohu médií v procesu informování veřejnosti připomíná stanovisko poradního orgánu Rady Evropy pro justici č. 7 z roku 2005.<sup>28</sup> Podle něj by se soudy měly více otevírat světu a snažit se být viditelnější. Jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle je podle textu stanoviska aktivní komunikace a prezentace soudních rozhodnutí. V dalším nedávno vydaném stanovisku tohoto orgánu je zdůrazněno, že soudci

<sup>20</sup> MEYER, P. Promoted Media Coverage of Court Decisions: Media Gatekeeping of Court Press Releases and the Role of News Values. *Journalism Studies* [online]. Routledge, 2021, roč. 22, č. 6 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2020.1819861>

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> DAVIS, R., TARAS, D., (eds.). *Justices and Journalists: The Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316672228>

<sup>23</sup> SULLIVAN, B., FELDBRIN R. The Supreme Court and the People: Communicating Decisions to the Public. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law* [online]. 2022, roč. 24, č. 1 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=4043189>

<sup>24</sup> DAVIS, R. *Justices and Journalists: The U.S. Supreme Court and the Media*. New York: Cambridge University Press, 2011. ISBN 978-0-521-87925-5. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511977480>

<sup>25</sup> ASKARI, D. a kol. Communicating judicial decisions: Stepping out of the black box. *Lawyer Quarterly* [online]. 2018, roč. 8 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://tlq.ilaw.cas.cz/index.php/tlq/article/view/280>

<sup>26</sup> GRIMMELIKHUIJSEN, KLIJN, op. cit.

<sup>27</sup> HESS, HARVEY, op. cit., s. 19.

<sup>28</sup> CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES. *CCJE Opinion No. 7 (2005) on justice and society* [online]. 25. 11. 2005 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680747698>

by měli usilovat o podporu a zachování důvěry veřejnosti v činnost soudů především zvyšováním transparentnosti a snahy o to, aby veřejnost porozuměla chodu justice.<sup>29</sup> Zmínit je namístě i report Evropské sítě soudních rad z roku 2012, nazvaný *Justice, Society and the Media*.<sup>30</sup> Předkládá řadu doporučení, v nichž soudy nabádá k proaktivnímu a otevřenému mediálnímu přístupu, využívání tiskových mluvčích, sociálních sítí apod.

Důležitým dokumentem je pak zejména „*Guide on communication with the media and the public for courts and prosecution authorities*“, vydaný Evropskou komisí pro efektivitu soudnictví v roce 2018.<sup>31</sup> Jeho text vysílá jasný signál o tom, že aktivní a otevřený přístup soudů k seberepresentaci je žádoucí, jelikož pomáhá soudům budovat jejich veřejný obraz a posiluje důvěru veřejnosti v justici. Tato velmi propracovaná příručka shrnuje hlavní cíle a zásady komunikace soudů a předkládá řadu konkrétních doporučení, týkajících se různých způsobů a prostředků komunikace. Komise v tomto textu opakovaně zdůrazňuje, že prezentace rozhodnutí ze strany soudů může být efektivním prostředkem proti jejich následné mediální dezinterpretaci. Soudy by se podle ní měly rovněž průběžně ujist'ovat, zda média a veřejnost jejich činnost chápou správně.

V českém prostředí se tématu vztahu soudů a médií dlouhodobě věnuje především Monika Hanych.<sup>32</sup> Ve své disertační práci zkoumala mimo jiné otázku, zda vydání tiskové zprávy soudem k určitému rozhodnutí mohlo napomoci k vydání článků o daném rozhodnutí na předních stranách vybraných českých médií. Provedený výzkum se týkal trojice vrcholných tuzemských soudů v období let 2012 až 2018. Zjištěné výsledky podporovaly navrhovanou hypotézu u Ústavního soudu a Nejvyššího soudu. U Nejvyššího správního soudu byla korelace mezi vydáním tiskové zprávy k rozhodnutí a pravděpodobností jeho mediálního pokrytí velmi nízká. Podle autorky lze tento jev vysvětlit tím, že Nejvyšší správní soud svými tiskovými zprávami cílí spíše na odbornou veřejnost, než na novináře či širokou veřejnost.<sup>33</sup> V rámci její disertační práce nicméně toto dílčí zkoumání zaujímá spíše okrajovou pozici. Tento článek na její výzkum zčásti navazuje a snaží se dané téma zpracovat komplexně a podrobněji.

<sup>29</sup> CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES. *CCJE Opinion No. 25 (2022) on freedom of expression of judges* [online]. 2. 12. 2022 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/opinion-no-25-2022-final/1680a973ef%0A%0A>

<sup>30</sup> EUROPEAN NETWORK OF COUNCILS FOR THE JUDICIARY. *Justice, Society and the Media Report 2011–2012* [online]. 2012 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: [https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj\\_report\\_justice\\_society\\_media\\_def.pdf](https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf)

<sup>31</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE. *Guide on communication with the media and the public for courts and prosecution authorities* [online]. 4. 12. 2018 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: [https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe#\\_Toc524690258](https://rm.coe.int/cepej-2018-15-en-communication-manual-with-media/16809025fe#_Toc524690258)

<sup>32</sup> Hanych se tomuto tématu věnovala ve své disertační práci, viz HANYCH, M. *Zobrazování práva v médiích: Mediální reprezentace rozhodování vrcholných českých soudů ve vybraných médiích*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2019. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/gribt/Dizertacni\\_prace\\_Monika\\_Hanych.pdf](https://is.muni.cz/th/gribt/Dizertacni_prace_Monika_Hanych.pdf) [cit. 23. 7. 2024]. Tiskovými zprávami Ústavního soudu se podrobněji zabýval Jan Chmel z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, viz CHMEL, J. Tiskové zprávy jako nástroj tvorby reputace Ústavního soudu ČR a jeho soudců. *Jurisprudence* [online]. 2020, č. 1, s. 25–35 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/tiskove-zpravy-jako-nastroj-tvorby-reputace-ustavniho-soudu-cr-a-jeho-soudcu.m-416.html>

<sup>33</sup> HANYCH, op. cit., s. 115.

Vedle oblasti sociálních sítí, pořádání tiskových konferencí nebo poskytování mediálních rozhovorů soudci patří mezi primární nástroje komunikace soudů vydávání tiskových zpráv k jednotlivým rozhodnutím.<sup>34</sup> Tiskovou zprávu lze definovat jako jednostranné informační sdělení určitého subjektu nebo instituce, určené především pro média a širokou veřejnost.<sup>35</sup> Soudy může k vydávání tiskových zpráv motivovat příležitost oslovit novináře a nabídnout jim přístupný a snadno zpracovatelný informační materiál. Soud tak zprostředkovaně cílí na upoutání pozornosti veřejnosti ke své činnosti.<sup>36</sup> Tím se může snažit budovat svou veřejnou reputaci a upevňovat svou institucionální pozici v rámci dělby moci. Zároveň může prostřednictvím tiskových zpráv preventivně bránit případným dezinterpretacím svých rozhodnutí.<sup>37</sup> Mezi hlavní výhody tiskových zpráv patří v tomto ohledu jejich rozsah, přístupnost a srozumitelnost.

Předmětem mého výzkumu je zkoumání vlivu vydávání tiskových zpráv trojicí vrcholných tuzemských soudů (Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu) na pravděpodobnost mediálního pokrytí jejich rozhodovací činnosti. S výjimkou výše zmíněného výzkumu Hanych se této otázce v tuzemském prostředí nikdo podrobněji nevěnoval. Tento článek se snaží tuto výzkumnou mezeru vyplnit.

Obecná výzkumná otázka byla formulována takto: „Jaký je efekt vydávání tiskových zpráv tuzemských vrcholných soudů (Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud) na pravděpodobnost mediálního pokrytí jejich rozhodnutí?“. Cílem provedeného výzkumu bylo zjistit, jaký má vydání tiskové zprávy ke konkrétnímu soudnímu rozhodnutí efekt na pravděpodobnost, že o tomto rozhodnutí budou informovat média. „Mediálně pokrytým“ se pro účely tohoto výzkumu rozumí takové rozhodnutí, o němž informovalo prostřednictvím publikovaného článku alespoň jedno relevantní zpravodajské médium. V rámci výzkumu jsem provedl kvantitativní obsahovou analýzu rozhodnutí tuzemských vrcholných soudů, jejímž cílem bylo zkoumání efektu vydání tiskové zprávy na pravděpodobnost mediálního pokrytí konkrétního rozhodnutí. Výzkum je doplněn kvalitativní polostrukturované rozhovory s redaktory vybraných médií, kteří se pokrývání tématu činnosti justice věnují.

<sup>34</sup> MEYER, Promoted Media Coverage of Court Decisions, op. cit., s. 724.

<sup>35</sup> K povaze tiskových zpráv viz např. LASSEN, I. Is the press release a genre? A study of form and content. *Discourse Studies* [online]. 2006, roč. 8, č. 4, s. 507–508 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1177/1461445606061875>

<sup>36</sup> HITT, M., SAUNDERS, K., SCOTT, K. Justice Speaks, but Who's Listening? Mass Public Awareness of US Supreme Court Cases. *Journal of Law and Court* [online]. 2019, roč. 7, č. 1, s. 29–52. DOI: <https://doi.org/10.1086/701131>

<sup>37</sup> Takto shrnuje funkce tiskových zpráv soudů Phillip Meyer ve své disertační práci, viz MEYER, P. *Communicating judicial decisions: Court press releases and their effect on the news media*. Dissertation thesis. Hannover: Gottfried Wilhelm Leibniz Universität, Faculty of Humanities, 2021, s. 108. DOI: <https://doi.org/10.15488/10391> [cit. 23. 7. 2024].

## 2 Metodologie a data

### 2.1 Kvantitativní část

Jako objekt zkoumání jsem si vybral trojici tuzemských vrcholných soudů – Ústavní soud, Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. K tomuto výběru mě vedlo několik důvodů. Zaprvé, vrcholné soudy mají obecně z hlediska vztahu k médiím a veřejnému mínění patrně nejdůležitější význam kvůli jejich právnímu a politickému dopadu, jejich institucionální autoritě a vlivu.<sup>38</sup> Důležité je dále i srovnatelné postavení všech tří vybraných soudů vzhledem k jejich postavení v právním systému a vztahu k veřejnosti.<sup>39</sup> Tento aspekt je důležitý pro následnou možnost komparace zkoumaných proměnných u všech tří soudů. Již při zběžném pohledu na webové stránky zmíněných soudů je navíc zřejmé, že jejich přístup k vydávání tiskových zpráv je značně odlišný, a proto představují vhodnou skupinu pro zkoumání uvedených jevů. Dalším důvodem je to, že ostatní tuzemské soudy tiskové zprávy ke svým rozhodnutím až na výjimky zásadně nevydávají.<sup>40</sup>

V rámci výzkumu jsem nejprve provedl kvantitativní obsahovou analýzu rozhodnutí zkoumaných soudů. Účelem tohoto postupu byla kontrola vybraných charakteristik rozhodnutí, které mohou mít vliv na pravděpodobnost toho, že se dané soudní rozhodnutí objeví v médiích. V rámci této části výzkumu jsem se částečně inspiroval postupem Philippa Meyera.<sup>41</sup> Konkrétně jsem se zaměřil na období mezi lety 2019–2022. Takto vymezené období bylo možno poměrně podrobně zanalyzovat, zároveň se jedná o dostatečně široký vzorek. Výhodou je rovněž to, že jde o relativně nedávnou minulost, díky čemuž byla potřebná data snadněji dohledatelná. Zkoumaný vzorek tvořila všechna rozhodnutí, o kterých v daném období informovala relevantní média. Tuto závislou proměnnou jsem nazval „mediální pokrytí“. Sledoval jsem ji na základě uveřejněných online článků vybraných zpravodajských médií, která o jednotlivých rozhodnutích informovala. Klíčovými parametry pro výběr médií byl jejich zpravodajský charakter a čtenost.

Jako „mediálně pokryté“ jsem označil rozhodnutí, které bylo obsahem alespoň jednoho mediálního článku. U každého z rozhodnutí jsem zkoumal, zda tuto podmínku splňuje (1), či nikoliv (0). Článek musel splňovat následující kritéria:

- 1) Článek byl publikován v relevantním médiu. Mezi zkoumaná média jsem zahrnul toho času 4 nejnavštěvovanější online zpravodajské servery v České republice, konkrétně: Novinky.cz, Seznam Zprávy, iDnes.cz a Aktuálně.cz.<sup>42</sup> Na rozdíl od Moniky Hanych

<sup>38</sup> MEYER, Explaining Media Coverage of Constitutional Court Decisions in Germany, op. cit., s. 427.

<sup>39</sup> HANYCH, op. cit., s. 68–70.

<sup>40</sup> Tuto skutečnost následně potvrdili dotazovaní novináři v provedených rozhovorech (viz níže).

<sup>41</sup> MEYER, Promoted Media Coverage of Court Decisions, op. cit., s. 729–734.

<sup>42</sup> Údaje o návštevovnosti vychází z průzkumů společnosti NetMonitor ze sledovaného období, konkrétně z roku 2020, viz Zpravodajské weby 2020: Na čele Novinky, v TOP 10 i nový web CNN Prima. *MEDIA GURU* [online]. 21. 1. 2021 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/clanky/2021/01/zpravodajske-weby-2020-na-cele-novinky-v-top-10-i-novy-web-cnn-prima/>

jsem se zaměřil na online média, a to především z toho důvodu, že jejich význam<sup>43</sup> a počet návštěvníků v posledních letech narůstá.<sup>44</sup>

- 2) Článek byl zpravodajského charakteru (tedy nikoliv např. komentář).
- 3) Hlavním tématem článku bylo informování o vydání konkrétního soudního rozhodnutí jednoho z trojice zkoumaných soudů.

Články jsem vyhledával manuálně prostřednictvím databáze Anopress, která monitoruje tuzemské mediální výstupy. Podle vzoru Hanych<sup>45</sup> jsem použil metodu zadání klíčových slov ve vyhledávání. Při dohledávání článků jsem tak zadával dotaz ve formátu „název soudu“ a výrazy „rozhodnutí, rozsudek, nález<sup>46</sup>, usnesení nebo verdikt“.<sup>47</sup> Ve svém výzkumu jsem s ohledem na jeho omezený rozsah procházel a analyzoval vybrané články manuálně. Takto jsem dohledal veškerá mediálně pokrytá rozhodnutí zkoumaných soudů v daném období. Dále jsem jako kontrolní vzorek k analýze použil 100 náhodně vybraných rozhodnutí každého ze zkoumaných soudů v daném období, která se naopak v médiích neobjevila.

V rámci samotné obsahové analýzy jsem zkoumal přítomnost několika nezávislých proměnných, jejichž výběr vycházel z dosavadní odborné literatury a konceptu zpravodajských hodnot, které ovlivňují pravděpodobnost mediálního pokrytí.<sup>48</sup>

První z nich jsem označil jako „právní význam“. Tento faktor je v odborné literatuře považován za klíčový z hlediska mediální atraktivitu.<sup>49</sup> Přítomna je zpravodajská hodnota „relevance“,<sup>50</sup> neboť tato rozhodnutí mívají zpravidla vliv na budoucí podobu právního systému. Vycházel jsem z předpokladu, že právní význam rozhodnutí jsou schopny nejlépe identifikovat samy soudy. Jako indikátor právního významu jsem proto zkoumal skutečnost, zda bylo rozhodnutí publikováno v oficiální sbírce rozhodnutí daného soudu (1), anebo nikoliv (0).

Druhou proměnnou jsem nazval „změna statu quo“. Jedná se o situaci, kdy soud zruší nebo změní rozhodnutí jiného orgánu<sup>51</sup> (1), oproti případům, kdy k takové změně nedojde (0). Objevují se zde zpravodajské hodnoty „konflikt“, či „překvapení“,<sup>52</sup> rovněž předešlé výzkumy ukázaly, že u těchto je vyšší pravděpodobnost mediálního pokrytí.<sup>53</sup> Pro média

<sup>43</sup> MCQUAIL, D. *Žurnalistika a společnost*. Praha: Karolinum, 2016, s. 183–191. ISBN 978-80-246-3093-9.

<sup>44</sup> JAKUBOWICZ, K. *Média a demokracie v 21. století: hledání nových modelů*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 122–123. ISBN 978-80-210-8449-0.

<sup>45</sup> HANYCH, op. cit., s. 86.

<sup>46</sup> Tento výraz jsem ve vyhledávání použil pouze v případě Ústavního soudu.

<sup>47</sup> Databáze Anopress v těchto případech vyhledá zadané výrazy ve všech pádech.

<sup>48</sup> Jedná se o soubor kritérií, jejichž přítomnost zvyšuje pravděpodobnost mediálního pokrytí konkrétních témat či událostí. Podrobněji k tomuto pojmu viz HARCUP, T., O'NEILL, D. What is News?: News values revisited (again). *Journalism Studies* [online]. 2017, roč. 18, č. 12, s. 1470–1488 [cit. 23. 7. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1080/1461670X.2016.1150193>

<sup>49</sup> SILL, METZGAR, ROUSE, op. cit., s. 69–74.

<sup>50</sup> HARCUP, O'NEILL, op. cit., s. 279.

<sup>51</sup> V případě Ústavního soudu pak rovněž rušení zákonů z důvodu protiústavnosti.

<sup>52</sup> HARCUP, O'NEILL, op. cit., s. 279.

<sup>53</sup> URA, J. D. The supreme court and issue attention: The case of homosexuality. *Political Communication*. 2009, roč. 26, č. 4, s. 430–446. DOI: <https://doi.org/10.1080/10584600903297067>

může v takových případech působit atraktivně prvek kontrastu a konfliktu mezi názorem vrcholného soudu a jiných orgánů.

Třetí proměnnou pak byla účast významných aktérů veřejného dění – politiků, celebrit, vlivných právnických osob (1), nebo jejich absence (0). Tato proměnná reflektuje zpravodajskou hodnotu „významné osoby“, která je tradičně spojována se zvýšenou mediální pozorností.<sup>54</sup> Přítomnost těchto osobností jsem určoval na základě svého subjektivního posouzení.

Čtvrtou zkoumanou proměnnou byla přítomnost tiskové zprávy, jejímž účelem bylo informativní sdělení o vydání konkrétního soudního rozhodnutí (1), nebo její absence (0). Tato proměnná byla zařazena přímo v návaznosti na výzkumnou otázku. Veškeré publikované tiskové zprávy jsou veřejně přístupné na webových stránkách jednotlivých soudů.<sup>55</sup> Do výzkumu jsem se naopak rozhodl nezařadit další potenciálně relevantní proměnné, jako je typ řízení nebo konkrétní právní oblast, a to jednak z důvodu omezené dostupnosti těchto údajů v jednotné podobě napříč soudy, jednak kvůli jejich vícekategoriální povaze, která by při daném rozsahu dat mohla vést k nadměrné fragmentaci vzorku.

K analýze vztahu mezi těmito proměnnými a pravděpodobností mediálního pokrytí jsem využil metodu standardní logistické regrese.<sup>56</sup> Před provedením logistické regrese byly ověřeny základní předpoklady její aplikace. Nebyla zjištěna multikolinearita mezi nezávislými proměnnými (ověřeno pomocí VIF), počet případů na prediktor přesahoval doporučené minimum, a nebyly identifikovány žádné výrazné odlehle hodnoty, které by narušovaly stabilitu modelu. Jednotlivá pozorování v kontrolních vzorcích byla převážena tak, aby jejich souhrnná váha odpovídala skutečnému počtu mediálně nepokrytých rozhodnutí soudů v daném období.<sup>57</sup> Každému rozhodnutí z kontrolního vzorku tak byla přiřazena váha odpovídající poměru celkového počtu těchto rozhodnutí k velikosti kontrolního vzorku. Mediálně pokrytým rozhodnutím byla zároveň přiřazena váha 1. Tento postup umožnil, aby výsledky regresní analýzy lépe odrážely reálnou distribuci rozhodnutí ve zkoumané populaci.

## 2.2 Kvalitativní část

Účelem kvantitativní části výzkumu bylo zkoumání vztahu vydávání tiskových zpráv k rozhodnutím a pravděpodobností jejich mediálního pokrytí. Návrh výzkumu však vychází

<sup>54</sup> Podle výše citovaného seznamu Tony Harcupa & Deirdre O'Neill by se jednalo o kategorii „celebrity“, resp. „politické/mocenské elity“.

<sup>55</sup> V případě Ústavního soudu jsem zařadil „zkrácené“ tiskové zprávy, kterými soud informuje o svých rozhodnutích pouze velmi stručně (prostřednictvím právní věty). U Nejvyššího soudu jsem vydávané „souhrnné“ tiskové zprávy, které v zásadě tvoří pouze výčet právních vět schválených kolegií NS, do výzkumu nezahrnul, ačkoliv strukturou jsou velmi podobné těm, které vydává Ústavní soud. Důvodem, kvůli kterému jsem se je rozhodl vyřadit, je skutečnost, že o daných rozhodnutích informují tyto tiskové zprávy zpravidla až se značným časovým odstupem, a proto nejsou zpravodajsky příliš významné. U Nejvyššího správního soudu jsem poté provedl redukci počtu rozhodnutí volebního senátu Nejvyššího správního soudu, o kterých bylo v několika tiskových zprávách informováno hromadně.

<sup>56</sup> Analýza dat byla provedena v programu RStudio.

<sup>57</sup> Ústavní soud vydal ve zkoumaném období celkem 15 783 rozhodnutí, Nejvyšší správní soud celkem 16 954 rozhodnutí a Nejvyšší soud celkem 22 815 rozhodnutí. Data o rozhodovací činnosti soudů ve sledovaném období jsem získal z jejich ročenek, veřejně dostupných na webových stránkách soudů.

z předpokladu, že samotná kvantitativní analýza může zodpovědět výzkumnou otázku pouze omezeně, protože nezachycuje všechny relevantní faktory ovlivňující mediální pokrytí soudních rozhodnutí. Roli mohou hrát například neformální vazby mezi novináři a pracovníky soudů a další důvody, které jsou obtížně kvantifikovatelné, nebo je nelze z dostupných dat vůbec zjistit.

Z tohoto důvodu jsem výzkum rozšířil o provedení rozhovorů s novináři.<sup>58</sup> Rozhovory byly polostrukturované, vedené podle předem připravených tematických okruhů. Jejich primárním účelem bylo poodhalit souvislosti mezi prezentací soudních rozhodnutí a tvorbou mediálních článků. Zejména mě zajímalo, zda patří tiskové zprávy soudů mezi klíčové zdroje, ze kterých se média dozvídají o existenci soudních rozhodnutí, a zda je pro ně přítomnost tiskové zprávy důležitým faktorem při výběru, o kterých rozhodnutích budou ve svých článcích informovat.

Jako respondenty jsem vybral novináře a novinářky zpravodajských serverů zahrnutých do první části výzkumu, kteří se v rámci své činnosti věnují tvorbě článků o soudních rozhodnutích. Vzhledem k tomu, že zkoumanou populaci tvořil pouze omezený počet osob, sestával vybraný vzorek z celé populace. Následně jsem oslovil vybraná média s žádostí o rozhovor s konkrétními redaktory. Respondentů bylo nakonec celkem pět. Rozhovory probíhaly vzhledem k možnostem a preferencím respondentů osobně formou nahrávaného telefonického hovoru. Respondentům jsem zároveň přislíbil zajištění anonymity. Účelem tohoto opatření bylo docílit co největší otevřenosti a upřímnosti jejich odpovědí.

Před samotným provedením rozhovorů jsem si připravil seznam konkrétních okruhů otázek:

- 1) *Podle čeho se jako redakce rozhodujete, jestli budete o některém rozhodnutí vybraných soudů informovat veřejnost prostřednictvím článku?*
- 2) *Z jakých zdrojů jako novinář získáváte informace o vydání rozhodnutí vybraných soudů?*
- 3) *Představují pro vás tiskové zprávy soudů relevantní zdroj informací pro vaše články?*

Při zpracování rozhovorů jsem vycházel z přístupu tematické analýzy. Odpovědi respondentů jsem analyzoval s ohledem na předem stanovené výzkumné otázky. Snažil jsem se identifikovat opakující se vzorce v odpovědích (např. role ČTK, práce s tiskovými zprávami) a interpretovat je ve vztahu k výsledkům kvantitativní části výzkumu. Skutečnost, jak samotní novináři vnímají a pracují s institutem tiskových zpráv soudů, může značně pomoci s interpretací zjištěných dat, a tím pádem přesnějšímu zodpovězení výzkumné otázky.

Z průběžně zpracovávaných odpovědí jednotlivých respondentů vyplynulo, že významnou roli hraje v oblasti zpravodajského pokrytí rozhodnutí tuzemských vrcholných soudů zpravodajská agentura Česká tisková kancelář (ČTK), od které zpravodajské weby část obsahu tohoto typu přebírají. Proto jsem se dodatečně rozhodl provést rozhovor i se členem redakce ČTK, který dlouhodobě mediálně pokrývá právě rozhodovací činnost vrcholných soudů. Tento rozhovor se nakonec ukázal jako vůbec obsahově nejrozsáhlejší a informačně nejpodstatnější.

<sup>58</sup> KANE, E., O'REILLY, M. *Doing Your Own Research*. London: Marion Boyars Publishers Ltd, 2001. ISBN 978-0714530437.

### 3 Výsledky výzkumu

#### 3.1 Kvantitativní část – obsahová analýza

Celkem jsem výše uvedeným postupem dohledal 709 mediálně pokrytých rozhodnutí zkoumaných soudů. Jednalo se o 335 rozhodnutí Ústavního soudu, 156 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a 218 rozhodnutí Nejvyššího soudu. Společně s kontrolním vzorkem jsem tak dohromady zanalyzoval 1 009 soudních rozhodnutí.<sup>59</sup> Tabulka č. 1 ilustruje výsledky provedené regresní analýzy.

Tab. č. 1: výsledky logistické regrese

	Mediální pokrytí (= 1)	
	Koeficienty	Poměry šancí (odds ratio)
Právní význam	-0,303 (0,375)	0,74 (95% CI: 0,3–2,21)
Změna statu quo	0,268** (0,127)	1,31 (95% CI: 0,4–4,0)
Přítomnost aktéra	4,145*** (0,129)	63,1 (95% CI: 43,8–320,5)
Tisková zpráva	4,776*** (0,355)	118,5 (95% CI: 18,6–214,2)
NSS	-0,411** (0,186)	0,586 (95% CI: 0,2–1,5)
NS	0,127 (0,150)	1,135 (95% CI: 0,4–1,6)
Konstanta	-5,372*** (0,123)	0,00527 (95% CI: 0,00333–0,00835)
Model	logit	
N (vážený)	56 309	
Standardní chyby	Robustní	

(Robustní) standardní chyby v závorkách

\*  $p < 0,10$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,01$

Zdroj: autor

Jako statisticky významné se na 5% hladině ukázaly pouze dvě zkoumané proměnné – přítomnost společensky významného aktéra a tisková zpráva. Odhadnuté koeficienty

<sup>59</sup> Zkoumaný dataset je volně dostupný z: <https://osf.io/ycdxv/>

znázorněné v tabulce č. 1 je možné standardně interpretovat dvěma způsoby: buď jako průměrný mezní efekt (tj. průměrný dopad na všechna pozorování ve vzorku), nebo jako mezní efekt pro průměrné pozorování. V druhém případě se hodnoty proměnných nastaví tak, aby odpovídaly charakteristice průměrného zkoumaného rozhodnutí, a mezní efekt se odhadne pro tento hypotetický případ. Pro výsledný model je průměrný mezní efekt vydané tiskové zprávy 34,6 procentních bodů a mezní efekt pro průměrné pozorování 35,2 procentních bodů.<sup>60</sup> Efekt přítomnosti známého aktéra je menší, kolem 22 procentních bodů. Výsledky tak ukazují, že přítomnost každé z těchto dvou proměnných je významně spojena s vyšším mezním vlivem na pravděpodobnost mediálního pokrytí rozhodnutí.

Tabulka č. 1 dále znázorňuje odhadnuté hodnoty poměru šancí (odds ratio) a jejich 95% intervaly spolehlivosti. Nejvýraznější efekt má přítomnost tiskové zprávy (118,5) a přítomnost známého aktéra (63,1). Tyto hodnoty naznačují velmi silný efekt na pravděpodobnost mediálního pokrytí rozhodnutí, ale zároveň mohou být ovlivněny nízkou četností některých kombinací prediktorů. Ostatní proměnné nejsou statisticky významné.

Rozdílný efekt jednotlivých faktorů dobře ukazují modelové výpočty pravděpodobnosti mediálního pokrytí rozhodnutí Ústavního soudu při různých kombinacích proměnných. Rozhodnutí Ústavního soudu, které splňuje pouze kritérium právního významu a žádné jiné sledované proměnné, dosahuje pravděpodobnosti mediálního pokrytí 0,34 %. Pokud Ústavní soud k právně významnému rozhodnutí vydá tiskovou zprávu, pravděpodobnost vzroste na 28,9 %. V případě, že v takové věci navíc figuruje významný aktér, dosahuje pravděpodobnost mediálního pokrytí hodnoty 96,3 % – tzn. je značně nepravděpodobné, že by se takové rozhodnutí neobjevilo ani v jednom z médií. Tyto výsledky názorně ukazují, že tisková zpráva a přítomnost známého aktéra mají zásadní vliv na to, zda se rozhodnutí objeví v médiích. Zbylé dvě proměnné významný vliv na pravděpodobnost mediálního pokrytí nemají.

V četnosti vydávání tiskových zpráv se soudy značně odlišují. Na jedné straně stojí velice aktivní Ústavní soud, který vydal ve sledovaném období tiskovou zprávu k celkem 489 rozhodnutím. Oproti tomu Nejvyšší soud informoval o své rozhodovací činnosti značně zdrženlivě, vydal pouze 43 tiskových zpráv. Nejvyšší správní soud stojí na pomezí, tiskové zprávy vydává pravidelně, ale v mnohem menší míře než Ústavní soud. Celkem jimi opatřil 116 svých rozhodnutí.

Efekt vydání tiskové zprávy na pravděpodobnost mediálního pokrytí se tak může mezi jednotlivými soudy výrazně lišit. Roli může hrát obsahová zajímavost a významnost jejich rozhodnutí, preference médií, či komunikační aktivita soudu. U Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu značí vydání tiskové zprávy určitou mimořádnost. Zatímco Ústavní soud jich vydal ve zkoumaném období průměrně 122 ročně, oba zmíněné soudy jen 11, resp. 29. Tyto soudy tak pravděpodobně vydávají tiskové zprávy k zásadnějším, mediálně zajímavějším či sledovanějším případům. Důsledkem je, že média si takové mimořádné tiskové zprávy snadněji povšimnou a zároveň mohou důvodně očekávat, že bude dané rozhodnutí

<sup>60</sup> Jedná se o efekt změny proměnné z 0 na 1, tedy případu, ve kterém soud vydal tiskovou zprávu, oproti případu, kdy ji nevydal.

významné. V případě Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu média pokryla nadpoloviční část jejich rozhodnutí, ke kterým soudy vydaly tiskovou zprávu (55,8, resp. 55,2 %). U Ústavního soudu tato hodnota činila 43,8 %. Jako příklady lze uvést zamítavé rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věci týkající se otázky, zda může provozovatel hotelu zakázat vstup dětem,<sup>61</sup> či rozhodnutí Nejvyššího soudu při posuzování odpovědnosti za tragické úmrtí horolezce.<sup>62</sup> Uvedené platí i přesto, že soudy podle všeho vybírají prezentovaná rozhodnutí do značné míry arbitrárně.<sup>63</sup>

V případě Ústavního soudu splňovalo podmínku vydání tiskové zprávy celkem 214 ze všech jeho mediálně pokrytých rozhodnutí (63,9 %). V kontrolním vzorku se naopak objevila pouze 3 taková rozhodnutí (3 %). Nejvyšší správní soud opatřil tiskovou zprávou 64 svých rozhodnutí, která se v daném období objevila v médiích (41 %). Kontrolní vzorek neobsahoval žádné rozhodnutí, ke kterému by soud vydal tiskovou zprávu. Nejvyšší soud pak vydal tiskovou zprávu pouze ke 24 svým mediálně pokrytým rozhodnutím (11 %). Stejně jako v případě Nejvyššího správního soudu se v kontrolním vzorku neobjevilo ani jedno rozhodnutí opatřené tiskovou zprávou.

Rozhodnutí, ve kterých figuruje společensky významný aktér, se neobjevila v žádném z kontrolních vzorků. Z toho lze dovodit, že se jedná o naprostou menšinu všech soudních rozhodnutí. Zpravidla jde o rozhodnutí v déletrvajících kauzách, jejichž postup soudní soustavou poutá mediální a společenský zájem. Média tyto případy většinou monitorují již od jejich začátku u prvostupňových soudů, díky tomu pak mají informace o jejich případném projednání u vrcholných soudů. Samotná rozhodnutí přitom nejsou právně příliš významná, či zajímavá, většinou se jedná o odmítnutí podaných mimořádných prostředků. Typickým příkladem je rozhodnutí, kterým Nejvyšší soud odmítl dovolání Jaroslava Dobeše, veřejnosti známého jako „guru Jára“<sup>64</sup>, či řada rozhodnutí týkajících se bývalého poslance Davida Ratha.<sup>65</sup>

Právní význam a změna statu quo se oproti tomu ukázaly jako statisticky nevýznamné. Přesto lze nalézt příklady mediálně pokrytých rozhodnutí tohoto typu, ke kterým zároveň soud nevydal tiskovou zprávu a v níž se nevyskytoval žádný známý aktér. Týkalo se to např.

<sup>61</sup> Hotel může zakázat vstup dětem, zastal se podnikatelů Nejvyšší správní soud. *iDnes* [online]. 8. 6. 2022 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hotely-zakaz-vstupu-detem-neni-diskriminacni-rozhodl-soud.A220608\\_180011\\_domaci\\_wass](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hotely-zakaz-vstupu-detem-neni-diskriminacni-rozhodl-soud.A220608_180011_domaci_wass); Nejvyšší správní soud: hotel může zakázat vstup dětí do 15 let. *Nejvyšší správní soud* [online]. Tisková zpráva, 8. 6. 2022 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-spravni-soud-hotel-muze-zakazat-vstup-deti-do-15-let>

<sup>62</sup> Horolezec fatálně chyboval, soud mu potvrdil trest. *Novinky.cz* [online]. 24. 10. 2019 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-z-jednicky-horolezec-fatalne-chyboval-soud-mu-potvrdil-trest-40301038>; Nejvyšší soud odmítl dovolání horolezce odsouzeného Městským soudem v Praze za přečin těžkého ublížení na zdraví. *Nejvyšší soud* [online]. Tisková zpráva, 24. 10. 2019 [cit. 23. 7. 2024]. Tisková zpráva v současné době již není na webových stránkách Nejvyššího soudu dostupná.

<sup>63</sup> Podrobněji viz diskuse níže.

<sup>64</sup> Špatná zpráva pro „guru Járu“ a jeho spolupracovníci. Nejvyšší soud odmítl dovolání. *Aktuálně.cz* [online]. 30. 4. 2019 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/satna-zprava-pro-guru-jaru-a-jeho-spolupracovnici-nejvyssi-s/r~70074e286b4311e9b38a0cc47ab5f122/>

<sup>65</sup> Jen omluva. Rath neuspěl u Ústavního soudu ve sporu s advokátem Pacovským. *iDnes* [online]. 5. 12. 2019 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/david-rath-michal-pacovsky-soud-omluva-odskodneni.A191205\\_104854\\_domaci\\_rko](https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/david-rath-michal-pacovsky-soud-omluva-odskodneni.A191205_104854_domaci_rko)

rozsudku Nejvyššího soudu v případě domácího násilí,<sup>66</sup> či rozhodnutí NSS o podmínkách vzniku soukromých škol.<sup>67</sup> K faktoru právního významu je potřeba doplnit, že o zařazení konkrétního rozhodnutí do sbírky rozhoduje soud až s výrazným časovým odstupem po jeho vydání. Novináři tak mohou mít problém určit, nakolik je rozhodnutí z právního hlediska důležité. Samotná skutečnost, že soud zrušil rozhodnutí jiného orgánu, pak patrně není dostatečně silným důvodem, který by média motivoval k sepsání článku. Lze tedy uzavřít, že ani jedna z těchto proměnných sama o sobě nepostačuje k mediální atraktivitě rozhodnutí. Značná část rozhodnutí vrcholných soudů, která mají výrazný vliv na podobu právní praxe, tak zůstává očím široké veřejnosti skryta.

### 3.2 Kvalitativní část – rozhovory

Prvním důležitým poznatkem, který z provedených rozhovorů vyplynul, je již výše zmíněná skutečnost, že online zpravodajské weby často přebírají obsah z výstupů ČTK. Podle rozhovoru, provedeného s redaktorem této zpravodajské agentury, ČTK s tiskovými zprávami soudů velice často pracuje a používá je jako doplňkový zdroj informací. Při hledání rozhodnutí, o kterých bude referovat, se ovšem nemůže spoléhat pouze výhradně na ně. Pokud by vycházel pouze z tiskových zpráv soudů, řada atraktivních rozhodnutí by mu unikla. Je tomu tak především proto, že soudy nevydávají tiskové zprávy ke všem rozhodnutím, která jsou potenciálně zpravodajsky hodnotná. Rovněž podle jeho dlouholeté zkušenosti platí, že soudy o vydání tiskové zprávy ke konkrétnímu rozhodnutí často rozhodují velmi arbitrárně.

Co je tedy pro redakce zkoumaných médií primárním zdrojem informací o vydání zpravodajsky atraktivních rozhodnutí? Z odpovědí respondentů vyplývá, že novináři tyto informace čerpají především z úředních desek přístupných na webových stránkách jednotlivých soudů. Pozoruhodné je zjištění, že i redaktori, kteří sami nemají právnícké vzdělání, často pracují přímo s originálními texty soudních rozhodnutí a články tvoří nezřídkou pouze na základě nich. V tomto ohledu vyvstává otázka, jestli má tato praxe vliv na kvalitu a přesnost mediálně zprostředkovaných informací o rozhodovací činnosti soudů. Obsahem rozhodnutí vysokých soudů bývá zpravidla značně komplikovaná právní problematika, společně s těžkopádným právníckým jazykem, nepřehlednou strukturou a značnou délkou nejsou texty rozhodnutí pro laické čtenáře příliš přístupné.<sup>68</sup> Úroveň kvality referování o právních tématech v médiích ostatně již před delší dobou veřejně kritizoval např. soudce Michal Bobek<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Za domácí násilí, které vidí děti, lze trestat, rozhodl Nejvyšší soud. *Novinky.cz* [online]. 25. 7. 2019 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-za-domaci-nasili-ktere-vidi-deti-lze-trestat-rozhodl-nejvyssi-soud-40291013>

<sup>67</sup> NSS: Ministerstvo nemůže bránit vzniku soukromých škol jen proto, že ve státních je místo. *Novinky.cz* [online]. 7. 12. 2022 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/domaci-nss-ministerstvo-nemuze-branit-vzniku-soukromych-skol-jen-proto-ze-ve-statnich-je-misto-40416718>

<sup>68</sup> K tomu viz např. GARNER, B. *Právní psaní srozumitelným jazykem*. Brno: Nugsis Finem Publishing, 2021, především s. 66–68 a s. 92–95. ISBN 978-80-7614-005-9.

<sup>69</sup> BOBEK, M. Novinář, právo a tupý čtenář. *Jiné právo* [online]. 2. 12. 2006 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com/2006/12/novin-prvo-tup-ten.html>

a upozorňuje na něj i zahraniční literatura.<sup>70</sup> Ověření této hypotézy v tuzemském kontextu by si nicméně žádalo podrobnější analýzu. Novináři dále přiznávají, že jim často poskytují informace samotní účastníci řízení, případně jejich právní zástupci.<sup>71</sup> Zdá se proto, že tiskové zprávy příliš neplní svou signalizační funkci, resp. nejsou hlavním zdrojem, který novináře upozorní na existenci zajímavého rozhodnutí.

Podle odpovědí respondentů jsou nicméně tiskové zprávy (a obecně jakékoliv zapojení soudců do prezentace a vysvětlování soudních rozhodnutí) pro novináře velmi přínosné a cenné. Redaktor ČTK uvedl, že: „*V zásadě platí, že když je tisková zpráva k rozhodnutí k dispozici, tak s ní pracujeme.*“ Platí to především tehdy, pokud jsou tiskové zprávy napsány srozumitelně a vyhýbají se složitým právním a akademickým termínům. Takovým požadavkům mohou typicky dostát především tiskové zprávy, na jejichž tvorbě se podílí sami soudci. Ti jsou s jeho obsahem velice dobře obeznámeni a díky tomu by měli být schopni ho stručně a výstižně shrnout.<sup>72</sup> Řada tiskových zpráv všech tří soudů nicméně sestává výhradně z přímých citací klíčových pasáží referovaného rozhodnutí.<sup>73</sup> Užitečnost takto zkompileovaných tiskových zpráv je v tomto ohledu diskutabilní. Odpovědi respondentů rovněž naznačují, že soudy tiskové zprávy aktivně nerozesílají do redakcí, ale omezují se pouze na jejich uveřejnění na webových stránkách, případně na ně odkazují na sociálních sítích.<sup>74</sup> Případné potvrzení této hypotézy by mohlo poodhalit motivaci soudů k vydávání tiskových zpráv. V případě, že by jejich hlavním účelem byla aktivní tvorba veřejné reputace soudů, by se rozesílání tiskových zpráv do médií nabízelo jako optimální postup. Pokud tak ale soudy nečiní, jeví se jako pravděpodobnější odlišné motivace, např. snahy o prevenci proti dezinterpretacím daných rozhodnutí.

Další otázka směřovala k důvodům, které dané redakce vedou k rozhodnutí o tom, jestli budou o konkrétním rozhodnutí soudu informovat. V odpovědích respondentů se pravidelně opakovalo několik stěžejních atributů: právní a společenský význam rozhodnutí, mediálně zajímavý příběh, účast určitého typu aktérů (typicky politiků či celebrit), nebo vyústění dlouhodobě sledované kauzy. Velkou roli v posuzování zpravodajské atraktivity pak hraje vlastní zkušenost odpovědných redaktorů. Toto zjištění v zásadě odpovídá výsledkům provedené obsahové analýzy. Mezi zkoumanými články lze jen velmi obtížně nalézt takový, který by informoval o rozhodnutí, jež by nesplňovalo ani jednu ze zkoumaných proměnných.

<sup>70</sup> Viz např. STATON, op. cit.; SULLIVAN, FELDBRIN, op. cit., s. 46; DAVIS, R. *Decisions and Images: The Supreme Court and the Press*. Prentice-Hall, 1994. ISBN 9780130345059; DAVIS, TARAS, op. cit., s. 26.

<sup>71</sup> V některých případech i z jiných zdrojů, např. od nevládních organizací, viz případ, kdy se média o rozhodnutí dověděla po upozornění od Ligy lidských práv: Ústavní soud odmítl stížnost záchranářů, rodičku s dítětem neměli vézt proti její vůli. *Novinky.cz* [online]. 3. 4. 2019 [cit. 4. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/clanek/krimi-ustavni-soud-odmitl-stiznost-zachranaru-rodicuku-s-ditetem-nemeli-vezt-proti-jeji-vuli-40276482>

<sup>72</sup> Dobrým příkladem takové praxe mohou být tiskové zprávy bývalé soudkyně Ústavního soudu Kateřiny Šimáčkové, viz CHMEL, op. cit., s. 33.

<sup>73</sup> Jako autoři těchto tiskových zpráv bývají často uvedeni tiskoví mluvčí daného soudu. To ovšem nutně nemusí znamenat, že jejich skutečnými autory nejsou soudci, popř. jejich asistenti.

<sup>74</sup> Uvedenému nasvědčují i sdělení tiskových mluvčí těchto soudů – viz jejich odpovědi v diplomové práci autora tohoto článku, s. 26–30.

## 4 Diskuse

### 4.1 K výzkumné otázce

Z výsledků kvantitativního výzkumu je možné dovodit, že existence tiskové zprávy k rozhodnutí může být jedním z dílčích faktorů, které ovlivňují, zda se dané rozhodnutí objeví v médiích. Pokud existují dvě rozhodnutí, která se z pohledu zkoumaných proměnných liší pouze přítomností tiskové zprávy, má rozhodnutí opatřené tiskovou zprávou o zhruba 35 procentních bodů vyšší pravděpodobnost mediálního pokrytí. Pro správnou interpretaci efektu tiskových zpráv je potřeba předem zdůraznit, že soudy strategicky vybírají, k jakým rozhodnutím tiskovou zprávu vydají.<sup>75</sup> Lze přitom předpokládat, že soudy mají motivaci vydávat tiskové zprávy zejména k těm rozhodnutím, která mají větší šanci zaujmout média. To je patrné např. z relativně vysoké korelace mezi vydáním tiskové zprávy a právním významem rozhodnutí (40 %) nebo i přítomnosti známého aktéra (17 %). Některá rozhodnutí by tedy zřejmě měla vysokou pravděpodobnost mediálního pokrytí i bez vydání tiskové zprávy.

Výsledky nicméně ukazují, že pro novináře může existence tiskové zprávy představovat (byť nevědomky) rozhodující důvod, proč o konkrétním rozhodnutí psát článek na úkor jiného, u kterého tisková zpráva chybí. Tisková zpráva totiž poskytuje užitečný „ready-to-use“ materiál, ze kterého může novinář efektivně čerpat informace pro tvorbu zpravodajského článku. Při její absenci je nucen pracovat přímo s originálními texty soudních rozhodnutí, která bývají dlouhá, formalistická a nepřilíš srozumitelná. Pro novináře tak existence tiskové zprávy představuje vstřícnou alternativu, která jim výrazně snižuje náklady na rešerši informací a editaci textu. Platí to zejména tehdy, kdy je potřeba o vydání soudního rozhodnutí informovat co nejdříve.<sup>76</sup>

Z provedených rozhovorů dále vyplývá, že média nepoužívají tiskové zprávy soudů jako primární informační zdroj o jejich rozhodovací činnosti. To částečně zpochybňuje platnost výše uvedených Meyerových zjištění v tuzemském kontextu.<sup>77</sup> Důvodem je především to, že se na tiskové zprávy soudů média nemohou dlouhodobě spoléhat. Soudy je totiž vydávají nepravidelně a prezentovaná rozhodnutí vybírají do značné míry arbitrárně. Pravděpodobně zkrátka nemají pevně stanovená interní kritéria, která by určovala, k jakým rozhodnutím tiskovou zprávu vydají. Zásadní vliv tak má především subjektivní úsudek odpovědných osob, nebo jejich momentální časová a obsahová kapacita.

Tato praxe ústí v jistou nekonzistentnost prezentovaných rozhodnutí. Soudy se někdy nevyjadřují ani k rozhodnutím, která jsou poutavá nejen zpravodajsky, ale která řeší zajímavé právní otázky, navíc s politickým podtextem, což potvrzují i výsledky kvantitativního výzkumu. Jako příklad je možné uvést rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, ve kterém soud posuzoval otázku existence veřejného zájmu u žádosti studenta ohledně povolení

<sup>75</sup> STATON, op. cit., s. 110.

<sup>76</sup> SULLIVAN, FELDBRIN, op. cit., s. 5.

<sup>77</sup> MEYER, Explaining Media Coverage of Constitutional Court Decisions in Germany, op. cit., s. 15.

přístupu k údajům z peněžních deníků poslaneckých klubů za účelem vypracování jeho diplomové práce.<sup>78</sup> Toto rozhodnutí obsahovalo relativně zajímavý mediální příběh, zčásti se týkalo politického tématu, a i samotná řešená právní otázka byla poměrně významná. Je proto s podivem, že ho soud nijak blíže neprezentoval. Dalším specifickým případem jsou rozhodnutí v mediálně sledovaném sporu ohledně Lidového domu mezi ČSSD a dědici advokáta Zdeňka Altnera. V této kauze totiž rozhodovaly vrcholné soudy opakovaně, a přestože případ poutal zájem veřejnosti po celou dobu, soudy přistupovaly k prezentaci jednotlivých rozhodnutí značně odlišně. Ústavní soud vydal tiskovou zprávu<sup>79</sup> k nálezu, kterým vyhověl ústavní stížnosti Altnerových dědiců.<sup>80</sup> K odmítnutí následně další ústavní stížností<sup>81</sup> se však již nevyjádřil, ačkoliv k obdobným typům rozhodnutí v některých případech tiskovou zprávu vydává.<sup>82</sup> V ostrém kontrastu s tím pak působí přístup Nejvyššího soudu, který tiskovou zprávu nevydal ani k rozsudku, kterým zrušil původní rozsudek prvostupňového soudu v této věci.

Výsledkem je, že k řadě zpravodajsky významných rozhodnutí soudy tiskové zprávy nevydávají a novináři tak musí hledat informace jinde, především na úředních deskách soudů. Roli může hrát i skutečnost, že tuzemské soudy podle všeho aktivně tiskové zprávy médiím nerozesílají. To je výrazný rozdíl oproti praxi Spolkového ústavního soudu, který tak naopak podle Meyera pravidelně činí.<sup>83</sup> Ne vždy navíc platilo, že média o rozhodnutí informovala až po vydání tiskové zprávy. Příkladem je rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu, kterým byl ze své funkce odvolán soudce Jaroslav Krátký.<sup>84</sup> Tisková zpráva vyšla až den poté, co se tento případ objevil v médiích.<sup>85</sup>

<sup>78</sup> NOHL, R. Soud se zastal právníka, který chtěl zkoumat koloběh peněz ve Sněmovně. *Seznam Zprávy* [online]. 29. 9. 2020 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/soud-se-zastal-pravnika-ktery-chtel-zkoumat-kolobeh-penez-ve-snemovne-121826>

<sup>79</sup> Nejvyšší soud musí znovu rozhodnout o návrhu na odložení vykonatelnosti rozhodnutí ve sporu právních nástupců Zdeňka Altnera a České strany sociálně demokratické. *Ústavní soud* [online]. Tisková zpráva, 16. 4. 2019 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/nejvyssi-soud-musi-znovu-rozhodnout-o-navrhu-na-odlozeni-vykonatelnosti-rozhodnuti-ve-sporu-pravnich-nastupcu-zdenka-altnera-a-ceske-strany-socialne-demokratice>

<sup>80</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 1872/16, kterým bylo zrušeno usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2016, sp. zn. Ncn 178/2016.

<sup>81</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2019, sp. zn. II. ÚS 2528/19. Ústavní stížnost se týkala domnělého porušení práva stěžovatelů na zákonného soudce v řízení před Nejvyšším soudem.

<sup>82</sup> Viz např. ÚSTAVNÍ SOUD. *Ústavní soud odmítl ústavní stížnost bývalého poslance Mgr. Lubomíra Volného proti pokutě uložené v disciplinárním řízení*. Tisková zpráva [online]. 15. 2. 2022 [cit. 11. 2. 2025]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-odmitl-ustavni-stiznost-byvaleho-poslance-mgr-lubomira-volneho-proti-pokute-ulozene-v-disciplinarnim-rizeni>

<sup>83</sup> MEYER, Promoted Media Coverage of Court Decisions, op. cit., s. 731.

<sup>84</sup> Nejvyšší soud odvolal třebského soudce Krátkého z funkce, protahoval 111 případů. *Aktuálně.cz* [online]. 17. 1. 2022 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nejvyssi-soud-odvolal-tre-bicskeho-soudce-kratkeho-z-funkce-p/r~97e0158e77b511ecbdb0ac1f6b220ee8/>. V odkazovaném článku je Nejvyšší správní soud v titulku mylně označen jako „Nejvyšší soud“.

<sup>85</sup> Soudkyni Bartošovou kárný senát obvinění zprostil, soudce Krátkého odvolal z funkce. *Nejvyšší správní soud* [online]. Tisková zpráva, 18. 1. 2022 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tisko-ve-zpravy/detail/soudkyni-bartosovou-karny-senat-obvineni-zprostil-soudce-kratkeho-odvolal-z-funkce>

Skutečnost, že tiskové zprávy nejsou pro média primárním zdrojem informací o rozhodovací činnosti soudu je dále patrná na příkladu Nejvyššího soudu. K celým 89 % (196) mediálně pokrytým rozhodnutím tohoto soudu totiž soud tiskovou zprávu nevydal. Je tak zřejmé, že se o jeho rozhodovací činnosti média dozívají jinými cestami. Většinu z těchto způsobů uvedli sami tázání novináři v provedených rozhovorech – jedná se o monitorování úředních desek soudů a webových databází jejich rozhodnutí, dlouhodobé pokrývání kauz, které končí u vrcholných soudů, dotazování se obecných soudů, či přebírání informací od tiskové agentury ČTK.

Právě přebírání výstupů od ČTK patří mezi běžnou praxi většiny zkoumaných médií, která ovlivňuje podobu mediálního pokrytí rozhodnutí zkoumaných soudů. Redaktor ČTK v rozhovoru uvedl, že pokud je tisková zpráva k dispozici, tak s ní v ČTK rádi pracují, neboť pro ně představuje značně užitečný nástroj. Zároveň platí, že stejně jako ostatní média používá jako primární zdroj informací o rozhodovací činnosti těchto soudů jejich úřední desky s originálními texty rozhodnutí, které se na nich nacházejí. Lze předpokládat, že se v ČTK na základě informací z úředních desek soudů dozvědí o většině rozhodnutí, ke kterým daný soud vydá tiskovou zprávu. I pokud bychom tak vyloučili signalizační funkci těchto tiskových zpráv, stále zůstává u každého takového rozhodnutí relativně vysoká pravděpodobnost, že ČTK na tuto tiskovou zprávu narazí během zjišťování informací k rozhodnutí. Následně ji tak zahrne do svých výstupů, které přebírají další média. Zajímavé je rovněž porovnat toto zjištění s výsledky výzkumu z disertační práce Hanych.<sup>86</sup> Podle nich totiž byla ve zkoumaných člancích ČTK zmíněna jako autor či spoluautor dohromady pouze v 28 % případů. Zdá se tak, že o významných rozhodnutích, která se objevují na předních stránkách novin, píšou přímo specializovaní redaktori, zatímco část obsahu tohoto typu na online zpravodajských webech přebírají média přímo z ČTK.

Výsledky výzkumu nabízí i alternativní interpretaci. Lze je vysvětlovat v tom smyslu, že soudy i média nezávisle na sobě považují za zpravodajsky významné podobné typy rozhodnutí. Tzn. média informují o určitém rozhodnutí bez ohledu na vydání tiskové zprávy, neboť jej stejně jako soud vyhodnotí jako zpravodajsky hodnotné. To by na jedné straně mohlo svědčit o erudici a zkušenosti žurnalistů, kteří jsou schopni identifikovat významné rozhodnutí i přesto, že na něj samotný soud zvláště neupozorní. Na druhé straně to může představovat důkaz schopnosti soudů vydávat tiskové zprávy k mediálně atraktivním rozhodnutím. Výsledky výzkumu lze z tohoto úhlu pohledu číst v tom smyslu, že soudy vydávají tiskové zprávy k relativně výrazné části mediálně pokrytých rozhodnutí, konkrétně k 42,6 % (302 z celkových 709 rozhodnutí).

Získaná data dále potvrzují, že každý ze soudů přistupuje k prezentaci své rozhodovací činnosti odlišným způsobem. Ústavní soud vydává tiskové zprávy často a pravidelně, klade důraz na otevřenost, srozumitelnost a přístupnost těchto výstupů. Nejvyšší soud je oproti tomu vydává spíše výjimečně a nahodile. Namísto toho pravidelně publikuje souhrny

<sup>86</sup> HANYCH, op. cit., s. 100.

významných právních vět, zařazených do své sbírky rozhodnutí.<sup>87</sup> Na tato rozhodnutí ale upozorňuje až se značným časovým odstupem, což je činí méně atraktivními pro média. Přístup Nejvyššího soudu k prezentaci své vlastní rozhodovací činnosti výmluvně ilustruje fakt, že v lednu 2021 vydal na svých webových stránkách tiskovou zprávu, která informovala o rozhodnutí kárného senátu Nejvyššího správního soudu.<sup>88</sup> Ve stejném měsíci přitom nevydal tiskovou zprávu k žádnému svému vlastnímu rozhodnutí. Tento stav má patrně historické opodstatnění – Nejvyšší soud byl od svého založení tradičně spíše uzavřenou institucí a trend otevřené a transparentní justice se u něj prosazuje jen pomalu.<sup>89</sup>

Nejvyšší správní soud stojí mezi dvěma výše uvedenými extrémy. Mediální pozornost na sebe poutal zejména v roce 2021, průběžným vydáváním série rozhodnutí, ve kterých posuzoval zákonnost exekutivních právních předpisů vydávaných v souvislosti s pandemií viru SARS-CoV-2, zejména mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví.<sup>90</sup> Pro řadu z těchto rozhodnutí bylo typické, že soud často posuzoval již zrušená či nahrazená opatření. Ačkoliv tedy tato rozhodnutí sama o sobě přímo neměla významné právní důsledky, aktuálnost a společenský význam řešeného tématu se odrážely ve vyšším zájmu médií o tento konkrétní typ rozhodovací činnosti soudu. V souvislosti s nimi poskytli soudci médiím několik rozhovorů, ve kterých se neobvykle otevřeně a kriticky vyjadřovali na adresu vládních protiepidemických opatření a vysvětlovali důvody, které je vedly k jejich rušení.<sup>91</sup> Tato skutečnost podporuje obraz Nejvyššího správního soudu jako poměrně otevřené a mediálně vstřícné instituce, i přes nižší vydávaný počet tiskových zpráv. Jednou z možných motivací k takovému přístupu může být snaha o budování postavení a reputace soudu v očích široké veřejnosti. Tento soud totiž vznikl až začátkem roku 2003, čímž se řadí mezi mladší veřejné

<sup>87</sup> Viz např. Právní věty rozhodnutí schválené na zasedání trestního kolegia Nejvyššího soudu 18. prosince 2024. *Nejvyšší soud* [online]. Tisková zpráva, 23. 12. 2024 [cit. 2. 1. 2025]. Dostupné z: <https://www.nsound.cz/pro-verejnost-a-media/tiskove-zpravy/detail/pravni-vety-rozhodnuti-schvalene-na-zasedani-trestniho-kolegia-nejvyssiho-soudu-18-prosince-2024>

<sup>88</sup> Dané rozhodnutí NSS se týkalo soudce Okresního soudu v Mělníku, který byl kárně potrestán za nepřesné a neúplné oznámení o své výdělečné činnosti, které soudci podávají právě k Nejvyššímu soudu. Viz TOMÍČEK, P. *Kárný senát Nejvyššího správního soudu potrestal soudce Okresního soudu v Mělníku za nepřesné a neúplné informace, které uvedl v oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích, jenž soudci povinně každoročně podávají ke Nejvyššímu soudu*. [online]. Tisková zpráva, 7. 1. 2021 [cit. 23. 7. 2024]. Tisková zpráva již není na webových stránkách soudu dostupná.

<sup>89</sup> K tomu viz citace někdejšího předsedy NS Pavla Šámala z rozhovoru uveřejněného na webových stránkách soudu v roce 2019: „*Myslím si, že od doby, co jsem nastoupil, je Nejvyšší soud otevřená instituce. Jsme na sociálních sítích, pořádáme tiskové konference, referujeme o případech, soudci se k nim vyjadřují. Na základě nové zákonné úpravy přijaté na můj podnět budeme vyhledávat všechny rozsudky od 1. února 2019 na internetu. Děláme vše pro to, abychom Nejvyšší soud i celou justici otevřeli a učinili transparentnější.*“ Předseda Nejvyššího soudu prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D.: *Zákony jsou džungle, nikdo je nezná všechny. Je to kritické. Nejvyšší soud* [online]. 29. 1. 2019 [cit. 23. 7. 2024]. Rozhovor již není na webových stránkách soudu dostupný.

<sup>90</sup> O těchto rozhodnutích soud hojně informoval prostřednictvím tiskových zpráv, viz např. NSS shledal nezákonným mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví, které mezi podmínky pro vstup do vnitřních prostor nezahrnuje laboratorní test na protilátky. *Nejvyšší správní soud* [online]. Tisková zpráva, 30. 6. 2021 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nss-shledal-nezakonnym-mimoradne-opatreni-ministerstva-zdravotnictvi-ktere-mez-podminky-pro-vstup-do-vnitřnich-prostor-nezahrnuje-laboratorni-test-na-protilatky>

<sup>91</sup> SVOBODA, T. *Od ministerstva je to lajdáctví, říká soudce, který „zrušil“ respirátory. Seznam Zprávy* [online]. 29. 7. 2021 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/od-ministerstva-je-to-lajdactvi-rika-soudce-ktery-zrusil-respiratory-170926>

instituce v České republice. Vliv na komunikační strategii soudu mohl mít také jeho někdejší předseda Josef Baxa, který se k myšlenkám otevřené justice veřejně hlásí.<sup>92</sup>

Zároveň platí, že soudy vydávají tiskové zprávy k naprosté menšině svých rozhodnutí. To je z velké části odůvodněno samotnou charakteristikou jejich rozhodovací činnosti. Její výrazně převažující část tvoří rozhodování o mimořádných opravných prostředcích, resp. ústavních stížnostech. Valná většina z těchto podání přitom není úspěšná a soudy se často ani nezabývají meritem dané věci. Tato rozhodnutí pak současně zpravidla nejsou ani nijak výrazněji mediálně zajímavá. Soudy nicméně svými tiskovými zprávami necílí pouze na širokou veřejnost. Jako příklad může posloužit rozhodnutí Ústavního soudu, v němž se soud zabýval otázkou, zda je chodník samostatnou nemovitou věcí či pouhou součástí pozemku.<sup>93</sup> Struktura tiskové zprávy, jejíž podstatnou část tvořila přímá citace textu nálezu, nasvědčuje tomu, že Ústavní soud cílil spíše na publikum z řad odborné veřejnosti a nepředpokládal výraznější mediální odezvu.<sup>94</sup>

Výsledky dále ukazují, že počet tiskových zpráv nemá efekt na rozsah mediálního pokrytí rozhodovací činnosti daného soudu. Ve sledovaném období média informovala celkem o 218 rozhodnutích Nejvyššího soudu, který však vydává jen minimum tiskových zpráv. Oproti tomu v případě Nejvyššího správního soudu, který o své rozhodovací činnosti informuje tímto způsobem násobně více, bylo mediálně pokryto 156 rozhodnutí. Komunikačně nejaktivnější Ústavní soud dosáhl v rámci výzkumu mediálního pokrytí 335 svých rozhodnutí. Tento nápadně zvýšený zájem médií však může být podmíněn řadou dalších odlišných faktorů, např. tématy jeho rozhodnutí, specifickým politickým rozměrem jeho rozhodovací činnosti<sup>95</sup> či skutečností, že Ústavní soud může přezkoumávat i rozhodnutí zbylých dvou soudů. Krom toho nemají zmiňované rozdíly v komunikační aktivitě zřejmě ani příliš výrazný vliv na míru důvěry veřejnosti v tyto instituce.<sup>96</sup>

Monika Hanych se v dílčí části svého výzkumu věnovala vlivu vydávání tiskových zpráv na pokrytí soudních rozhodnutí na předních stranách celostátních deníků.<sup>97</sup> Zjistila,

<sup>92</sup> Viz např. jeho citace z rozhovoru pro Deník, který poskytl v srpnu 2023 už jako předseda Ústavního soudu: „Dnes už je samozřejmé, že všechny verdikty zveřejňujeme. Jistě ale neplatí, že jakmile se vyvěsí náš nálezu, každý občan ho okamžitě začne studovat. Jde tedy o to, abychom i o nejsložitějších věcech dokázali mluvit jednoduše a srozumitelně. Tady jsme společnosti hodně dlužní. Ústavní soud má rezervu v tom, že u nejzávažnějších kauz by mohl jednat veřejně, přitáhnout pozornost ke zasedání pléna, povolát účastníky, vyslechnout je, nechat zaznít jejich argumenty, pak se poradit a po nějakém čase rozhodnout. A své rozhodnutí zdůvodnit. To by ke pochopení a akceptaci nálezu mohlo výrazně přispět.“ Viz PERKNEROVÁ, K. Soudcům musí lidé věřit jako lékařům, říká předseda Ústavního soudu Josef Baxa. *Deník* [online]. 25. 8. 2023 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: [https://www.denik.cz/z\\_domova/josef-baxa-pred-seda-ustavniho-soudu.html](https://www.denik.cz/z_domova/josef-baxa-pred-seda-ustavniho-soudu.html)

<sup>93</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 2280/18.

<sup>94</sup> SEDLÁČKOVÁ, M. K posouzení otázky, zda je chodník samostatnou nemovitou věcí či pouhou součástí pozemku. *Ústavní soud* [online]. Tisková zpráva, 2. 7. 2019 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/k-posouzeni-otazky-zda-je-chodnik-samostatnou-nemovitou-veci-ci-pouhou-soucasti-pozemku>

<sup>95</sup> K tomu dále viz např. PROCHÁZKOVÁ, A. Ústavní soud ČR mezi právem a politikou. *Právnik*. 2022, roč. 161, č. 11, s. 1084–1097.

<sup>96</sup> Důvěra v nejvyšší soudní instituce se oproti loňskému roku mírně snížila. *STEM* [online]. 2019 [cit. 23. 7. 2024]. Dostupné z: <https://www.stem.cz/duvera-v-nejvyssi-soudni-instituce-se-oproti-lonskemu-roku-mirne-snizila/>

<sup>97</sup> HANYCH, op. cit., s. 83–87.

že v případě Ústavního soudu a Nejvyššího soudu existuje poměrně vysoká korelace mezi vydáním tiskové zprávy k rozhodnutí a pravděpodobností umístění takového rozhodnutí na předních stranách vybraných médií, zatímco u Nejvyššího správního soudu se tento předpoklad spíše nepotvrdil.<sup>98</sup> Oproti tomu výsledky tohoto výzkumu ukazují, že rozhodnutí opatřená tiskovou zprávou mají u všech třech soudů relativně srovnatelnou pravděpodobnost mediálního pokrytí. I přes metodologickou odlišnost obou výzkumů lze dospět k zajímavým úvahám ohledně charakteru rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Možné vysvětlení tohoto jevu totiž může spočívat v tom, že tiskovou zprávou opatřená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, jsou sice dostatečně zpravodajsky zajímavá natolik, aby o nich bylo informováno běžným způsobem, ale nejsou už způsobilá se ve větším měřítku prosadit až na titulní stránky deníků. Důvodem může být charakter témat, o nichž Nejvyšší správní soud převážně rozhoduje – typicky se jedná o oblast daní, sociálního zabezpečení, či hospodářské soutěže.<sup>99</sup>

## 4.2 Limity a doporučení pro další výzkum

Je nutno zdůraznit, že prováděný výzkum se týkal značně komplexní a doposud nepříliš probádané oblasti. Na mediální pokrytí soudních rozhodnutí působí celá řada různě významných vlivů, které tento výzkum nebere v úvahu (např. proměnlivá personální a ekonomická situace médií, zájmy jejich vlastníků apod.). Při komparaci jednotlivých soudů mohlo dojít ke zkreslení výsledků z důvodu výběru tiskových zpráv, které jsem se rozhodl do výzkumu zahrnout. Sběr dat jsem provedl jednorázovou manuální rešerší, při které mohlo dojít k dílčím nesrovnalostem. Samotnou obsahovou analýzu pak mírně zkresluje skutečnost, že kontrolní vzorek neobsahoval žádné mediálně nepokryté rozhodnutí opatřené tiskovou zprávou. Další z limitů výzkumu spočívá v tom, že přítomnost významných aktérů jsem určoval na základě subjektivního posouzení, což může ovlivnit konzistenci a reprodukovatelnost výzkumu.

Výpovědní hodnotu výsledků rovněž mírně omezuje nastavení celkového rozsahu a hloubky výzkumu, stejně jako skutečnost, že jeho návrh vychází převážně z literatury z oblasti common law. V tomto právním systému je přitom postavení soudců a soudů výrazně odlišné, totéž platí o podmínkách tamní mediální kultury. Na hlavní výsledky tohoto výzkumu by ovšem výše uvedené nemělo mít výrazný vliv. Věřím, že jeho závěry přinášejí cenná a zajímavá zjištění, která mohou sloužit přinejmenším jako podnět k dalšímu bádání a diskusi o dané problematice.

Navazující výzkum by se mohl zaměřit na otázku, zda otevřená komunikace soudů přispívá k přesnějšímu informování médií o soudních rozhodnutích, či na vliv způsobu prezentace soudních rozhodnutí na důvěru veřejnosti v justici. Rovněž by bylo zajímavé podrobněji zkoumat roli a vliv ČTK v kontextu mediálního pokrytí soudních rozhodnutí.

<sup>98</sup> HANYCH, op. cit., s. 114–116.

<sup>99</sup> BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vyd. Praha: Auditorium, 2013, s. 414–415. ISBN 978-80-87284-35-3.

## Závěr

Cílem tohoto článku bylo vnést do probíhající diskuse o otevřenosti justice vůči veřejnosti a médiím empiricky podložené argumenty. Kombinace výsledků obsahové analýzy s provedenými rozhovory ukazuje, že vydání tiskové zprávy patří k významným faktorům, které mohou ovlivnit, zda se o rozhodnutí bude moci veřejnost dozvědět v médiích. A to i přesto, že tiskové zprávy nejsou pro média primárním zdrojem informace o vydání rozhodnutí. Podle výsledků kvantitativní obsahové analýzy vzroste při vydání tiskové zprávy pravděpodobnost mediálního pokrytí konkrétního rozhodnutí o zhruba 35 procentních bodů. Podobně silný efekt má rovněž přítomnost veřejně známých osob, jako statisticky nevýznamné se naopak ukázaly zbylé dvě zkoumané proměnné – právní význam rozhodnutí a změna statu quo.

Rozhovory s novináři ukázaly, že média vnímají tiskové zprávy jako vítaný, avšak spíše doplňkový zdroj informací. Hlavním důvodem je to, že soudy při výběru rozhodnutí, ke kterým vydají tiskovou zprávu, postupují poměrně arbitrárně. Média se proto nemohou na tiskové zprávy spoléhat jako na primární zdroj informací. Při pokrývání rozhodovací činnosti tuzemských vrcholných soudů redakce často přebírají obsah ze zpravodajské agentury ČTK. Z rozhovoru s redaktorem této zpravodajské agentury vyplývá, že existence tiskové zprávy k soudnímu rozhodnutí je pro ČTK značně přínosná. Pokud na ni ČTK narazí, pravděpodobně ji využije při tvorbě svých výstupů, které následně přebírají média. Tisková zpráva výrazně snižuje náklady na dohledávání klíčových informací o soudním rozhodnutí a na editaci textu. To může být zároveň důvodem, proč bude ČTK informovat spíše o rozhodnutí opatřeném tiskovou zprávou, na úkor jiného, ke kterému soud tiskovou zprávu nevydal.

Vydání tiskové zprávy k rozhodnutí tak může představovat jeden z rozhodujících faktorů, které mají vliv na pravděpodobnost jeho výskytu v médiích. Soudy by proto neměly přehlížet svůj vliv na média, ale naopak usilovat o tvorbu a posílení vlastních komunikačních aktivit. V úvahu připadá zejména zavedení interních metodik, které by stanovily kritéria pro prezentaci soudních rozhodnutí a umožnily jejich strategickou prezentaci.

Závěrem bych chtěl vyjádřit neskromné, a možná i trochu drzé přání v podobě toho, aby soudy a soudci tuto oblast svého působení nepodceňovali, ale naopak jí věnovali patřičnou pozornost. Jsem přesvědčen, že práce soudce a soudu nekončí vydáním rozhodnutí, protože jejich následné aktivity a přístup mohou do značné míry ovlivnit, k jakému publiku a v jaké podobě se informace o jejich rozhodnutích dostanou. Věřím, že tento text zároveň pomohl zdůraznit důležitost otázky otevřenosti justice, která může do budoucna sehrát významnou roli v otázce legitimacy soudní moci.

Příspěvek je zveřejněn pod mezinárodní verzí licence  
Creative Commons 4.0 International (CC-BY-4.0).



# Metodologie výkladu ústavních kompetencí: DIENSTBIER, Jakub. Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva\*

Praha: Leges, 2023, 157 s. ISBN 978-80-7502-689-7

Gor Vartazaryan\*\*

**Úvodem** bych chtěl říci, že často zmiňovaným nešvarem recenzních příspěvků je jednostranná náklonnost – ať už ve prospěch, či v neprospěch recenzovaného textu. Doporučovaná je tedy zlatá střední cesta. Hledání střední cesty za každou cenu je ale samozřejmě zbytečné a mnohdy promarněnou příležitostí přinést čtenářům, ale i autorovi recenzovaného textu upřímný pohled recenzenta na text a konstruktivní připomínky. Dovolím si ještě dodat, že recenze má sloužit k hodnocení textu a zároveň má otevírat veřejnou diskuzi v odborné komunitě. Proto je nutné, aby byl text: konstruktivní, konfrontační, ale i upřímný (tj. nesnažit se za každou cenu najít střední cestu). Zároveň je vhodné se vyvarovat nadbytečných deskriptivních pasáží, které čtenáři nepřinášejí žádnou přidanou hodnotu.<sup>1</sup>

S výše uvedeným východiskem píše i následující recenzi. Moje recenze bude spíše pochvalnou ódou na monografii Jakuba Dienstbiera o vrchním veliteli, jelikož ji považuji osobně v mnohých ohledech za přelomovou. Některé strofy budou mít nicméně i kritický charakter. Práci považuji za přelomovou ze dvou důvodů. Zaprvé monografie přináší to, co autor nazývá alternativní teorií vrchního velitelství v ústavním pořádku (podkapitola 4.4). Nenechte se zmást názvem podkapitoly, jedná se o autorovu teorii vrchního velitelství, která

\* Tento výstup vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 749 „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni“. Za podnětné komentáře k recenzi bych chtěl poděkovat svému školiteli prof. Janu Wintroví a dr. Filipu Jelínkovi.

Několik etických upozornění: monografii jsem měl možnost s autorem textu dvakrát prodiskutovat. Poprvé na neformálním setkání 5. 5. 2025 v hospodě U Rudolfa a podruhé na mnou iniciovaném otevřeném setkání dne 16. 5. 2025 na půdě Právnické fakulty UK, kterého se zúčastnili i další studenti a doktorandi PF UK. I přes to, že sdílím s autorem monografie kancelář na půdě Právnické fakulty UK, recenzi píše z vlastní vůle a její znění jsem s autorem zásadně nekonzultoval. Dále považuji za fér čtenáři recenze zdůraznit, že nejsem odborníkem v oblasti vrchního velení a rozhodně nemám znalost všech citovaných publikací se kterými autor v monografii pracuje (poznámkový aparát tvoří 16 stran, viz s. 133–149). K gramatickým a stylistickým úpravám textu jsem využil asistence jazykového modelu ChatGPT (OpenAI, verze GPT-4, červen 2025).

\*\* Gor Vartazaryan, doktorand, Katedra ústavního práva, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Ph.D. student, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Praha, Czech Republic / E-mail: gor.vartazaryan@prf.cuni.cz / ORCID: 0000-0002-0367-7274

<sup>1</sup> Mám zde několik textů na mysli, ale nebudu je citovat. Jsou to recenze, které jen opakují obsah a strukturu kapitol recenzovaného textu a vesměs v nich absentuje jakékoliv hodnocení (tj. přínos). Místo zbytečných animozit, které se v akademické komunitě podobnými citacemi vytvářejí, si dovolím zde odložit tuto poznámku pod čarou s prosbou, aby se každý autor sám zamyslel nad tím, zda si dělá pomyslounou čárku do sbírky, nebo píše text, který něčím přispěje k diskuzi.

vychází z předchozí, velice důkladné, analýzy. Za druhé je třeba ocenit autorův metodologický postup, který lze vnímat jako dosud nedoceněný přínos – a možná i klíč k řešení některých otázek spojených s metodami interpretace ústavního práva, případně i jako příručku pro doktrinální<sup>2</sup> výzkum v oblasti ústavního práva.

Autor již v úvodu konstatuje, že národní doktrína v oblasti vrchního velitelství pokulhává,<sup>3</sup> proto se rozhodl vzít věc do vlastních rukou. Aby správně zaplnil nalezenou výzkumnou mezeru, rozhodl se postupovat následujícím způsobem: v první kapitole teoreticky vymezuje pojem vrchního velení; ve druhé kapitole provádí komparativní analýzu, přičemž jako referenční státy vybírá Německo, Rakousko, Polsko a Slovensko; třetí kapitola se věnuje historickému exkurzu; čtvrtá kapitola shrnuje dosavadní spory v doktríně o vrchním velitelství a pak autor předkládá vlastní výkladové východisko, kterým zároveň reaguje na sporné otázky diskutované v ústavněprávní literatuře. Zvolená struktura kapitol odráží metodologický přístup autora, který vychází z teoretického předporozumění pojmu vrchního velení. Komparativnímu a historickému exkurzu autor věnuje samostatné kapitoly, zatímco výklad jazykový, systematický a teleologický rozpracovává ve čtvrté kapitole, a to včetně analýzy publikovaných textů a konfrontace jejich závěrů s vlastním výkladem vrchního velitelství.

Právě **první kapitola**, teoretické vymezení vrchního velení, spočívá v tom, že autor rozebírá objekt, subjekt, obsah a rozsah této funkce. Za objekt svého zkoumání autor v jím označené teoretické rovině považuje a vymezuje ozbrojené síly. Teoretické vymezení v tomto smyslu autor opírá o kombinaci filozofické, státovědné a ústavněprávní literatury, přičemž ozbrojené síly zasazuje do role existenčního garanta vnější i vnitřní svrchovanosti státu. V oblasti teoretického vymezení subjektu vrchního velení autor provádí krátký historický exkurz subjektů velení v archaických kulturách až po moderní státy. Zde je trefně citováno, jak se subjekt vrchního velení přesunul z jednoho orgánu (typicky generála/náčelníka) na jakéhosi kentaura, s politickou hlavou a úřednickým tělem.<sup>4</sup> V teoretickém vymezení obsahu a rozsahu přináší autor taxativní výčet všech činností, které může vrchní velení zahrnovat, tj. plánování, organizování, příkazování, stimulování a motivování a kontrolu.<sup>5</sup> Poměrně zvláštní a pro mě nezapadající je podkapitola 1.3 Ústavní souvislosti vrchního velení, kde se autor najednou posouvá k úvahám týkajícím se dělby moci v kontextu vrchního velení a zdůrazňuje

<sup>2</sup> Či dogmatický, vnímám oba pojmy jako synonyma. Totožně se vyjádřil i F. Melzer (na konferenci: *Jak má vypadat (kvalitní) právní věda a jak ji máme hodnotit a financovat?*, která proběhla 14. listopadu 2024 na PrF MU).

<sup>3</sup> DIENSTBIER, J. *Vrchní velení ozbrojeným silám z hlediska ústavního práva*. Praha: Leges, 2023, s. 9–10. Což je ale možné říct i obecně, národní doktrína ústavního práva dle některých ani neexistuje (odkazují se na konferenci kateder ústavního práva v Luhačovicích 6. 6. 2025, k pátému bloku jednání u kulatého stolu k ústavněprávní interpretacím).

<sup>4</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 25. Příkladmo lze zmínit situaci z fikčního světa Hvězdných válek. Během Klonových válek nebyl tím, kdo fakticky vydával vojenské rozkazy Jediům a klonovým jednotkám, senátor (či formálně kancléř) Palpatine jako exekutivní hlava Republiky, ale spíše samotný Řád Jediů, respektive jeho hierarchická struktura. Právě z tohoto důvodu byl například Anakin Skywalker vyslán Macem Windu na misi s cílem osvobodit syna Jabby Hutta – nikoliv na základě politického rozhodnutí Senátu, ale rozhodnutím Jediského řádu (Jedi Council/Řádu Jediů). Tato fikční situace ilustruje přesun faktického vrchního velení z centrální politické instituce na ‚kentaurovskou‘ entitu, kombinující politickou legitimitu (Senátu) s nezávislou operační strukturou (Jedi Council/Řád Jediů). LUCAS, G., FILONI, D. *Star Wars: Klonové války* [film, 2008].

<sup>5</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 28.

specifika prezidentského a polo-prezidentského systému. Tato zvláštnost pro mě ale vycházela nejspíše jen z toho, že autor v úvodu první kapitoly deklaroval jen rozbor 4 prvků (objektu, subjektu, obsahu a rozsahu). Obsah podkapitoly 1.3 je ale pro teoretické vymezení velice důležitý a spadá do dalšího, autorem nepojmenovaného prvku, který adresuji níže.

Proč vlastně autor teoretické vymezení provedl rozbohem objektu, subjektu, obsahu a rozsahu této funkce se nedozvíme.<sup>6</sup> Autorův intuitivní postup mi osobně v něčem moc intuitivní nepřišel, což ale také možná spíše tkví v mé slabé schopnosti imaginace nad teoretickým vymezením. Proto jsem si sám položil dvě otázky: zda vůbec teoretické vymezení potřebujeme a jaká by vlastně měla být metoda (nebo správný postup) teoretického vymezení (autonomního) pojmu v oblasti ústavně právní kompetence? Dienstbierův postup představuje dobrý odrazový můstek, v tomto případě bych však navrhl určité metodologické upřesnění, které může sloužit jako inspirace pro budoucí práce.

Zaprvé jsem dospěl k závěru, že teoretické vymezení je nezbytné. Má totiž sloužit k tomu, aby předporozumění ústavněprávní kompetenci bylo zasazeno do širšího kontextu. Teoretické vymezení ovlivní to, jak bude autor k výkladovým otázkám v dalších kapitolách přistupovat (což Dienstbier v monografii sám správně zdůraznil a také udělal)<sup>7</sup>. Proto by teoretické vymezení mělo v konečném důsledku fungovat jako extenzivní interpretační rámec pro uchopení ústavněprávní kompetence.<sup>8</sup> Metody interpretace ústavního práva budou následně sloužit ke zpřesnění teoretického vymezení a zodpovězení na konkrétní výkladové otázky (které se již nejspíše objevují v doktríně).

Zadruhé bych rozbor objektu, subjektu, obsahu a rozsahu rozšířil o rozbor politického systému a praxe. Rozumím těmto kategoriím následovně. Subjekt je nositelem dané pravomoci (tj. kompetence) a objektem rozumím otázku nebo záležitost, která je předmětem rozhodování daného subjektu. Obsahem a rozsahem se dále vymezí výčet veškerých otázek nebo záležitostí, které do předmětu rozhodování daného subjektu mohou (a mají) spadat. Dále bych vymezil postavení dané kompetence v kontextu politického systému (to autor provedl v kapitole 1. 3.). Právě zde je možné poukázat na teoretická specifika různých politických systémů včetně systému dělby moci (a zasazení kompetence do systému brzd a protiváh). V závěru považuji za nutné rozebrat také dosavadní praxi (vyskytuje-li se nějaká k dané kompetenci). Vzhledem k tomu, že u vrchního velení jsme naštěstí od roku 1993 zatím

<sup>6</sup> Z neformálního rozhovoru, který proběhl s dr. Dienstbierem 5. 5. 2025 v hospodě U Rudolfa mi autor prozradil, že mu to přišlo prostě intuitivní.

<sup>7</sup> „Rozbohem objektu [...] ovlivníme chápání ostatních funkčních prvků, tedy ústavněprávní institut jako takový.“ DIENSTBIER, op. cit., s. 15. O to více paradoxní je, že si sám autor nekladl za cíl metodu teoretického vymezení blíže popsat a postavil ji na intuitivním dojmu.

<sup>8</sup> Příkladmo odkazuji na několik řádků výše uvedený taxativní výčet obsahu vrchního velení, jenž však neodpovídá pojetí, k němuž dospěl Dienstbier ve svém výkladu vrchního velitelství v rámci ústavního pořádku. Tento výčet posloužil jako východisko pro vymezení celkového obsahu kompetence, kterou autor následně – na základě jednotlivých výkladových metod – zařazoval buď do autonomního jádra, do periferie, anebo ji z koncepce vrchního velení zcela vyloučil.

žádné zkušenosti nenasbírali, není to požadavek, který bych mohl na tuto práci klást. Při rozboru jiných ústavních kompetencí by ale bylo vhodné vždy nastínit dosavadní praxi.<sup>9</sup>

V závěru teoretického vymezení by tedy mělo být čtenáři uvedeno rozmezí objektu (co vše může pod danou kompetenci spadat), kdo ji může vykonávat (a případně jak se subjekt v historii měnil), jaká specifika mají různé politické systémy (resp. ústavněprávní systémy) a k tomu by mělo být zobecněno, jaká byla dosavadní praxe. Samozřejmě se u každé kompetence bude měnit rozsah analýzy jednotlivých kategorií (např. u pravomoci prezidenta republiky rozpouštět Poslaneckou sněmovnu je objekt i subjekt přímočarý). V dalších kapitolách, kde dojde k samotné interpretaci ústavněprávní kompetence, bude toto teoretické vymezení zcela upřesněno na dílčí odpovědi k výkladovým otázkám.

Těchto cílů dosáhl i autor recenzované monografie. V závěru (podkapitola 1.4 Dílčí shrnutí) čtenáři vymezil zmiňovaný teoretický obsah funkce a zásadu, že funkce vrchního velitele má v moderních demokraciích pluralitu nositelů (což ale nesmí vést k tomu, aby kompetenční neurčitost vedla k narušení zajištění bezpečnosti státu).

V **druhé kapitole** již autor přistupuje k jednotlivým komparativním příkladům, které omezil na státy sousedící s Českou republikou. Zdůrazňuje, jak výrazně odlišná je ústavní úprava vrchního velení v jednotlivých zemích (zvláštním případem je ale Slovensko). V Německu, Rakousku i Polsku je hlavním velitelem vrchního velení ozbrojených sil ministr obrany na základě výslovného ústavního zmocnění, zatímco na Slovensku je to prezident, který má v této oblasti kontresignovanou pravomoc. Tyto státy (kromě Slovenska) dle Dienstbiera sledují společný záměr, a to koncentrovat vrchní velitelství u funkcionáře vlády jako součást vrcholného orgánu moci výkonné odpovědného parlamentu.

Ve **třetí kapitole** není z metodologického ani obsahového hlediska co autorovi vytknout ani doplnit. Čtenář je proveden vývojem vrchního velení z rakouské monarchie do konce komunistického období. Čtenář se dozví, že subjektem vrchního velení byla – s několika málo výjimkami – kontinuálně hlava státu (ať už císař, nebo prezident). Zároveň je obohacen o přehled doktrinálních sporů, které se v daném období ohledně vrchního velení odehrály.

Ve **čtvrté kapitole** se autor dostává k tomu nejdůležitějšímu. Zprvu shrnuje dosavadní výklad vrchního velení v doktríně a rozlišuje dva tábory a to titulární (ceremoniální) tábor (složený z názorů J. Kysely, P. Molka, V. Sládečka a K. Klímy) a mocenský tábor (složený z názorů Z. Koudelky, V. Pavlíčka a C. Svobody). Titulární tábor dle Dienstbiera spočívá

<sup>9</sup> Nastíněním praxe nemám na mysli historickou praxi – ta by spíše spadala do rámce historického výkladu – ani detailní rozbor jednotlivých případů. Jde mi o stručné zobecnění toho, jak příslušná kompetence fakticky funguje. Aby však takové zobecnění mohlo být vytvořeno a využito při teoretickém vymezení, je nezbytné, aby autoři pracovali s empirickými metodami a shromáždili veškerá dostupná data nebo se alespoň na podobná data či výzkumy odkázali (např. odkaz na veřejný depozitář dat). V současnosti by bylo zásadním (metodologickým) nedostatkem, pokud by se interpretace ústavněprávních kompetencí omezovala pouze na doktrinální texty a ignorovala praxi – případně pokud by autoři vyvozovali závěry pouze na základě vlastní paměti. S ohledem na vývoj a dostupnost široké škály empirických výzkumných metod a dostupných statistik považuji za samozřejmé, že přílohou takto zaměřených prací budou datasetové soubory nebo alespoň odkazy na informační zdroje. Zároveň se domnívám, že české právnické časopisy by měly disponovat veřejnými úložišti pro jejich zveřejnění.

v tom, že obsah a rozsah vrchního velitelství se určuje běžnou zákonnou úpravou, zatímco mocenský tábor dovozuje velení na nejvyšší úrovni z ústavy nehledě na běžné zákonodárství (nasazovat vojsko, nařizovat mobilizaci, nejvyšší vojenskou kázeň a ustanovení do velitelských funkcí).

Dienstbier tuto dichotomii překonává vlastním výkladem vrchního velitelství a oba přístupy zavrhuje. Výklad mocenského tábora označuje za potenciálně nebezpečný pro náš ústavní systém, zatímco titulárnímu táboru vytýká, že opomíjí (či nedokáže identifikovat) autonomní jádro ústavněprávního pojmu vrchního velení. A právě při představení svého výkladu (a vymezení autonomního jádra) vychází z teoretického vymezení, které známe již z první kapitoly (např. zákaz nárokování si úplnosti vrchního velení u jednoho ústavního orgánu, zejména označeného za vrchního velitele, nebo zákaz ústavní interpretace a argumentace vedoucí k ochromení zajištění národní bezpečnosti atd.). Když autor přistoupí k představení svého výkladu, dochází u čtenáře k propojení všech dosavadních kapitol o výklad současné právní úpravy.

Dienstbierův výklad vrchního velitelství stojí na premise, že existuje část vrchního velitelství, která má exkluzivní povahu (tj. kompetenční jádro, které je prvkem nezávislosti moci) a část, která má konkurenční povahu (tj. kompetenční periferie, prvek systému brzd a protíváh). Obzvláště silný argument pro existenci kompetenčního jádra spatřuji osobně v odkazu na princip vzájemné loajality ústavních orgánů (*Verfassungsgorgantreue*).<sup>10</sup>

Z celkové extenze možného obsahu vrchního velitelství autor zprvu zúžil<sup>11</sup> obsah o plánování a organizování vojsk. Tento závěr podpořil i praxí a domněnkou, že to odpovídá přesvědčení ústavních aktérů o rozdělení kompetencí (tj. jedná se o ústavní zvyklost).<sup>12</sup> Za zmínku zde samozřejmě stojí otázka, zda máme v oblasti ústavního práva přijímat komparativní a historický výklad za samozřejmost<sup>13</sup> a jakou má mít vlastně roli. Autor se v monografii touto otázkou zabývá až v této kapitole, a to jen v poznámce pod čarou<sup>14</sup>. Výsledky komparativního výkladu automaticky využívá jen jako podpůrný prvek<sup>15</sup> systematického výkladu<sup>16</sup>. Minimálně povrchní argumentace, proč se autor do komparativních

<sup>10</sup> Který do českého prostředí vnesl Jan Wintr: WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 36.

<sup>11</sup> Pomocí systematického výkladu podepřeným historickým a komparativním výkladem.

<sup>12</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 95.

<sup>13</sup> Nutno podotknout, že v americkém prostředí je komparativní výklad originalisty odmítán, viz SCALIA, A., GARNER, B. A. *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*. Thomson/West, 2012, s. 567. ISBN 031427555X.

<sup>14</sup> Jedná a o ppč. 388. Autor uvádí, že Wintr (WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2019) a Möllers (MÖLLERS, T. M. J. *Legal Methods: how to work with legal arguments*. München: Beck, 2020. DOI: <https://doi.org/10.17104/9783406779305>), komparativní argumenty nepovažují za samostatnou výkladovou metodu především u interpretace jednoduchého práva. V ústavním právu ale hrají důležitou roli a je účelné je za samostatnou metodu považovat s odkazem na Kühna (KÜHN, Z. *Výklad Listiny a základní problém její aplikace*. In: KÜHN, Z. a kol. (eds.). *Listina základních práv a svobod: velký komentář* 1. vyd. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-609-5). DIENSTBIER, op. cit., s. 90.

<sup>15</sup> „Argumenty systematického výkladu, v dílčích oblastech podepřené výkladem historickým a komparativním...“ DIENSTBIER, op. cit., s. 94.

<sup>16</sup> Což činí správně a v souladu s tím, jak k metodě komparativního výkladu přistupuje WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. Praha: Auditorium, 2019, s. 26.

příkladů pouští, by práci jistě neuškodila. Zároveň autor v shrnující části druhé komparativní kapitoly tvrdí, že „*abychom mohli podaný výklad zahraničního ústavního práva využít i pro tužemskou právní argumentaci, je nutné z něj vyvodit obecný závěr.*“<sup>17</sup> To také není nutnou podmínkou, naopak může být v konkrétních výkladových otázkách provedena dílčí komparace pro posílení či oslabení výkladového závěru.

Do autonomního jádra pak zasazuje stimulační a motivační činnost včetně kontroly. O stimulační a motivační činnosti není u nás ani v zahraničí sporu, jelikož se jedná o konkretizaci reprezentační role hlavy státu. V této otázce Dienstbier jen tvrdí, že není slučitelné, aby prezident republiky vystupoval jako vrchní velitel ve stejnokroji nebo užíval vojenské hodnosti a označení. Byť se v poznámce pod čarou vypořádává s argumenty z historické praxe (kdy vojenské stejnokroje nosili E. Beneš, K. Gottwald a A. Zápotocký), dovolím si s jeho závěrem nesouhlasit. Má-li prezident v autonomním jádru kompetence motivovat a stimulovat ozbrojené síly, je v zásadě až nepředstavitelné, že by ve výjimečných případech nevyužil symboliky vojenského stejnokroje, jako motivačního prvku pro občany a ozbrojené síly (ať již ve veřejném projevu, projevu ke konkrétním členům ozbrojených sil nebo na zahraniční návštěvě<sup>18</sup>). Symboly představují klíčový prvek národní jednoty zejména v době krize. Uvědomuji si riziko spojené s možnou militarizací prezidentského úřadu, proto můj argument směřuje výhradně k výjimečným situacím, v nichž by prezident vystupoval v ceremoniální roli. Za nepřijatelné bych považoval, kdyby prezident nosil stejnokroj běžně či systematicky během celé krize.

Kontrolní prvek obsahuje oprávnění vykonávat kontrolu ozbrojených sil pasivním informováním ze strany ostatních ústavních orgánů (zejména vlády a ministra obrany)<sup>19</sup> nebo aktivním prováděním inspekcí (dle čl. 9 odst. 3 ÚZB)<sup>20</sup>. Překvapivé zde je, že autor v této části neodkazuje (a tím pádem i nereaguje) na jediný text, který se zabývá vyžádáním zpráv prezidenta k ukládání úkolů Bezpečnostní informační službě<sup>21</sup>. Za součást autonomního kompetenčního jádra autor považuje i příkazy. Ale jen takové příkazy, které slouží k realizaci jiných kompetencí v oblasti motivace, stimulace a kontroly (jelikož oblast plánování a organizování byla plně vyřazena).

V kompetenční periférii autor vytváří zásadu, že v případě sporu mezi tím, zda se má jednat o exkluzivní doménu vrchního velitelství či nikoliv, je třeba dát přednost kompetenční konkurenci prostřednictvím zákonné úpravy. Na příkladu § 5 odst. 2 zákona o zajišťování

<sup>17</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 17.

<sup>18</sup> Byť se nejedná o stejnokroj, tak je nutné poukázat na šatník ukrajinského prezidenta Volodymyra Zelenského. Ten se stal i předmětem bizarní přestřelky v Bílém domě. WENDLING, M. How criticism of Zelensky's clothing made it to the Oval Office. *BBC* [online]. 2025 [cit. 10. 6. 2025]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/articles/c1d4r9yvqzpo>

<sup>19</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 97.

<sup>20</sup> Ústavní zákon č. 110/1998 o bezpečnosti České republiky. Což autor mohl také opět podložit praxí, např. účastí V. Havla na Bezpečnostní radě státu 29. 6. 1998 (Vojenská strategie České republiky), V. Klause 25. 5. 2004 (Vojenská strategie České republiky), 2. 5. 2011 (Bílá kniha o obraně) nebo P. Pavla 12. 4. 2024.

<sup>21</sup> KYSELA, J. Stručně k ukládání úkolů Bezpečnostní informační službě prezidentem republiky. *Správní právo*. 2021, č. 3.

obranu České republiky<sup>22</sup> uvádí, že jsou pravomoce vlády pro zajišťování obrany státu vázány na stav ohrožení státu nebo válečný stav. Autor poměrně silnými argumenty zdůvodňuje závěr, že je to právě prezident, kdo musí obranu státu zajistit (vydat příslušná opatření) v situaci, kdy sice není vyhlášen válečný stav ani stav nebezpečí, avšak země je fakticky ve válce.<sup>23</sup> V závěru ještě rozebírá výklad objektu vrchního velitelství (ozbrojené síly) a povahu aktů vrchního velitelství a soudní přezkum. Záměrně se nepouštím do analýzy těchto dvou podkapitol, jelikož bych jen popisně zopakoval, k čemu autor došel a s jeho závěry bych bez dalšího souhlasil (což nemá být cíl recenze).

Na **závěr** si tedy tímto dovoluji čtenáře této recenze přizvat k přečtení celé monografie a vyvození vlastních závěrů o Dienstbierově teorii vrchního velitelství v ústavním pořádku. Zdůrazním, že vnímám přínos monografie ve třech rovinách: v první rovině autor přináší hluboké teoretické vymezení, popis historického vývoje a uvádí čtyři komparativní příklady, v druhé rovině autorova monografie přináší komplexní výklad čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy a ve třetí rovině má monografie až didaktický potenciál sloužit jako metodologické východisko pro výklad ústavněprávních kompetencí (i s mými navrženými úpravami v této recenzi). Právě z této třetí roviny vychází i následující struktura (šestikrokový postup), která je hodna postupu v dalších pracích:

- 1) Teoretické vymezení jako výchozí rámec pro interpretaci práva. Každý výklad ústavní kompetence by měl začínat důsledným teoretickým vymezením – subjektu, objektu, obsahu, rozsahu, významu kompetence v politickém systému a praxe.
- 2) Komparativní přehled vybraných států.
- 3) Historický vývoj a vymezení závěrů pro historický výklad.
- 4) Přiblížení a shrnutí dosavadní doktríny (včetně vymezení sporných výkladových otázek a jejich vypořádání).
- 5) Představení vlastního výkladu, který: i) vychází z teoretického předporozumění, ii) vymezuje autonomní kompetenční jádro jako ústavní instituci s určitým minimálním obsahem, který není možné beze zbytku delegovat nebo zneviditelnit pod zákonnou úpravu a iii) důsledně kombinuje všechny výkladové metody: jazykový, systematický, teleologický, historický a komparativní. Každá metoda výkladu přináší odlišné vodítko a měla by být využita kumulativně, nikoli selektivně.
- 6) A na závěr je nutné oddělení normativní a faktické roviny. Interpretace práva musí pracovat s tím, co z ústavního textu plyne normativně, a tím, co ukazuje praxe.

V monografii je cenná zejména kombinace pečlivého pokrytí relevantní literatury, tematické hloubky a koherentního celku, který se autorovi navzdory rozsahu podařilo udržet. Akademická poctivost se pak odráží i v důsledném citačním aparátu. Mé výtky míří pak primárně na slabé a někdy až absentující odůvodnění postupu (metodologie). Za velký nedostatek považuji osobně absenci jakéhokoliv pokusu o grafické znázornění výsledků, která by čtenáři pomohla se lépe zorientovat (či zpřehlednit) kvantum informací, které

<sup>22</sup> Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

<sup>23</sup> DIENSTBIER, op. cit., s. 101–103.

monografie obsahuje (např. obsah vrchního velení z teoretického vymezení<sup>24</sup>, shrnutí komparativních příkladů, shrnutí výkladových sporů v literatuře 1. ČSR apod.). Doporučením autorovi do budoucna mohou být mé výše uvedené poznámky k jednotlivým kapitolám. I přes tyto výtky lze oprávněně uzavřít, že se autor tímto dílem zařadil mezi klíčové odborníky v oblasti ústavněprávního postavení prezidenta republiky v České republice.

---

<sup>24</sup> Rozdělení na: plánování, organizování, přikazování, stimulování, motivování a kontrolu je v zásadě nejpodstatnější část celé práce. V textu se ale ztrácí, jelikož není nikterak zvýrazněna – obzvlášť pak v kapitole 4, kde s ní autor pracuje nejvíce. Shrnutí toho, co bylo zařazeno do kompetenčního jádra, periferie a co bylo vyřazeno, by posunulo přehlednost výsledků o celý stupeň výše.

# Profesor František Čáda

Ladislav Vojáček\*

Podobně jako prof. J. Sedláček, kterého jsme si připomenuli v minulém čísle, je letošním dvojnásobným jubilantem též právní historik a archivář František Čáda – připomínáme si sto třicáté výročí jeho narození a padesáté výročí úmrtí. Stejně jako Františka Weyra jej formovalo vědecké prostředí, v němž vyrůstal. A stejně jako u Weyra ani u něj to nebylo prostředí právnické. Weyra obklopovali matematici, Čádův otec František byl jedním z nejvýznamnějších českých pedagogů a filozofů (takže bychom u jména jeho syna měli správně psát „ml.“) a matka byla dcerou vědecky činného klasického filologa, zemského školního inspektora a dopisujícího člena České akademie věd a umění Eduarda Kastnera. Mladší Čáda se narodil 30. května 1895 v Karlíně, který byl v době jeho narození ještě samostatnou obcí, a zemřel 10. října 1975 v Brně, jemuž zůstal věrný i po zrušení právnické fakulty v roce 1950. Jeho sestru Marii si vzal za manželku jeho kolega Rudolf Rauscher, což Čádu částečně vtáhlo do konfliktu spojeného s nejmenováním jeho švagra na pražskou právnickou fakultu (po zemřelém Miloslavu Stiebrovi), protože se veřejně postavil na jeho stranu. Sám se oženil až po příchodu do Brna v roce 1929 s Boženou, roz. Kubíčkovou, a v roce 1931 se jim narodila dcera Helena, provdaná Flodrová, významná brněnská historička a archivářka.

Na fakultě představoval jakýsi svorník mezi zakladatelskou generací Karla Engliše, Františka Weyra, Jaroslava Kallaba, Bohumila Baxy a dalších a generací, vzešlou z prvních ročníků brněnských absolventů (Zdeněk Neubauer, Adolf Procházka, Vladimír Vybral, František Rouček, Vladimír Kubeš, Václav Chytil), na jejichž přípravě pro vědeckou práci se – jinak než F. Weyr a jeho vrstevníci, ale neméně významně – podílel. Přitáhl je k brněnské redakci časopisu *Všehrd*, podněcoval u nich zájem o dění na fakultě i v právnické obci a vštěpoval jim základy vědecké práce. Jako svorník mezi předválečnou a poválečnou fakultou zafungoval i v roce 1945, kdy se jí podařilo díky jeho energickému a promyšlenému vedení rychle obnovit, a to jak reálně nápravou hmotných škod, tak doplněním profesorského sboru a urychleným zahájením výuky nových studentů i těch, kteří nemohli dostudovat v důsledku zavření českých vysokých škol nacisty. A do třetice přes seminární knihovnu, kterou před válkou spravoval, propojil tehdejší fakultu i s fakultou současnou, i když na ní na rozdíl od některých svých dřívějších kolegů už nepůsobil. Když totiž byla v roce 1950 fakulta zrušena, univerzitní úředníci prý s argumenty o překonaném buržoazním právu uvažovali o likvidaci cílevědomě budovaného, i na zahraniční právnickou literaturu bohatého knihovního fondu. Díky Čádovu zákroku se jej podařilo zachovat v depozitu na zámku v Brtnici u Jihlavy a po obnovení fakulty na konci šedesátých let fakultě vrátit. Dnes učitelům, studentům

\* Prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Katedra dějin státu a práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of the History of the State and Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Ladislav.Vojacek@law.muni.cz / ORCID: 0000-0002-7654-0391

i dalším zájemcům slouží jako bohatě využívaný tzv. starý fond, samostatně umístěný v suterénu fakulty. Když jsme připravovali práci o dějinách naší fakulty, s oblibou – a po pravdě – jsem říkal, že je to mé nejmilejší místo na fakultě.

F. Čáda po absolvování právnické fakulty (1914 až 1918), kde se velmi aktivně zapojil do vydávání (polo)studentského časopisu *Všehrd*, studoval i na filozofické fakultě, kde však studium zřejmě nedokončil. Vedle právnického doktorátu (1919) získal také archivářský diplom, když absolvoval první vzdělávací kurs na nově zřízené pražské Státní škole archivních studií (v kursu spolu s ním studovali například budoucí docent a člen ČSAV František Roubík, věnující se mimo jiného dějinám veřejné správy, nebo přední slovenský historik Daniel Rapant). To jej předurčilo k tomu, aby se fundovaně věnoval starším českým právním dějinám a přípravě kritických edicí českých středověkých a raně novověkých právních památek. Předpoklady k vědecké práci ostatně prokázal už jako student, když se mu opakovaně dostalo ocenění za práce ze seminářů.

Po skončení právnického studia a předčasné smrti svého třiapadesátiletého otce pracoval F. Čáda vedle svých studií také jako konceptní praktikant Českého zemského archivu (1919 až 1922) a pak jako koncipista archivu Národního muzea v Praze (1922 až 1926). V té době (1923) se na pražské právnické fakultě habilitoval pro obor československých právních dějin. Na jaře roku 1926, v souvislosti s kandidaturou Bohumila Baxy do Senátu Národního shromáždění a nutností odlehčit mu od zatížení na fakultě, kde vyučoval české i středoevropské právní dějiny, jmenoval prezident republiky Čádu mimořádným profesorem brněnské právnické fakulty. Poměrně překvapivě, zřejmě na přání B. Baxy, však ne pro obor českých, ale středoevropských právních dějin. V tomto oboru pak v roce 1933 v Brně získal řádnou profesuru. V polovině roku 1939, kdy profesor Baxa musel z fakulty nuceně odejít, neboť se v nových poměrech stal nepohodlným, byl pověřen také vedením přednášek a cvičení z českých právních dějin.

Ve spolupráci s časopisem *Všehrd* Čáda pokračoval i po skončení studia. Pracoval v redakční radě a přispíval do něj i autorsky odbornými články, recenzemi a anotacemi, krátkými glosami a informacemi z právnického života i z redakčního dění. Díky tomu se v roce 1922 stal jeho vedoucím redaktorem a po příchodu do Brna se pak postavil do čela jeho brněnské redakce. Tuto jeho aktivitu a přístup ke spolupracujícím studentům velmi oceňoval jeho student a později přítel, brněnský (a krátce i pražský) profesor národohospodářství Václav Chytil. Jako studentovi prvního, historickoprávního oddílu studia mu drobný, ráčkující, tehdy ještě soukromý docent, „černé vlasy na kartáček, černý kartáček pod nosem“, připomínal Ch. Chaplina. Viděl jej jako přednášeče, „jehož obsahově závažné přednášky postrádaly ohně a trpěly skrovnou řečnickou schopností“. Když jej ale později – právě v prostředí redakce *Všehrd* a pak jako kolegu a „vzácného a nad jině ctěného přítele“ – blíže poznal, mohl obdivně napsat, že se v něm „skrývá ryzí charakter ze žuly a obdiv zasluhující pracovní energie, neústupné češství a tvrdá pobrdavost ke všemu nečestnému.“

Národohospodář Chytil vzpomínal také na okamžik, kdy Čádovi přinesl svůj první studentský článek, napsaný z popudu Františka Weyra, díky kterému se pak dostal do úzkého kontaktu s Karlem Englišem. Čáda jej tehdy vyzval, aby mu dal svou adresu, na kterou mu má poslat „kartáček“. „Kartáček! Znáš kartáček na boty a kartáček na šaty, stydím se ho zeptat, jaké že mi to chce dát

*poslat kartáče. Nikdy jsem nic neslyšel o kartáčových obtiscích! Čáda asi postřehl ty mé rozpaky v mých očích a táže se mne, zda umím korigovat kartáčové obtisky. A potom mi trpělivě ukazuje, jak se korigují. Pomalu, snad třikrát mi ukazuje na jakémsi starém kartáčovém obtisku, jak se to dělá.“*

Už první Čádovy práce svědčily o jeho zájmu o české a moravské zemské právo, na jehož systematickém poznávání má velkou zásluhu. První velkou ediční prací tohoto „*vyňikajícího znalce (nejen) starších právních dějin*“ (Dalibor Janiš v předmluvě ke své edici *Práv a zřízení Markrabství moravského z roku 1545*) bylo vydání *Právní knihy Ondřeje z Dubé Práva zemská česká* (1930), oceněné Českou akademií věd a umění Hlávkovou cenou první třídy. Navázal na ni ještě vydáním moravských zemských zřízení (*Zemské zřízení moravské z roku 1535 spolu s tiskem z roku 1562 nově vydaným*, 1937). V této kritické edici přihlížel jak k původnímu moravskému zemskému zřízení z roku 1535, tak k jeho pozdější verzi ustálené po obnovení jeho platnosti v roce 1560 a doplnění usneseními olomouckého sněmu z roku 1562. Podle Janiše Čáda v posledních letech svého života pečlivě připravoval, ale nestihl dokončit moderní kritickou edici tzv. *Tovačovské knihy* Ctibora Tovačovského z Cimburka. Čádova aktivní vědecká práce byla oceněna členstvím v řadě domácích i zahraničních společností a organizací.

Na brněnské fakultě Čáda nejdříve spolu s profesorem Dobroslavem Krejčím a pak místo něj pečoval o fakultní seminární knihovnu, a jak jsem již uvedl, o knihovnu se významně zasloužil i po válce. Zesnulého profesora D. Krejčího, který jako stavební referent pečlivě dohlížel na budování nového sídla fakulty na Veveří, nahradil i v této funkci s úkolem dobudovat vnitřní zařízení nové fakulty.

Podobně jako ostatní profesori byl i F. Čáda po zavření českých vysokých škol v roce 1939 dán na dovolenou s čekatelným a pak zproštěn služby. V roce 1941 v Brně okusil i nacistické vězení. Nejdříve se na podzim roku 1941 ocitl na necelé dva měsíce v táboře Pod kaštany, zřízeném nacisty kousek od fakultní budovy, a pak začátkem ledna 1942 krátce i v Kounicových kolejích. Jeho tehdejší kolega Vladimír Kubeš ve svých pamětech uvádí, že mu prostřednictvím nátlaku na svého známého pomohl na svobodu. S krutou dobou okupace se Čáda později vyrovnal v propagační publikaci *Zdeřtané právo 1939–1945. Právníká fakulta Masarykovy univerzity za německé okupace*, která vyšla ve sbornících *Golgota. Věčné memento brněnských žalářů* (1946) a *Žalm Moravy* (1948) a pak též samostatně (1949).

Do služby na fakultě se znovu přihlásil hned po osvobození a jako služebně nejstarší v Brně přítomný profesor se stal prvním poválečným děkanem fakulty pro končící letní semestr akademického roku 1944/1945 i pro akademický rok 1945/1946, nejdříve z pověření Národního výboru pro Velké Brno, pak po volbě profesorským sborem. S torzem předválečného učitelského sboru a nově jmenovanými profesory a docenty intenzivně pracoval na obnově fakulty. „*Obnova právnické fakulty je jeho dílem a jeho nezapomenutelnou zásluhou,*“ napsal k tomu v práci *Dějiny myšlení o státu a právu ve 20. století se zřetelem k Moravě a zvláště Brnu* V. Kubeš.

V roce 1947 F. Čádovi jeho bývalý kolega z fakulty a tehdy ministr školství a osvěty Jaroslav Stránský znovu rozšířil pověření k přednášení a vedení seminářů i na československé právní dějiny. V té době pro studenty připravil a vydal *Přehled dějin veřejného práva ve střední Evropě* (1945) a první díl přehledu československých právních dějin, zachycující vývoj do doby

husitství (*Povšechné právní dějiny československé. I. Od dob nejstarších do doby husitské*, 1947). Pracoval také jako člen sboru expertů pro reformu studia při Ministerstvu školství a národní osvěty a jako člen Zemské archívní komise.

Po opětovném zrušení brněnské právnické fakulty v roce 1950 a nuceném odchodu z filozofické fakulty, kde přednášel dějiny veřejné správy a statistiku, sdílel ještě relativně mladý, pětapadesátiletý F. Čáda osud těch šťastnějších učitelů právnické fakulty, kteří se nadále mohli věnovat vědecké práci. Až do konce roku zůstal zaměstnancem Masarykovy univerzity. Zpočátku dokončoval řadu rozpracovaných projektů, zejména pro Státní ústav historický (edice nejstarších českých půhonných knih), pro Českou akademii věd a umění (edice Zemského zřízení moravského) nebo pro brněnský národní výbor (směrný plán města Brna). Od začátku roku 1955 byl přeřazen do Československé akademie věd v Praze „s určením pro výkon práce v komisi pro soupis rukopisů při VI. sekci Čsl. akademie věd“. Na novém pracovním působišti, kam přešel spolu s některými dalšími bývalými vysokoškolskými profesory, se tedy orientoval především na evidenci a studium středověkých právnických rukopisů.

F. Čáda už dříve stál u zrodu projektu zaměřeného na kompletní soupis rukopisů v českých zemích. V rámci něj se v roce 1953 pod předsednictvím akademika Václava Vojtůška ustavila zmíněná komise. Reálně však začala fungovat až v roce 1955, když byli F. Čáda a bývalý pražský profesor římského práva Miroslav Boháček ustaveni na několik let jejími jedinými výkonnými pracovníky. Oba se pak významně zasloužili o rozvoj československé kodikologie, protože z dílny tohoto pracoviště v následujících letech vzešly cenné soupisy mnoha rukopisných fondů (například rukopisy Slezské knihovny v Opavě, metropolitní kapituly v Olomouci nebo mnoha zámeckých knihoven), zahrnující i dosud neznámé rukopisy právních a jiných památek. Vydání nejrozsáhlejšího soupisu středověkých rukopisů Vědecké knihovny v Olomouci, který zpracovávali téměř dvacet let, se bohužel ani jeden z nich nedožil. F. Čádovi se také podařilo objevit nedokončený koncept právní knihy Karla staršího z Žerotína *De iure nostro* (*O právu našem*).

„Klidný, neblučný a nenáročný“ František Čáda (tak jej jako svého podnájemníka charakterizoval F. Weyr, u nějž po příchodu do Brna dočasně bydlel) zemřel v Brně 10. října 1975 několik měsíců poté, co dovršil osmdesát let věku. Zanechal za sebou spoustu usilovné práce, ve zlatém fondu české historické literatury zůstanou jeho kritické edice právních památek, vzpomínat se bude na jeho děkanství bezprostředně po válce, v dějinách fakulty by však mělo být také vytesáno, že „pečlivou, puntičkářskou prací ve Všebrdu [...] vytvářel [...] s trpělivou pozenáblostí mladou vědeckou generaci juristickou,“ a tím se „stával pravým otcem budoucího profesorského sboru a vůbec vědecké právnické společnosti moravské“ (V. Chytil).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> K osobě a práci F. Čády *Universitas Brunensis, 1919–1969*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1969; WEYR, F. *Paměti II. Za republiky (1918–1938)*. III. *Za okupace a po ní (1939–1951)*. Brno: MU, Atlantis, 2001, 2004; CHYTIL, V. *Vzpomínám si 2. Z paměti Englišova žáka*. Brno: MU, 2022; MAREČKOVÁ, M. *Život a dílo prof. JUDr. Františka Čády*. Brno: MU, 1993; VOJÁČEK, L. *Brněnská právnická fakulta v meziválečném období let 1919–1939*. In: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938)*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2010; VOJÁČEK, L., TAUCHEN, J., SCHELLE, K. *Dějiny Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Díl 1, 2*. Brno: Masarykova univerzita, 2019; biografická hesla in TOMESŠ, J. a kol. *Český biografický slovník XX. století. I. díl (A–J)*. Praha-Litomyšl: Paseka, 1999; VOŠAHLÍKOVÁ, P. a kol. *Biografický slovník českých zemí. 10. sešit (Č–Čerma)*; nebo SKŘEJPKOVÁ, P. (ed.). *Antologie československé právní vědy v meziválečném období (1918–1939)*. Praha: Linde, 2009.

# Pokyny pro autory

## Pravidla rubrik

### Články

Recenzováno

Doporučený rozsah 25–60 normostran.

V rubrice se uveřejňují původní, dosud nepublikované<sup>1</sup>, odborné texty v oboru práva. Stati jsou adresovány primárně vědecké komunitě. Text musí dané téma uchopit komplexně.

Nejsou vhodné příspěvky s názvy typu „vybrané problémy ...“ či „několik poznámek k ...“ s výjimkou případů, kdy se příspěvek týká zcela nového a zatím nezpracovaného právního jevu, kde komplexní přístup v takto raném stadiu zatím není možný. Vhodnější je zvolit užší téma a uceleně ho zpracovat. Texty musí reflektovat probíhající odbornou diskusi k danému tématu i relevantní judikaturu. Pokud je to s ohledem na téma rukopisu vhodné, měl by jeho autor uvést srovnání alespoň s vybranými zeměmi EU. Rukopis musí obsahovat nové myšlenky, na které budou moci navazovat další autoři.

Je vhodné předem konzultovat s editorem, zda je zamýšlené téma a metoda zpracování příspěvku vhodná z hlediska zaměření časopisu.

### Recenze a anotace

Nerecenzováno

Doporučený rozsah 3–5 normostran.

Každá recenze musí obsahovat úplnou bibliografickou citaci recenzované publikace, jméno recenzenta a informace o něm (profesní působení, kontaktní e-mail). Smyslem recenzí a anotací je nejen informovat čtenáře časopisu o nově vydaných vědeckých publikacích v oboru práva, ale především přinést vlastní recenzentovo kritické zhodnocení, argumentaci a polemiku s autorem. Recenze by měla být sama o sobě odborným textem, ve kterém její autor přináší kritický pohled na nejrůznější parametry recenzované publikace, všímá si průřezových témat a obecnějších vlastností textu a často přináší též konfrontaci s jinými publikovanými díly v oboru.

Recenzované publikace nemají být starší tří let (posuzováno od okamžiku publikace recenze). Nebudou publikovány recenze na publikace učebnicového charakteru, sborníky či příručky pro právní praxi.

<sup>1</sup> Na újmu není předchozí publikace rukopisu v rámci fakultní edice Working papers. Viz <http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/>

Je vhodné předem konzultovat s editorem výběr publikace, kterou zamýšlíte recenzovat.

## Obecná pravidla

- Seriálové publikace (články „na pokračování“) vydává časopis pouze výjimečně. O výjimce rozhoduje redakční rada s přihlédnutím k tématu a rozsahu daného příspěvku. Je nutno odevzdat předpokládané jednotlivé části publikace zároveň a redakční rada rozhoduje o všech částech rukopisu současně.
- Příspěvky věnované jiným národním právním úpravám redakce přijímá do recenzního řízení pouze tehdy, mají-li význam a přesah do oblasti českého či evropského právního diskursu nebo jsou relevantní z pohledu právní teorie.
- Rukopis musí být psán v češtině, slovenštině nebo angličtině.
- Každý rukopis musí obsahovat jméno autora, údaje o jeho profesním působení, e-mailový kontakt na autora.
- Rukopisy zasílané do recenzovaných rubrik musí vždy obsahovat anotaci a klíčová slova v angličtině. V případě, že je samotný rukopis psán česky či slovensky, musí obsahovat též klíčová slova a anotaci v jazyku rukopisu.

## Citační standard

ISO-690

### Příklad citace knihy:

FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 400 s. ISBN 978-807-3576-851.

### Příklad citace příspěvku ve sborníku:

OVESNÝ, P., NOVÁK, J. Finanční správa – součást realizace finančního práva. In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 227–234, s. 230. ISBN 978-80-210-4733-4.

### Příklad citace odborného článku v tištěném časopise:

FILIP, J., ŠIMÍČEK, V. K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1995, roč. 3, č. 1, s. 109–119, s. 110.

### Příklad citace elektronického článku:

GODERIS, B., VERSTEEG, M. The Transnational Origins of Constitutions: Evidence From a New Global Data Set On Constitutional Rights. *CentER Discussion Paper* [online]. 2013, č. 10 [cit. 3. 5. 2014]. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2216582>

### Příklad citace soudního rozhodnutí:

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 33 Cdo 4272/2009.

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. 10. 2009, *Komise Evropských společenství proti Belgickému království*, věc C-6/09. In: *Sbírka rozhodnutí*. 2009, s. I-00165.

## Odkazy na prameny

Na veškeré prameny je třeba odkazovat **průběžně** v poznámkách pod čarou. Seznam pramenů na konci rukopisu se **neuvádí**, je nutné jej ale vložit do redakčního systému. První odkaz na zdroj v poznámkách pod čarou musí být kompletní včetně iniciál křestních jmen, aby bylo možno zdroj podle takového odkazu identifikovat. Další odkazy na již citovaný zdroj je obvyklé vypsát zkráceně formou „op. cit.“ nebo „Ibid.“.

## Původnost rukopisu

Rukopisy nabízené k publikaci musí být původní, dosud neuveřejněné. Na překážku není předchozí publikace pracovní verze rukopisu ve fakultní edici working papers.<sup>2</sup>

## Recenzní řízení

Časopis pro právní vědu a praxi je recenzovaný vědecký časopis. Zasláné rukopisy jsou anonymně recenzovány nejméně dvěma externími recenzenty v rámci „double-blind“ review, tj. posuzovatel nezná jméno autora a autor nezjistí jméno recenzenta, tj. původ připomínek. Konečné rozhodnutí o publikaci všech příspěvků je v kompetenci redakční rady. Identita autorů není členům redakční rady známa až do finálního rozhodnutí o příspěvku. Orientační doba trvání recenzního řízení jsou tři měsíce. Bližší informace podá na požádání redakce.

---

<sup>2</sup> [Http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/](http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/)

# Journal Guidelines

## Types of Submissions and Journal Policies

### Articles

Peer-reviewed

Recommended length is from 25 to 60 pages.

Any article submitted to this section must be an original work, not yet published<sup>1</sup> academic text in the field of law and legal practice. Legal texts – articles, are primarily addressed to the scientific and academic community. Articles must grasp the researched topic completely. We do not recommend article with titles such as “selected issues ...” or “a few remarks about ...”; except in cases where the topic relates to an entirely new and not yet published legal area; therefore, a comprehensive approach at such an early stage is not possible. Thus, it is preferable to choose a narrower topic and research it comprehensively. All texts must reflect ongoing discussion on the topic and relevant case law. If it is possible with regards to the content of the article, the topic must be compared with at least some selected EU Member States. The article must contain new ideas, which can be further followed and further developed by other authors.

It is advisable to consult in advance the topic and methods of the article with the editor; whether it is a suitable topic with regards to the focus of the journal.

### Reviews and Annotations

Not reviewed

Recommended length is from 3 to 5 pages.

Each review shall contain full biographic citation of the reviewed publication, reviewer’s name and his/her affiliation (profession, contact e-mail). The purpose of the reviews and annotations is not only to inform readers of the journal about recently published legal scientific monographs, but also to present reviewer’s own critical evaluation of the reviewed text, his argumentation or controversy with the author’s views and conclusions. Reviewed books must not be older than three years (the relevant date is the publication date). Reviews of textbooks, manuals, conference proceedings or manuals for legal practice will not be published.

It is advisable to consult in the advance with the editor the publication you intend to review.

<sup>1</sup> Previous publication in the Working papers series is not a problem. For more information on the Working papers series, see <http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/>

## Author Guidelines

- Each text must be submitted in Czech, Slovak or English.
- Each text must contain name of the author, his/her affiliation (profession) and e-mail contact.
- Texts sent to the reviewed section must always include abstract and keywords in English. In case that the manuscript is written in Czech or Slovak language, it must also contain abstract and keywords in the language of the text.

## Citation standard

ISO-690

## Structure of citations – examples:

### Books

FILIP, J., SVATONĚ, J. *Státověda*. 5. ed. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 400 p. ISBN 978-807-3576-851.

### Contribution in conference proceedings

OVESNÝ, P., NOVÁK, J. Finanční správa – součást realizace finančního práva. In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, pp. 227–234, p. 230. ISBN 978-80-210-4733-4.

### Article in printed journal

FILIP, J., ŠIMÍČEK, V. K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 1995, Vol. 3, no. 1, pp. 109–119, p. 110.

### Electronic article

GODERIS, B., VERSTEEG, M. The Transnational Origins of Constituitions: Evidence From a New Global Data Set On Constitutional Rights. *CentER Discussion Paper* [online]. 2013, no. 10 [cit. 3. 5. 2014]. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2216582>

### Case law

Judgment of the Supreme Court of 20. 10. 2010, no. 33 Cdo 4272/2009.

Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 6 October 2009, *Commission of the European Communities vs. Kingdom of Belgium*, case C-6/09. In: *OJ – C*. 2009, p. I-00165.

All sources must be referenced continuously in footnotes. Do not enclose list of sources at the end of the text, but you have to add List of Resources into system. Footnote references must be complete in order to be able to identify the relevant source.

## Originality of the text

Any texts submitted to the Journal must be original works. Previous publication of draft of the manuscript in the Working papers edition at the Faculty of Law is acceptable.<sup>2</sup>

## Review Process

Journal of Jurisprudence and Legal Practice is a peer-reviewed scientific journal. Submitted texts are reviewed anonymously by two independent reviewers (double-blind peer review). The final decision about the publication of all papers is in the competence of the Editorial Board. The identity of the author is not disclosed to the members of the Editorial Board before the final decision. Estimated length of the review process is three months. Further information may be requested from the editors.

---

<sup>2</sup> [Http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/](http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/)

MUNI  
PRESS

MUNI  
LAW

