ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Č. 3 | 2025 | ROČ. XXXIII

ČLÁNKY

Luboš Brim
(Ne)uzavření rozhodčí smlouvy jako předpoklad započtení

Jan Denka
Dismissals of the Court Presidents in the Visegrad Group Countries in the Light of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights

Pavlína Vážanová
Transparentnost při výběru soudců Nejvyššího správního soudu: Jak moc do celého procesu „vidíme“?

Petr Jimramovský
Úprava environmentálních inspekcí v právu Evropské unie a její budoucí vyhlídky

Břetislav Martínek
Mezi objektivním právem a právní jistotou: žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu v rozhodovací praxi správních soudů

Jana Hrádková
Česká praxe přerušení výkonu trestu odnětí svobody a upuštění od výkonu trestu odnětí svobody ze zdravotních důvodů

Jozef Čentéš, Michal Rampášek
Ransomvér a úhrada výkupného v kontexte trestného práva

Adrián Jalč, Karin Vrtíková
Kryptoaktíva optikou trestného práva Českej republiky, Slovenskej republiky a práva Európskej únie

MASARYKOVA UNIVERZITA

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Č. **3** | **2025** | ROČ. **XXXIII**



MASARYKOVA
UNIVERZITA

ČASOPIS **PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI** č. **3** | **2025** | ROČ. **XXXIII**

JOURNAL **OF JURISPRUDENCE AND LEGAL PRACTICE**

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, PhD., LL.M.; prof. JUDr. Jozef Čentéš, DrSc.; prof. JUDr. Lubomír Čunderlík, PhD.; doc. JUDr. Bohumil Havel, Ph.D.; Dr. Pavlína Hubková; doc. JUDr. Milan Hulmák, Ph.D.; doc. Mgr. Marek Káčer, PhD.; Mgr. Michal Králík, Ph.D.; JUDr. Ján Matejka, Ph.D.; prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.; JUDr. František Púry, 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 Míšek, 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.cpvp@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.cpvp@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 2026 je 2000 Kč • Cena jednoho čísla 500 Kč • Vychází 4x ročně v češtině s anglickým summary. Subscription for the printed version for year 2026 is 2000 CZK • Price per volume is 500 CZK • Published 4 times a year in Czech with English summary.

Toto číslo bylo dáno do tisku v září 2025 / This number was put into print in September 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/cpvp/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/cpvp/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

Diplomku už mám. Co teď s ní? 393

ČLÁNKY / ARTICLES (recenzováno – reviewed)

Luboš Brim

(Ne)uzavření rozhodčí smlouvy jako předpoklad započtení / (Non)conclusion of an Arbitration Agreement as a Prerequisite for Set-off 397

Jan Denka

Dismissals of the Court Presidents in the Visegrad Group Countries in the Light of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights 427

Pavlína Vážanová

Transparentnost při výběru soudců Nejvyššího správního soudu: Jak moc do celého procesu „vidíme"? / Transparency in the Selection of Judges of the Supreme Administrative Court: How Much Do We Really See of the Process? 451

Petr Jimramovský

Úprava environmentálních inspekcí v právu Evropské unie a její budoucí vyhlídky / The Regulation of Environmental Inspections in European Union Law and its Future Prospects 471

Břetislav Martínek

Mezi objektivním právem a právní jistotou: žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu v rozhodovací praxi správních soudů / Between Objective Law and Legal Certainty: Public Interest Actions by the Prosecutor General in the Administrative Courts' Case Law 499

Jana Hrádková

Česká praxe přerušení výkonu trestu odnětí svobody a upuštění od výkonu trestu odnětí svobody ze zdravotních důvodů / The Czech Practice of Suspension of Execution of Unconditional Imprisonment and Waiver of Execution of Unconditional Imprisonment for Health Reasons 529

Jozef Čentéš, Michal Rampášek

Ransomvér a úhrada výkupného v kontexte trestného práva / Ransomware and Ransom Payments in the Context of Criminal Law 555

Adrián Jalč, Karin Vrtíková

Kryptoaktíva optikou trestného práva Českej republiky, Slovenskej republiky a práva Európskej únie / Cryptoassets from the Perspective of Criminal Law of the Czech Republic, the Slovak Republic and the Law of the European Union 579

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

Ladislav Vojáček

Profesor Josef Vacek (1875–1930) 605

Pokyny pro autory 609

Journal Guidelines 613

Diplomku už mám. Co teď s ní?

Zařazením do databáze Scopus vzrostl počet rukopisů, které autorky a autoři našemu časopisu nabízejí. V posledních letech se objevuje i jedna specifická kategorie textů. Univerzita Karlova má pravidlo, že diplomovou práci, jež byla hodnocena jako výborná, lze za splnění dalších podmínek uznat jako práci rigorózní. Jednou z těchto podmínek je, že stěžejní závěry práce byly publikovány buď ve formě odborné knihy, nebo odborného článku v časopise zařazeném do databáze Web of Science nebo Scopus.

Naše redakce tak čelí zájemkyním a zájemcům o titul JUDr. vykazujícím různou míru zájmu o akademické publikování *per se*. Řadu velmi pěkných textů, jež měly svůj základ v diplomových pracích, náš časopis publikoval.[1] Jindy však dostaneme zmatený e-mail s informací, že pisatel/ka potřebuje „publikovat diplomku, aby v Praze dostal/a rigo" a dotazem, zda s tím neumíme pomoci. Tento text míří primárně na druhou skupinu.

Předně je třeba zdůraznit, že naší ambicí je vydávat odborný časopis, nikoliv pomáhat někomu k získání akademického titulu. Texty publikujeme proto, že představují přínos k poznání, popřípadě jsou užitečné pro společnost.

Druhá důležitá informace je, že publikujeme odborné články, nikoliv kvalifikační práce. Cílem diplomové práce je prověřit, zda studující získali potřebné znalosti a dovednosti relevantní pro výkon právnického povolání. Diplomová práce demonstruje schopnost identifikovat problém, vyhledat a zpracovat existující prameny a výsledná zjištění formulovat ve formě koherentního odborného textu.

Naproti tomu časopisecký článek je určen odborné komunitě. Cílové publikum už má potřebné znalosti a očekává zjištění, která budou nová nejen pro toho, kdo text napsal, ale pro obor jako celek.

Ve výsledku se tak může ukázat, že sepsat novou kvalifikační práci může být jednodušší a rychlejší než usilovat o publikaci závěrů diplomové práce. Těm, kdo mají skutečně zájem publikovat odborný článek, doporučuji projít minulá čísla časopisu publikovaná na jeho webu a přečíst si několik článků z příslušného oboru. Z tohoto pozorování vyplynou některá další doporučení pro přípravu rukopisu.

---

[1] Například PAVLÍNEK, J. Zjevná neopodstatněnost: Jakým způsobem a proč Ústavní soud odmítá stížnosti? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2025, roč. 33, č. 2. DOI: http://doi.org/10.5817/CPVP2025-2-5; KOVALČÍK, M. Mezisoudní dialog skrze konkrétní kontrolu norem: jak spolu obecné soudy a Ústavní soud komunikují a proč čl. 95 odst. 2 Ústavy slouží jako zbraň moci soudní? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31, č. 4. DOI: http://doi.org/10.5817/CPVP2023-4-3; WRANOVÁ, S. Kolize předběžných opatření: domácí násilí a styk s nezletilým. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 31, č. 3. DOI: http://doi.org/10.5817/CPVP2023-3-7; nebo MICHKOVÁ, K. Ochrana náboženského cítění po česku: případ Duka a jeho dopady na ochranu náboženského cítění v České republice. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2022, roč. 30, č. 4. DOI: http://doi.org/10.5817/CPVP2022-4-3

Často dostáváme dotazy, zda je pro náš časopis zajímavé určité téma jako například autonomie náboženských společenství, či zda máme zájem o rukopis založený na kvantitativní analýze judikatury. Problém však zpravidla není v tématu či jeho metodologickém uchopení. V tomto směru je náš časopis inkluzivní. Zajímají ho všechna odvětví českého práva i právo mezinárodní a unijní. Své místo v něm mají i texty z právní historie a filosofie práva.

Je ovšem třeba, aby článek měl jasný cíl, který bude odborně relevantní. Je nezbytné, aby rukopis zodpovídal výzkumnou otázku. Položení výzkumné otázky totiž umožňuje sepsat koherentní text. Bez ní je rukopis mnohdy jen kompilací známých skutečností a textu chybí potřebná hloubka.

Výzkumná otázka musí být zakotvená v dosavadní odborné literatuře. Není třeba znovu vynalézat již objevené. Svým textem autor/ka musí vstoupit do diskuse s těmi, kdo o tématu již psali. Málokterý problém je tak specifický, aby k němu docházelo jen v České republice. Je tak třeba rešeršovat nejen literaturu a judikaturu tuzemskou, nýbrž i zahraniční. Úvod článku musí vysvětlit pozici článku v rámci diskurzu a ukázat, že článek zaplňuje existující výzkumnou mezeru.

Diplomová práce je mnohdy prvním větším textem, který autor/ka píše. Často proto hrůzu z prázdné stránky ve wordu zahání tím, že sklouzne k rozepisování banalit. Práce o judikatuře Ústavního soudu k obecním vyhláškám ve výsledku nejprve popisuje, co je Ústavní soud, kolik má soudců, jak jsou ustavováni, jak dlouhé mají funkční období a v kolikačlenných senátech rozhodují. Následně se přesune k výkladu o obcích a k vysvětlování rozdílu mezi vyhláškou ministerstva a obecně závaznou vyhláškou obce či kraje. Nic z těchto balastních pasáží do článku nepatří.

Nestačí vzít náhodnou kapitolu diplomové práce a poslat ji redakci. Rukopis musí jasně identifikovat problém, vysvětlit jeho relevanci a předestřít řešení. Cokoliv navíc je zbytná vata. Zároveň ale nic z právě uvedeného nesmí chybět.

V jednom z minulých čísel časopisu jsem napsal, že poznávacím znamením rukopisu vhodného pro náš časopis je, že po jeho přečtení je možno napsat shrnutí podobné těm, kterými představuji články vydávané v aktuálním čísle. Takový rukopis totiž není pouhým popisem právní úpravy či judikatury, nýbrž řeší konkrétní odborný problém a z textu je zřejmé, k jakému řešení dospěl.[2] Nejen ti, kdo míří za titulem JUDr., se tímto doporučením mohou řídit.

V tomto čísle

Číslo otevírá článek Luboše Brima *(Ne)uzavření rozhodčí smlouvy jako předpoklad k započtení* rozebírající procesní situaci, v níž se žalovaný brání námitkou započtení, avšak druhá pohledávka má odlišný režim. Podle české judikatury soudce i rozhodce smí přihlédnout

[2] BENÁK, J. Podle druhého recenzenta ne. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. XXXII, č. 1, s. 7. Dostupné z: https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/38366

i k takové pohledávce. Ač toto řešení autor pokládá za obhajitelné, předkládá argumenty pro opačnou odpověď, že soud či rozhodce k započtení pohledávky, která nepodléhá jeho pravomoci, přihlížet nesmí, jestliže se procesní strana, která námitku započtení neuplatňuje, dovolá v soudním řízení existence rozhodčí smlouvy a v rozhodčím řízení nedostatku pravomoci rozhodce.

Článek *Dismissals of the Court Presidents in the Visegrad Group Countries in the light of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights* Jana Denky se věnuje problematice odvolávání soudních funkcionářů a možnosti jejich soudní obrany na národní úrovni i před Evropským soudem pro lidská práva. Článek má doktrinární charakter a nabízí odpovědi na několik dosud nezodpovězených otázek výkladu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Transparentnost při výběru soudců Nejvyššího správního soudu: Jak moc do celého procesu „vidíme"? Takto se ptá Pavlína Vážanová. Popisuje jednotlivá stádia výběru soudkyň a soudců Nejvyššího správního soudu a kritizuje nedostatečnou transparentnost celého procesu. Autorka přichází rovněž s návrhy, jak problém řešit.

Úprava environmentálních inspekcí v právu Evropské unie a její budoucí vyhlídky je předmětem zájmu Petra Jimramovského. Autor zjišťuje, zda je harmonizace environmentálních inspekcí vhodná či dokonce nutná k zajištění jejich efektivity. Odpovídá kladně a doplňuje, že harmonizační úprava by se měla inspirovat existujícími národními úpravami, neměla by být příliš kazuistická, a neměla by ignorovat základní principy sankčního řízení a synergii správních postupů a postupů v trestním řízení.

Mezi objektivním právem a právní jistotou: žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu v rozhodovací praxi správních soudů se jmenuje článek Břetislava Martínka. Autor mapuje vývoj judikatury správních soudů k § 66 odst. 2 soudního řádu správního a uvažuje, jak by bylo možné dosáhnout její větší jednotnosti a konzistentnosti. Zvažuje možnost sjednocení praxe prostřednictvím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu i novelizaci soudního řádu správního.

Článek Jany Hrádkové *Česká praxe přerušení výkonu trestu odnětí svobody a upuštění od výkonu trestu odnětí svobody ze zdravotních důvodů* vychází z analýzy prvostupňových rozhodnutí vyžádaných od okresních soudů. Autorka uzavírá, že posuzované instituty jsou v českém prostředí aplikovány většinou korektně a v souladu s jejich teoretickým vymezením. Za největší problém považuje, že se nikdo systémově nezabývá kontrolou osob, jimž byl výkon trestu přerušen.

Jozef Čentéš a Michal Rampášek v článku *Ransomvér a úhrada výkupného v kontexte trestného práva* uvažují o trestněprávní kvalifikaci jednání poškozeného, který se rozhodne zaplatit výkupné, aby znovu získal přístup k datům zablokovaným v důsledku hackerského útoku. Autoři plédují pro zavedení všeobecné povinnosti nahlásit útok i plánové zaplacení výkupného.

Článek *Kryptoaktíva z pohľadu trestného práva Českej republiky, Slovenskej republiky a práva Európskej únie* Adriána Jalče a Karin Vrtíkové se věnuje tématu, které se v poslední době stalo předmětem zájmu široké veřejnosti. Autoři navrhují do českého trestního řádu doplnit ustanovení, které by usnadnilo zajišťování kryptoaktiv.

Číslo uzavírá medailonek profesora Josefa Vacka, od jehož narození uplyne v listopadu 150 let. Text Ladislava Vojáčka přibližuje rovněž pravidla kariérního postupu na vysokých školách platná v době Vackova profesního působení, která byla významně odlišná od těch dnešních.

Jaroslav Benák
šéfredaktor

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 397–425
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-1

(Ne)uzavření rozhodčí smlouvy jako předpoklad započtení*

(Non)conclusion of an Arbitration Agreement as a Prerequisite for Set-off

Luboš Brim**

Abstrakt

Započtení je jev hmotného práva spočívající v zániku vzájemně orientovaných pohledávek dvou věřitelů. Dovolá-li se účastník řízení započtení jako procesní obrany, bude pro posouzení důvodnosti této námitky zapotřebí zkoumat existenci a vlastnosti obou započítávaných pohledávek. To je problematické v případě, že pohledávka, jíž účastník započítává, nepodléhá pravomoci orgánu, který rozhoduje o pohledávce, na niž se zápočet činí. Podle české judikatury má soud pravomoc přihlédnout k započtení pohledávky, o které byla uzavřena rozhodčí smlouva, a rozhodce je oprávněn zohlednit kompenzaci pohledávky, jež rozhodčí smlouvě nepodléhá. V tomto článku argumentujeme ve prospěch jiného řešení, podle něhož soud nemůže reflektovat započtení pohledávky, která by měla být uplatňována v rozhodčím řízení, a rozhodce není oprávněn přihlédnout k započtení pohledávky, která byla ponechána v pravomoci soudů. Takové procesně nepřípustné započtení však podle námi preferované koncepce nevyvolává hmotněprávní zánik započítávané pohledávky, a proto účastníku umožňuje, aby svou pohledávku uplatnil samostatnou žalobou u k tomu příslušného orgánu a po jejím pravomocném přiznání zápočet případně opakoval, nyní již se zamýšlenými procesními účinky.

Klíčová slova

Rozhodčí řízení; pravomoc; započtení; podmíněné právní jednání.

Abstract

Set-off is a phenomenon of substantive law consisting in the extinction of mutually oriented claims of two creditors. If a party to a proceedings invokes set-off as a procedural defence, the existence and characteristics of both claims to be set off must be examined in order to assess the validity of this objection. This is problematic where the claim which the party sets off is not subject to the jurisdiction of the authority which decides on the claim against which the set-off is made. According to Czech case law, the court has jurisdiction to take into account the set-off of a claim that is subject to an arbitration agreement and the arbitrator is entitled to take into account the set-off of a claim that is not subject to an arbitration agreement. In this article, we argue in favour of a different solution, according to which the court cannot take into account the set-off of a claim that should be pursued in the arbitration proceedings, and the arbitrator is not entitled to take into account

* Tato stať myšlenkově navazuje na ústní příspěvek, který autor přednesl společně s Radkem Rubanem na konferenci *10 let účinnosti občanského zákoníku*, pořádané 17. a 18. 1. 2024 Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci. Za pečlivou kontrolu a připomínky k tomuto textu autor děkuje Martině Vlkové.

** Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D., Katedra občanského práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Civil Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Lubos.Brim@law.muni.cz / ORCID: 0000-0001-8441-1824 / Scopus ID: 60119632400

the set-off of a claim that has been left to the jurisdiction of the courts. However, under the approach proposed here, such a procedurally impermissible set-off does not result in the substantive extinction of the claim that is being set off, and therefore allows the party to pursue its claim in a separate action before the competent authority and, following a final award, to repeat the set-off, now with the intended procedural effects.

Keywords

Arbitration Proceedings; Jurisdiction; Set-off; Conditional Juridical Act.

Úvod

Započtení je způsob zániku vzájemných pohledávek, jde tudíž v první řadě o jev hmotněprávní.[1] Uplatňování zániku pohledávek započtením v civilním řízení však vyvolává natolik širokou škálu specifických procesních problémů, že je problematika započtení zkoumána procesualistikou bezmála stejně často jako naukou občanského práva.[2] Také tento příspěvek se bude zaměřovat na jednu z otázek, jež souvisejí s uplatňováním zániku pohledávky započtením coby procesní obrany. Předmětem našeho zkoumání bude:

a) zda je soud oprávněn přihlédnout k započtení pohledávky, ohledně níž byla uzavřena rozhodčí smlouva, a naopak
b) zdali je rozhodce oprávněn zohlednit započtení pohledávky, která rozhodčí smlouvě nepodléhá.

Na rozdíl od problémů způsobilosti pohledávky nejisté a neurčité k započtení či možnosti namítnutí zápočtu v odvolacím řízení, jejichž zvýšené kontroverznosti nasvědčuje fakt, že rozhodovací praxi týkající se daných témat musel konsolidovat velký senát občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu,[3] nevede se o námi nastolené otázce v českém právu výraznější spor. Judikatura si osvojila (a nikdy později nezpochybnila) názor, že vyloučení pohledávky z pravomoci soudu či rozhodce nemá žádný vliv na jejich právo

1 § 1982 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „OZ").

2 V českém a československém prostředí srovnej např. ŠTAJGR, F. Kompensace v občanském soudním řízení. In: *Sborník studií z občanského práva*. Praha: Právnický ústav Ministerstva spravedlnosti, 1953, s. 71, HRDLIČKA, J. Kompenzace v procesu. *AUC – Iuridica*. 1971, č. 4, s. 207, ŠOLTÝS, Ľ. K povahe kompenzačnej námietky v procesnom práve. *Socialistické súdnictvo*. 1982, č. 11, s. 24, MRUZEK, K. Vzájemná žaloba a námitka žalovaného v civilním procesu. *Právní rozhledy*. 2004, č. 15, s. 576, DVOŘÁK, B. Námitka započtení. *Právní rozhledy*. 2012, č. 8, s. 267, či CHALUPA, R. Procesní započtení ve směnečném rozkazním řízení. *Jurisprudence*. 2018, č. 4, s. 33.

3 K problematice započtení pohledávky nejisté a neurčité srovnej rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 9. 2020, sp. zn. 31 Cdo 684/2020 (Rc 37/2021), v doktrinální rovině pak ŠILHÁN, J. Započtení pohledávky „nejisté nebo neurčité". *Právní rozhledy*. 2018, č. 22, s. 763, HANDLAR, J. Likvidita pohledávky jako hmotněprávní předpoklad započtení. *Právní rozhledy*. 2021, č. 12, s. 419, a HANDLAR, J. Procesní likvidita a její uplatnění při započtení protipohledávky. *Právní rozhledy*. 2021, č. 15–16, s. 515. Co se týče vlivu principu neúplné apelace na uplatnění námitky započtení viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2021, sp. zn. 31 Cdo 1475/2020 (Rc 58/2021), z literatury poté srovnej REMEŠ, J. Námitka započtení vznesená až po koncentraci řízení (a v odvolacím řízení). *Soudce*. 2020, č. 2, s. 16, JÄGER, M. Námitka započtení v podmínkách koncentrace řízení a neúplné apelace. *Soukromé právo*. 2020, č. 11, s. 11, či HANDLAR, J. K uplatnění námitky započtení v odvolacím řízení. *Právní rozhledy*. 2021, č. 10, s. 364.

(a povinnost) k započtení této pohledávky při svém rozhodování přihlédnout.[4] Toto mínění pak nebylo jednoznačně odmítnuto ani v právní literatuře.[5]

Nahlédneme-li ovšem na dotčený problém v kontextu širšího evropského právního prostoru, vyvstane před námi variabilita možných přístupů a zjistíme, že české pojetí představuje jen jeden z možných způsobů uchopení předmětné otázky, byť se jedná o koncepci, jež ve srovnávacím pohledu postupně nabývá převahy. Rakouská judikatura dříve zapovídala, aby soudy zohledňovaly zápočet pohledávek podřízených rozhodčí smlouvě,[6] nyní již tuto možnost připouští,[7] rakouská právní věda nicméně v postoji k této otázce dodnes není ujednocena.[8] Podle švýcarského práva se původně dovozovalo, že ke kompenzaci pohledávky

4 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 23 Cdo 2016/2011, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2023, sp. zn. 27 Cdo 3737/2021, jakož i usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 2296/20, body 22 a 23.

5 Řešení zvolené v rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 2016/2011 podpořil Jäger (JÄGER, M. *Zánik závazků započtením. Současný právní stav a změny v novém soukromém právu*. Praha: Linde, 2013, s. 231–233). Lisse vyjádřil toliko zdrženlivé pochybnosti o správnosti citovaného judikátu [LISSE, L. K námitce započtení v rozhodčím řízení. *epravo.cz* [online]. 2013 [cit. 14. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.epravo.cz/top/clanky/k-namitce-zapocteni-v-rozhodcim-rizeni-91797.html].

6 Rozhodnutí Oberster Gerichtshof (dále „OGH") ze dne 8. 1. 1964, sp. zn. 3 Ob 172/63. Ve shodě s touto rozhodovací praxí nedostatek oprávnění soudu zohlednit kompenzaci pohledávky, o níž byla uzavřena rozhodčí smlouva, dovozovali mimo jiné BETTLEHEIM, E. In: KLANG, H. *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. Vierter Band, § 1293 bis 1502*. Wien: Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1935, s. 503–504, a EHRENZWEIG, A., EHRENZWEIG, A., MAYRHOFER, H. *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts. 2. Buch, Das Recht der Schuldverhältnisse*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1986, s. 595–596.

7 Judikatorní obrat byl proveden rozhodnutím OGH ze dne 14. 11. 1990, sp. zn. 1 Ob 711/89.

8 Reiner pokládá rozhodnutí OGH sp. zn. 1 Ob 711/89 za v zásadě správné, ale příliš paušalizující a doplňuje kritéria, na jejichž základě lze v zájmu ochrany (hypotetické) vůle stran *in concreto* dovodit nepřípustnost započtení pohledávky, o niž byla uzavřena rozhodčí smlouva, před státním soudem [REINER, A. Aufrechnung trotz (Fehlens einer) Schiedsvereinbarung nach Österreichischem Recht. In: MAYER, H., SCHLABRENDORFF, F. von, SPIEGELFELD, B., WELSER, R. *Recht in Österreich und Europa: Festschrift Karl Hempel zum 60. Geburtstag*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1997, s. 108–125]. Dullinger zastává názor, že pravomoc odlišných orgánů k posouzení hlavní pohledávky a protipohledávky nebrání nastoupení hmotněprávních účinků započtení. Soud či rozhodce příslušný k rozhodování o pohledávce, proti níž se započítává, však musí při uplatnění námitky započtení pohledávky, která se vymyká jeho pravomoci, přerušit řízení do doby, než k tomu kompetentní orgán pravomocně rozhodne o započítávané pohledávce (DULLINGER, S. In: RUMMEL, P. *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. 2. Band, § 1175 bis 1502 ABGB*. 3. vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2002, § 1438, marg. 26). Deixler-Hübner na základě premisy, že uzavření rozhodčí smlouvy zakládá pouze zhojitelnou věcnou nepříslušnost řádného soudu *[„(heilbare) sachliche Unzuständigkeit den ordentlichen Gerichts für den betroffenen Anspruch"]*, usuzuje, že pohledávka podřízená rozhodčí smlouvě může být v řízení před soudem uplatněna námitkou započtení. Současně má ovšem za to, že v rozhodčím řízení může být pohledávka namítnuta k započtení, jen pokud se na ni vztahuje rozhodčí smlouva, jinak nemá rozhodčí soud pravomoc o započtené pohledávce rozhodovat (DEIXLER-HÜBNER, A. In: FASCHING, H. W., KONECNY, A. *Kommentar zu den Zivilprozessgesetzen. 3. Band/2. Teilband, § 390–460 ZPO*. 3. vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2018, § 391, marg. 33, shodně FASCHING, H. W. *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. vyd. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1990, s. 1073, marg. 1290 a 2181). Schwarz a Konrad uvádějí, že podle rakouského procesního práva je rozhodčí soud oprávněn přihlédnout k započtení pohledávky, pouze pokud i započítávaná pohledávka podléhá rozhodčí smlouvě, zatímco státnímu soudu je zohlednění zápočtu pohledávky podřízené rozhodčímu řízení umožněno; danou otázku však pokládají za spornou (SCHWARZ, F. T., KONRAD, C. W. *The Vienna rules: a commentary on international arbitration in Austria*. Austin: Wolters Kluwer, 2009, s. 261–263, marg. 11-045–11-050). Heidinger toliko poukazuje na rozdílnost řešení daného problému v literatuře (HEIDINGER, A. In: SCHWIMANN, M., KODEK, G. E. *ABGB: Praxiskommentar. Band 6, § 1293–1503 ABGB*. 4. vyd. Wien: LexisNexis, 2016, § 1438, marg. 35).

podřízené rozhodčí smlouvě není možné v soudním řízení přihlédnout[9] a že stejně tak rozhodce nemůže zohlednit započtení pohledávky, pro niž si strany pravomoc rozhodce neujednaly.[10] Naproti tomu od rekodifikace švýcarského civilního procesu v roce 2008 se již připouští zohlednění zápočtu pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě v soudním řízení[11] a rovněž přihlédnutí k započtení pohledávky nepodléhající pravomoci rozhodce v řízení rozhodčím.[12] V německém právu naopak panuje shoda na tom, že soudy k započtení pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě přihlížet nesmějí[13] a symetricky je rozhodcům zapovězeno brát

---

9 Rozsudek Bundesgericht (dále „BG") ze dne 17. 3. 1937, uveřejněný pod č. BGE 63 II 133, 142. Kriticky k tomu PITTET, L. *Compétence du juge et de l'arbitre en matière de compensation: étude de droit interne et international*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 2001, s. 69–78.

10 Konkordát o rozhodčím řízení *(Konkordat über die Schiedsgerichtsbarkeit)* z 27. 3. 1969, jenž arbitráž upravoval dříve, v čl. 29 stanovil, že při vznesení námitky započtení pohledávky z právního vztahu, který nebyl z vůle stran podřízen pravomoci rozhodčího soudu, má být rozhodčí řízení přerušeno a straně uplatnivší námitku započtení má být stanovena lhůta pro uplatnění jejího práva před příslušným soudem. Poté, co soud o takto uplatněné protipohledávce rozhodne, bude rozhodčí soud v řízení pokračovat. Tato úprava byla ovšem předmětem doktrinální kritiky, jelikož žalovaným usnadňovala protahování řízení o pohledávce, proti níž byl započet namítán [HABEGGER, P. In: SPÜHLER, K., TENCHIO, L., INFANGER, D. *Schweizerische Zivilprozessordnung. Basler Kommentar.* Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2010, s. 1886, čl. 377, marg. 1–2, NETZLE, S. In: SUTTER-SOMM, T., HASENBÖHLER, F., LEUENBERGER, C. *Kommentar zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO)*. 2. vyd. Zürich: Schulthess, 2013, čl. 377, marg. 3].

11 Důvodová zpráva k ZPO [Botschaft zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (ZPO), BBl 2006 7221], s. 7400. PETER, W. In: HONSELL, H., VOGT, N. P., WIEGAND, W. *Obligationenrecht. I, Art. 1–529 OR*. 6. vyd. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, vor Art. 120–126, marg. 3, NETZLE, S. In: SUTTER-SOMM, HASENBÖHLER, LEUENBERGER, op. cit., čl. 377, marg. 8, PLANNIC, T., ERK, N. In: GEHRI, M. A., JENT-SØRENSEN, I., SARBACH, M. ZPO. *Kommentar: schweizerische Zivilprozessordnung.* 2. vyd. Zürich: Orell Füssli Verlag, 2015, čl. 377, marg. 3, HABEGGER, P. In: SPÜHLER, TENCHIO, INFANGER, op. cit., s. 1887, čl. 377, marg. 13.

12 Čl. 377 odst. 1 ZPO z roku 2008 výslovně zakládá pravomoc rozhodce k posouzení pohledávky užité k započtení bez ohledu na to, zda se na ni vztahuje rozhodčí smlouva. Tato úprava je zdůvodňována zájmem na rychlém a efektivním vedení rozhodčího řízení a myšlenkou, že námitka započtení je hmotněprávním námitkou, která je nezávislá na probíhajícím soudním či rozhodčím řízení. Zmiňuje se zde rovněž zásada, že soudce příslušný k projednání žaloby je příslušný k projednání námitek vznesených proti ní (obvykle se uvádí ve francouzské podobě *„le juge de l'action est le juge de l'exception"*, viz HABEGGER, P. In: SPÜHLER, TENCHIO, INFANGER, op. cit., s. 1887, čl. 377, marg. 9, PLANNIC, T., ERK, N. In: GEHRI, JENT-SØRENSEN, SARBACH, op. cit., čl. 377, marg. 1–2, a rozsudky BG ze dne 5. 5. 1959, uveřejněný pod č. BGE 85 II 103, a ze dne 17. 5. 1990, uveřejněný pod č. BGE 115 II 97; Poudret a Besson uvádějí latinizovanou variantu *„iudex actionis est iudex exceptionis"*, POUDRET, J.-F., BESSON, S. *Comparative Law of International Arbitration*. 2. vyd. London: Sweet & Maxwell, 2007, s. 276, marg. 321). Právo rozhodce zohlednit kompenzaci pohledávky nepodléhající rozhodčí smlouvě stanoví rovněž čl. 23 odst. 5 švýcarských pravidel mezinárodní arbitráže *(Swiss Rules of International Arbitration* ve verzi z června 2021).

13 Usnesení *Bundesgerichtshof* (dále „BGH") ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. III ZR 320/06, NJW-RR 2008, 556, HESS, B. *Zivilprozessrecht: ein Studienbuch*. 30. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2011, s. 182–183, § 45, marg. 9, GREGER, R. In: ZÖLLER, R. *Zivilprozessordnung.* 30. vyd. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt, 2014, § 145, marg. 20. DOI: https://doi.org/10.1515/juru-2014-0013, GEIMER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 2289, § 1029, marg. 89, REICHOLD, K. In: THOMAS, H., PUTZO, H. *Zivilprozessordnung: Kommentar.* 36. vyd. München: C. H. Beck, 2015, § 145, marg. 23, STADLER, A. In: MUSIELAK, H.-J., VOIT, W. *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz: Kommentar.* 21. vyd. München: Verlag Franz Vahlen, 2024, § 145, marg. 29, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, D., GURSKY, K.-H., LÖWISCH, M. *Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Recht der Schuldverhältnisse: §§ 362–396*. Otto Schmidt/De Gruyter, 2016, Vorbemerkungen zu §§ 387 ff, marg. 48, ROSENBERG, L., SCHWAB, K. H., GOTTWALD, P. *Zivilprozessrecht.* 18. vyd. München: C. H. Beck, 2018, s. 619, § 104, marg. 39. DOI: https://doi.org/10.17104/9783406746420, DENNHARDT, J. In: HAU, W., POSECK, R. *BeckOK BGB*. 70. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 388, marg. 13.

na zřetel zápočet pohledávky, o níž nemají pravomoc rozhodovat.[14] V teorii a praxi mezinárodního rozhodčího řízení postrádá otázka pravomoci rozhodců rozhodnout o započtení pohledávky, která jejich pravomoci nepodléhá, jednoznačné a konzistentní řešení.[15]

Jakkoli tedy – již na první pohled – nelze říci, že by se přístup české judikatury a právní nauky k možnosti zohlednění započtu pohledávek podřízených rozhodčímu řízení v řízení před soudem a přihlédnutí ke kompenzaci pohledávek, o nichž nebyla uzavřena rozhodčí smlouva, v řízení rozhodčím vymykal tomu, co je ve střední Evropě obvyklé, pluralita přístupů právních řádů k uvedené otázce umožňuje daný problém označit za netriviální a hodný bližší analytické pozornosti, již mu chceme poskytnout v tomto příspěvku.[16]

14 LÖRCHER, G., LÖRCHER, H., LÖRCHER, T. *Das Schiedsverfahren – national/international – nach deutschem Recht*. 2. vyd. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2001, s. 66–67, marg. 240, SAENGER, I. In: SAENGER, I. *Zivilprozessordnung: Handkommentar*. 10. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2023, § 1029, marg. 17, SACHS, K., LÖRCHER, T. In: BÖCKSTIEGEL, K.-H., KRÖLL, S., NACIMIENTO, P. *Arbitration in Germany: the model law in practice*. *Kluwer Law International*. Austin: Wolters Kluwer, 2007, s. 316, marg. 13, REICHOLD, K. In: THOMAS, H., PUTZO, H. *Zivilprozessordnung: Kommentar*. 36. vyd. München: C. H. Beck, 2015, § 1029, marg. 9, ESLAMI, N. In: VORWERK, V., WOLF, C. *BeckOK ZPO*. 52. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 1029, marg. 15. Podle některých autorů může rozhodce v případě započtení pohledávky, jež se vymyká jeho pravomoci, vydat rozhodnutí s výhradou *(Vorbehaltsentscheidung)*, které následně soud rozhodující o pohledávce užité k započtení učiní výhrady prostým *(vorbehaltslos)* nebo zruší (SAENGER, I. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 1029, marg. 18; odlišně VOIT, W. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 1029, marg. 24).

15 Fountoulakis dovozuje, že v literatuře nyní obecně převažuje názor, dle něhož smí rozhodce přihlédnout k započtení pohledávky, která nepodléhá rozhodčímu řízení, a soud je oprávněn zohlednit započtení navzdory podřízení započítávané pohledávky rozhodčí smlouvě (FOUNTOULAKIS, C. *Set-Off Defences in International Commercial Arbitration: A Comparative Analysis*. Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 14–17; podobně PICHONNAZ, P., GULLIFER, L. *Set-off in arbitration and commercial transactions*. Oxford: Oxford University Press, 2014, marg. 3.06–3.16, 3.45–3.51), názorové pole je však dosti rozrůzněné (srovnej např. BERGER, K. P. Set-Off in International Economic Arbitration. *Arbitration International*. 1999, roč. 15, č. 1, s. 64–78, POUDRET, J.-F., BESSON, S. *Comparative Law of International Arbitration*. 2. vyd. London: Sweet & Maxwell, 2007, s. 273–280, marg. 317–325, MOURRE, A. The Set-Off Paradox in International Arbitration. *Arbitration International*. roč. 24, č. 3, s. 387–403, STEINGRUBER, A. M. Consent in international arbitration. *Oxford international arbitration series*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 123–125, marg. 7.12–7.23. DOI: https://doi.org/10.1093/law/9780199698158.001.0001).

16 Započtení má z komparativního hlediska rozmanitou povahu. V některých právních řádech vzájemné pohledávky zanikají přímo ze zákona *(ipso iure)*, jakmile se stanou k započtu způsobilými, či v důsledku hmotněprávního projevu vůle nositele započítávané pohledávky, zatímco v jiných zánik pohledávek započtením přivozuje svým konstitutivním rozhodnutím soud či rozhodce [shrnutí různých přístupů k institutu započtení viz v PITTET, L. *Compétence du juge et de l'arbitre en matière de compensation: étude de droit interne et international*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 2001, s. 133–138, ZIMMERMANN, R. *Comparative Foundations of a European Law of Set-Off and Prescription*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 22–44, FOUNTOULAKIS, op. cit., s. 124–126, a PICHONNAZ, P. In: VOGENAUER, S. *Commentary on the UNIDROIT principles of international commercial contracts (PICC) (2nd Edition)*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 1060–1061. DOI: https://doi.org/10.1093/law/9780198702627.001.0001, viz též BAR, C. von, CLIVE, E. M. *Principles, definitions and model rules of European private law: draft common frame of reference (DCFR). Volume 2*. Munich: Sellier. European Law Publishers, 2009, s. 1127–1129]. Problém pravomoci soudu nebo rozhodce k rozhodování o započítávané pohledávce vyvstává nejjasněji tam, kde soud či rozhodce zánik pohledávky započtením sám přivozuje prostřednictvím svého konstitutivního rozhodnutí, a zápočet tedy není soudem, respektive rozhodcem pouze prejudiciálně zjišťován, ale přímo vyvoláván (PICHONNAZ, P., GULLIFER, L. *Set-off in arbitration and commercial transactions*. Oxford: Oxford University Press, 2014, marg. 3.42. DOI: https://doi.org/10.1093/law/9780199698080.001.0001). Otázka soudní, potažmo rozhodcovské pravomoci má nicméně význam i tam, kde soud nebo rozhodce pouze zjišťují účinky zápočtu nastalého ipso iure, popřípadě v důsledku hmotněprávního jednání strany, jelikož také zde je dána potřeba autoritativně posoudit existenci započítávané pohledávky, což je úloha, která je buď rozhodčí smlouvou svěřena rozhodci, anebo je v případě neexistence rozhodčí smlouvy vyhrazena státnímu soudu (ohledně univerzality problému pravomoci k posouzení kompenzace srovnej FOUNTOULAKIS, op. cit., s. 14–16). I v českém právu, kde – podobně jako v německojazyčných právních řádech (ZIMMERMANN, op. cit., 2004, s. 32–34) – zánik závazku přivozuje hmotněprávní jednání jedné nebo obou ze stran závazku, se tedy jedná o relevantní problém.

Dodejme, že ve starší československé literatuře se k oprávnění soudu prejudiciálně zhodnotit existenci pohledávky, která se jinak vymyká jeho pravomoci, kladně stavěl Štajgr,[17] naproti tomu Hrdlička si osvojil názor, že v civilním procesu nelze uplatnit k započtení pohledávku, o níž nepatří rozhodovat soudům.[18] Hrdličkovo stanovisko však u něj bylo úzce spjato s argumentací, že rozhodnutí o kompenzační námitce nemá toliko prejudiciální povahu a že se *compensando* uplatněná námitka stává předmětem řízení.[19] Tento náhled na účinky vznesení námitky započtení přitom v naší právní nauce a praxi nebyl přijat.[20] Ani my se v tomto textu nehlásíme k tezi, že by s pohledávkou použitou k započtení mělo být nakládáno jako s předmětem řízení nebo že by rozhodnutí o ní mělo nabývat účinků právní moci, a námi prezentovaná argumentace přijetí podobné premisy nikterak nepředpokládá.

Nutno dodat, že v rakouské, švýcarské i německé právní úpravě věcné rozhodnutí o námitce započtení účinků právní moci požívá.[21] Bylo by přitom možné uvažovat, že tam, kde soud rozhoduje o pohledávce uplatněné k započtení s účinky právní moci, jsou argumenty ve prospěch zákazu zohlednění kompenzace silnější než tam, kde soud námitku započtení zkoumá toliko prejudiciálně, jako je tomu v českém právním řádu. Domníváme se ovšem, že pro vyhodnocení námi řešené otázky není propůjčení či nepropůjčení účinků právní moci rozhodnutí o námitce započtení klíčové. Níže prezentovaný argument, dle něhož přihlédnutí k zápočtu pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě soudem vykazuje napětí s autonomií vůle stran, jež posuzování existence a vlastností této pohledávky mínily přenést na rozhodce, a že se zohlednění kompenzace protiví právu na zákonného soudce, je-li prováděno rozhodcem, který k tomu nebyl stranami povolán, není co do své použitelnosti závislý na předpokladu, že bude následkem tohoto přihlédnutí k zápočtu pravomocné rozhodnutí o protipohledávce. Ostatně sám fakt, že se právní řády, jež jsou jednotné v závěru, že meritorní posouzení námitky započtení nabývá účinků právní moci, rozcházejí v řešení otázky přípustnosti započtení pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě v soudním řízení

---

17 ŠTAJGR, F. Kompensace v občanském soudním řízení. In: *Sborník studií z občanského práva*. Praha: Právnický ústav Ministerstva spravedlnosti, 1953, s. 109–110.

18 HRDLIČKA, J. Kompenzace v procesu. *AUC – Iuridica*. 1971, č. 4, s. 207, s. 224–225.

19 Ibid., s. 207, s. 220.

20 JÄGER, M. *Zánik závazků započtením. Současný právní stav a změny v novém soukromém právu*. Praha: Linde, 2013, s. 231, MRUZEK, K. Vzájemná žaloba a námitka žalovaného v civilním procesu. *Právní rozhledy*. 2004, č. 15, s. 576, DVOŘÁK, B. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250l): Zákon o rozhodování některých kompetenčních sporů*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 776, rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 2. 6. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1506/96, či ze dne 20. 1. 2022, sp. zn. 27 Cdo 2573/2021, nebo jeho usnesení ze dne 6. 10. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1390/2009, jakož i nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. I. ÚS 2280/14.

21 V německém právu viz § 322 odst. 2 ZPO, GOTTWALD, P. In: KRÜGER, W., RAUSCHER, T. *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen. Band 1. §§ 1–354*. 6. vyd. München: C. H. Beck, 2020, § 322 ZPO, marg. 196–200, GEHLE, B. In: ANDERS, M., GEHLE, B. *Zivilprozessordnung: ZPO*. 82. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 322, marg. 105–110. V rakouském právu viz § 411 odst. 1 rakouského ZPO, FASCHING, H. W. *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. vyd. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1990, s. 770, marg. 1522, KLICKA, T. In: FASCHING, KONECNY, 2018, op. cit., § 411, marg. 73. Ve švýcarském právu viz rozsudky BG ze dne 16. 4. 2014, sp. zn. 4A_568/2013, ze dne 10. 11. 2014, sp. zn. 5A_51/2013, a ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. 4A_611/2014, a PETER, W. In: HONSELL, H., VOGT, N. P., WIEGAND, W. *Obligationenrecht. I, Art. 1–529 OR*. 6. vyd. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, Vor Art. 120–126, marg. 4.

a započtení pohledávky pravomoci rozhodců nesvěřené v řízení před rozhodcem, naznačuje, že tyto problémy spolu nejsou inherentně spjaty.

1 K pojmu započtení obecně

Naše analýza otázky, nakolik je soud oprávněn zohlednit námitku započtení pohledávky, jež nepodléhá jeho pravomoci, a do jaké míry může totéž učinit rozhodce, vyžaduje provedení předběžného výkladu některých aspektů právní úpravy institutu započtení, v jehož rámci:

a) odlišíme kompenzační projev vůle jakožto hmotněprávní jednání přivozující zánik pohledávky od námitky započtení coby procesního úkonu, kterým strana v řízení činí přednes o zániku pohledávky,

b) pojmenujeme různé alternativy, jež mohou nastat z hlediska vazby započtení na soudní či rozhodčí řízení, a

c) poukážeme na zákonný zákaz započtení s podmínkou, respektive zákaz podmíněných procesních úkonů, avšak současně označíme široce uznávané výjimky z tohoto zákazu.

Obecné poznatky, které v této kapitole vyslovíme, posléze využijeme při formulaci návrhu řešení problému, jenž stojí v centru pozornosti předloženého textu.

1.1 Započtení jako jev práva hmotného a práva procesního

Započtení je způsob zániku práv na plnění (pohledávek), který je přivozen hmotněprávním jednáním, a to buď jednostranným projevem vůle jednoho z věřitelů, nebo jejich dohodou.[22] Podstata započtení spočívá v odečtení vzájemných stejnorodých pohledávek v rozsahu, ve kterém se kryjí.[23] Pohledávku, která se započítává, označujeme jako pohledávku aktivní nebo protipohledávku, a pohledávku, na niž se započítává, nazýváme pohledávkou pasivní či hlavní pohledávkou.[24] Zánik závazku započtením coby hmotněprávní jev vyvolaný právním jednáním stran je pak v řízení uplatňován specifickým procesním úkonem, který se označuje jako námitka započtení a jehož podstatou je skutkový přednes, že byla

22 ŠILHÁN, J. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, § 1982, marg. 48–49, 62, BÁNYAIOVÁ, A., DOLANSKÁ BÁNYAIOVÁ, L. In: ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J., FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek V, (§ 1721 až 2520).* Praha: Wolters Kluwer, 2014, § 1982, VÝTISK, M. In: PETROV, J., VÝTISK, M., BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník. Komentář.* 2. vyd. (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, 1982, marg. 1 a 11. Podobně viz k obecné charakteristice institutu započtení např. SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, W. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 3. Schuldrecht – Allgemeiner Teil II: § 311–432.* 9. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2022, § 387, marg. 1–2, 51, § 388, marg. 1.

23 HANDLAR, J. In: PRAŽÁK, Z., FIALA, J., HANDLAR, J. a kol. *Závazky z právních jednání podle občanského zákoníku: komentář k § 1721-2893 OZ podle stavu k 1. 4. 2017 ve znění zákona č. 460/2016 Sb.* Praha: Leges, 2017, s. 575.

24 SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 1, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 387, marg. 1, či HANDLAR, J. K uplatnění námitky započtení v odvolacím řízení. *Právní rozhledy.* 2021, č. 10, s. 364, pozn. 1.

v hmotněprávní rovině projevena vůle k započtení coby skutečnost působící zánik žalobou uplatněného práva *(rechtsvernichtende Tatsache)*.[25]

Potud by patrně situace nebyla výrazně specifická, jelikož na každý důvod zániku závazku jako hmotněprávní skutečnost musí být v řízení poukázáno odpovídajícím skutkovým přednesem, má-li jej soud zohlednit. Započtení však vykazuje přece jen zvláštnost v tom, že projevem vůle uskutečněným v soudním řízení nemusí strana toliko poukazovat na mimoprocesně provedený zápočet, ale může rovněž přímo v řízení učinit samotný projev vůle vedoucí k zániku závazku započtením a současně tento zápočet uplatnit jako námitku proti procesnímu nároku, který je vůči ní uplatňován.[26] Toto současné projevení vůle ke kompenzaci a procesní dovolání se zániku pohledávky, na niž bylo započteno, se označuje jako procesní započtení *(Prozessaufrechnung)*.[27]

Procesní započtení má dvojí – hmotněprávní i procesní – povahu *(Doppelnatur)*,[28] jinak řečeno představuje dvojitou skutkovou podstatu *(Doppeltatbestand)*,[29] v níž se spojuje hmotněprávní jednání a procení úkon. I u procesního započtení ovšem platí, že předpoklady a účinky v něm obsaženého kompenzačního projevu vůle se posuzují podle hmotného práva, zatímco podmínky a následky současně vznesené námitky započtení se řídí právem

25 DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267, DVOŘÁK, B. In: LAVICKÝ a kol., op. cit., s. 403–404, HESS, 2011, op. cit., § 45, marg. 1–2, ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., s. 613, § 104, marg. 2–3.

26 ŠTAJGR, F. Kompensace v občanském soudním řízení. In: *Sborník studií z občanského práva*. Praha: Právnický ústav Ministerstva spravedlnosti, 1953, s. 79–80, DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267, HANDLAR, J. In: PRAŽÁK, FIALA, HANDLAR a kol., 2017, op. cit., s. 591–592, GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 675, § 145, marg. 11, LEIPOLD, D. In: STEIN, F., JONAS, M., BERGER, C. *Kommentar zur Zivilprozessordnung. Band 3, §§ 128–252*. 22. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, § 145, marg. 28, HESS, 2011, op. cit., § 45, marg. 2.

27 LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., § 145, marg. 322–325, HUBER, M. Grundwissen – Zivilprozessrecht: Prozessaufrechnung des Beklagten. *Juristische Schulung*. 2008, č. 12, s. 1050, WOLF, C. Die Prozessaufrechnung – Teil 1. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2008, s. 675, STADLER, A. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 145, marg. 14.

28 GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 27, ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., § 104, marg. 13, SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 39, WERMECKES, B. In: DAUNER-LIEB, B., LANGEN, W. *BGB: Schuldrecht. Band 2/1, § 241–487*. 4. vyd. Nomoskommentar. Baden-Baden: Nomos, 2021, § 387, marg. 51, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 6.

29 HUBER, 2008, op. cit., č. 12, s. 1050, PFEIFFER, T. In. PRÜTTING, H., WEGEN, G., WEINREICH, G. *Bürgerliches Gesetzbuch: Kommentar*. 11. vyd. Köln: Luchterhand, 2016, § 388, marg. 6, GRÜNEBERG, C. In: PALANDT, O. *Bürgerliches Gesetzbuch*. München: Verlag C. H. Beck, 2016, § 388, marg. 2, STADLER, A. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 145, marg. 14.

procesním.[30,31] Zmíněné dvojité povaze započtení jako hmotněprávního jednání a procesního úkonu odpovídá dvojakost účinků, jež se projevují jednak v rovině práva hmotného (zánik pohledávky, na niž se započítává), jednak v rovině práva procesního (zamítnutí žaloby). Naznačené účinky mohou být ve vzájemném souladu, takže zápočet, který přivodí hmotněprávní účinek, bude zohledněn v řízení a povede k zamítnutí žaloby a zápočet, který nevyvolá hmotněprávní následky, nebude mít žádnou relevanci ani v procesu. Tato vítaná kongruence hmotněprávního efektu kompenzačního projevu vůle a procesního efektu námitky započtení však není nikterak samozřejmá.

Varianta, kdy započtení nesplňuje hmotněprávní předpoklady, avšak přesto bude soudem zohledněno a zapříčiní zamítnutí žaloby, tedy kdy hmotněprávně neúčinné započtení vyvolá procesní efekt, je zjevně nežádoucí, představuje však pouhý příklad obecné vadnosti právního posouzení věci soudem. Zamítne-li soud žalobu, protože žalovaný namítl k započtení pohledávku, k jejímuž započtení nebyl podle hmotného práva oprávněn, je věc právně posouzena nesprávně (způsobem neodpovídajícím hmotnému právu), což zakládá důvod podání odvolání či dovolání,[32] nevyvstává zde ovšem žádný specifický problém procesního či hmotného práva.

Pro náš text je podstatný opačný případ, kdy započtení splňuje předpoklady stanovené hmotným právem, avšak z procesních důvodů nebude moci být zohledněno v soudním řízení. To, že se k potenciálně relevantní hmotněprávní skutečnosti v řízení přihlédne, by mělo – ve světle primární funkce civilního procesu jako nástroje ochrany soukromých subjektivních práv vyplývajících z hmotného práva[33] – platit coby zásada; výjimky, kdy soud od takové okolnosti v řízení odhlédne, musí být ospravedlněny věcnými důvody. Důvodem pro nezohlednění námitky započtení (přednesu o provedeném započtení) nemusí být jen námi dále analyzovaný nedostatek pravomoci soudu či rozhodce k posouzení započtené pohledávky, ale například též zájem na zajištění efektivního průběhu řízení, tedy uplatnění

30 LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., § 145, marg. 28, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 27, WÖSTMANN, H. In: SAENGER, I. *Zivilprozessordnung: Handkommentar.* 10. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2023, § 145, marg. 8–9. DOI: https://doi.org/10.1515/juru-2023-2101

31 Naukou o dvojité povaze *(Doppelnatur)* procesních úkonů s hmotněprávními účinky se označovala starší teorie, považovaná dnes v obecnosti za překonanou, podle níž takové procesní úkony musí kumulativně splňovat předpoklady hmotného i procesního práva, jinak nevyvolávají účinky žádné (LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., vor § 128, marg. 322–325, v naší literatuře na toto rozlišení poukazuje DVOŘÁK, B. Procesní úkony stran řízení. *Právní rozhledy*. 2018, č. 3, s. 84). Autoři, kteří dnes hovoří o dvojité povaze *(Doppelnatur)* započtení, tím však zjevně vyjadřují toliko nekontroverzní konstatování, že se v procesním započtení slučuje hmotněprávní jednání působící zánik vzájemných pohledávek a procesní úkon spočívající v obranném poukazu na zánik žalované pohledávky, a nehlásí se tím automaticky k tezi o vyloučení jakéhokoli účinku procesního započtení v případě nesplnění kteréhokoli z kumulativně vyhledávaných hmotněprávních či procesních předpokladů (např. Rosenberg, Schwab a Gottwald výrazy *Doppeltatbestand* a *Doppelnatur* užívají promiscue, viz ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., § 104, marg. 13, pozn. 13).

32 205 odst. 2 písm. g) a § 241a odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „OSŘ“).

33 LAVICKÝ, P. In: LAVICKÝ, P., DOBROVOLNÁ, E., DVOŘÁK, B. *Civilní právo procesní. Díl první.* Brno: Česká společnost pro civilní právo procesní, 2023, s. 21–22.

zásady koncentrace řízení, omezující procesní strany v možnosti vnášet do pokročilých fází řízení nová tvrzení a důkazní návrhy.[34]

Řešení problému, do jaké míry je únosné, aby se hmotněprávní a procesní účinky kompenzace rozcházely, a zdali by procesně neúčinné započtení mělo mít standardní hmotněprávní efekt v podobě zániku započítávané pohledávky, pak – jak uvidíme dále – do značné míry determinuje též řešení otázky, nakolik je zohlednění námitky započtení podmíněno existencí pravomoci soudu či rozhodce k rozhodnutí o započítávané pohledávce, jež je pro tento článek nosná.

1.2 Možné varianty započtení

Pro účely posouzení vzájemné interakce hmotněprávního a procesního rozměru započtení je zapotřebí diferencovat různé varianty provedení zápočtu z hlediska jeho vztahu k soudnímu či rozhodčímu řízení.[35] Můžeme tak rozlišit:

A) Případy, kdy dosud neprobíhá žádné řízení o pasivní pohledávce. V této situaci lze z povahy věci provést pouze mimoprocesní kompenzační projev vůle, kterému v danou chvíli neodpovídá žádný procesní úkon, jelikož dosud nebyl zahájen proces, v němž by takový úkon bylo lze provést. Je-li řízení o pasivní pohledávce následně zahájeno, mohou nastat dva různé případy:
   a) Žalovaný předprocesně (hmotněprávním jednáním) provedené započtení uplatní v posléze zahájeném soudním řízení námitkou započtení (procesním úkonem).
   b) Žalovaný předprocesně (hmotněprávním jednáním) provedené započtení v později iniciovaném řízení námitkou započtení (procesním úkonem) neuplatní.

B) Případy, kdy je zahájeno řízení o pasivní pohledávce, avšak kompenzační projev vůle je učiněn mimo toto řízení, hmotněprávním jednáním. Poté přicházejí v úvahu, podobně jako ve výše naznačené eventualitě, dvě možné subvarianty:
   a) Žalovaný mimoprocesně (hmotněprávním jednáním) provedené započtení uplatní v soudním řízení námitkou započtení (procesním úkonem).
   b) Žalovaný mimoprocesně (hmotněprávním jednáním) provedené započtení v řízení námitkou započtení (procesním úkonem) neuplatní.

---

34 SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 40, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 387, marg. 6. V českém právu se dovozuje, že hmotněprávní projev vůle k započtení uskutečněný po nastoupení účinků koncentrace řízení či po vyhlášení rozhodnutí soudu prvního stupně představuje novou skutečnost ve smyslu § 118b odst. 1 a § 205a písm. f) OSŘ, již lze uplatnit i v pozdějších fázích řízení, nebrání-li posouzení důvodnosti námitky započtení, kterou je na tento projev vůle poukazováno, nutnost zjišťování skutečností, jež nastaly před nastoupením účinků koncentrace či vyhlášením rozhodnutí soudu prvního stupně [rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2021, sp. zn. 31 Cdo 1475/2020 (Rc 58/2021), k tomuto názoru viz kriticky HANDLAR, J. K uplatnění námitky započtení v odvolacím řízení. *Právní rozhledy*. 2021, č. 10, s. 364].

35 Srovnatelné třídění provádí též DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267, jenž nadto poukazuje rovněž na některé méně obvyklé konstelace (například možnost vznesení námitky započtení žalobcem), pro zjednodušení výkladu a úsporu výrazových prostředků předpokládáme, že pasivní pohledávku uplatňuje žalobce a započtením aktivní pohledávky se proti ní brání žalovaný. Odlišné procesní postavení osoby provádějící započtení a osoby, vůči níž se zápočet činí, na podstatě námi řešeného problému nic nemění; zde rozpracované závěry by se tedy uplatnily kupříkladu i za situace, kdy by žalobce poukazoval na dříve provedené mimoprocesní započtení, jež přivodilo zánik pohledávky žalovaného.

C) Případy, kdy je zahájeno řízení o pasivní pohledávce a kompenzační projev vůle je učiněn přímo v rámci řízení. Tu jsou hmotněprávní jednání vedoucí k zániku závazku a procesní úkon, jímž se na tento zánik poukazuje, učiněny současně (ač se tím nemění nic na skutečnosti, že je hmotněprávní a procesní rovinu v předmětném projevu vůle možno a nutno analyticky odlišovat). I zde pak můžeme provést další distinkci:

   a) Žalovaný v řízení vůči protistraně projeví vůli ke kompenzaci a zároveň namítne toto započtení vůči soudu – typicky se tak stane přednesem u soudního jednání, kde jsou přítomny obě strany sporu.

   b) Žalovaný v řízení projeví vůli započíst toliko vůči soudu s tím, že žalobci bude následně tento jeho projev vůle doručen, čímž se vůči protistraně stane účinným[36] – typicky půjde o zápočet provedený v rámci účastníkova podání.[37]

Od námitky započtení v jakékoli podobě je nutno odlišit vzájemný návrh (protinávrh), tedy procesní úkon, jímž se žalovaný nedovolává procesní obrany, ale uplatňuje proti žalobci samostatný procesní nárok. Je věcí autonomie žalovaného, zda se rozhodne svou stejnorodou pohledávku za žalobcem započíst, anebo zda se bude domáhat plnění vzájemným návrhem.[38] Uplatnění práva vzájemným návrhem je toliko procesní úkon (nikoli hmotněprávní

36 § 41 odst. 3 OSŘ. Blíže k procesním úkonům s hmotněprávními účinky viz např. DVOŘÁK, 2018, op. cit., č. 3, s. 84, a PODANÝ, J. In: SVOBODA, K., SMOLÍK, P., LEVÝ, J., DOLEŽÍLEK, J. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář.* 3. vyd. (2. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2023, § 41, marg. 19–25.

37 Podání chápe judikatura a komentářová literatura jako procesní úkon účastníka adresovaný soudu, který účastník činí v době, kdy není v přímém styku se soudem v rámci jednání nebo jiného soudního roku [viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 1. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2068/98 (Rc 10/2001), nebo jeho usnesení ze dne 28. 4. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2918/2015, a rozsudek ze dne 26. 4. 2018, sp. zn. 29 Cdo 1633/2016, DRÁPAL, L. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2009, § 42, marg. 1].

38 Nelze proto souhlasit s právní větou, dle níž jestliže odpůrce protinávrhem uplatní k započtení pohledávku, která je nižší než žalovaná částka, nejde o vzájemný návrh, ale pouze o obranu proti návrhu, přičemž o vzájemný návrh by šlo jedině v tom případě, kdyby odpůrce požadoval, aby mu bylo přisouzeno více, než uplatnil navrhovatel, a to jen v části, kterou by požadoval více [usnesení Vrchního soudu ze dne 27. 10. 1994, sp. zn. 5 Cmo 76/94 (Rc 50/1996), k němuž se Nejvyšší soud přihlásil mimo jiné v rozsudku ze dne 19. 7. 2005, sp. zn. 33 Odo 67/2005, a Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 11. 1997, sp. zn. II. ÚS 159/97]. Podobně se jeví poněkud zavádějícím výklad, že je-li započítávaná pohledávka žalovaného vyšší než pohledávka uplatněná žalobou, považuje se projev žalovaného, kterým svou pohledávku započetl, ve výši odpovídající pohledávce žalobce za obranu a v té části, v níž navrhuje, aby mu bylo přisouzeno více, než požadoval žalobce, za vzájemnou žalobu i v situaci, kdy žalovaný svým kompenzačním projevem uplatnění vzájemné žaloby nezamýšlel nebo s takovým procesním následkem svého jednání nesouhlasil (DRÁPAL, L. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2009, § 98, marg. 2). Z ústavně zaručené soukromoprávní autonomie vůle (k zakotvení ochrany autonomie vůle v ústavním pořádku srovnej např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 2124/14, body 19–20, ze dne 11. 7. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3168/16, body 20–25, a ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. III. ÚS 1336/18, body 19–21) a z dispoziční zásady coby jejího civilněprocesního korelátu (LAVICKÝ, P. In: LAVICKÝ, P., DOBROVOLNÁ, E., DVOŘÁK, B. *Civilní právo procesní. Díl první.* Brno: Česká společnost pro civilní právo procesní, 2023, s. 46–47, FASCHING, H. W. *Lehrbuch des österreichischen Zivilprozeßrecht: Lehr- und Handbuch für Studium und Praxis*. 2. vyd. Wien: Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1990, s. 338, marg. 642, ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., § 76, marg. 1) vyplývá, že žalovaný může započíst pohledávku, která je vyšší než plnění požadované v žalobním petitu, aniž by v převyšujícím rozsahu svou pohledávku uplatnit protižalobou, a stejně tak může vzájemnou žalobou uplatnit pohledávku, která je nižší než požadavek žalobce. O tom, jaký způsob ochrany svého práva zvolí, musí rozhodovat nositel tohoto oprávnění. Není věcný důvod, aby procesní osud pohledávky žalovaného závisel na její relativní výši, a nikoli na dispozičním úkonu jejího nositele.

jednání), a nezahrnuje v sobě tudíž dvojí skutkovou podstatu, jak je tomu u procesního započtení. Jelikož jsou s uplatněním práva vzájemným návrhem rovněž spojeny hmotněprávní účinky (typicky stavení promlčecí lhůty), může i zde vzniknout problém spojení či rozpojení procesních a hmotněprávních účinků tohoto postupu (například otázka, zda procesně vadné zahájení řízení vyvolá hmotněprávní účinek v podobě stavení běhu promlčecí lhůty). Problematika účinků spjatých s podáním protižaloby se nicméně vymyká zaměření našeho textu.

1.3 Podmíněnost započtení

Zákon zakazuje provést započtení pod podmínkou nebo s doložením času.[39] Toto pravidlo je zdůvodněno ochranou věřitele pasivní pohledávky před stavem nejistoty, který by v jeho právních poměrech panoval ohledně zániku závazku po dobu, než dojde k vyřešení podmínky nebo uplynutí stanoveného množství času.[40] Z uvedené normy se však všeobecně připouštějí některé výjimky. Právní nauka předně dovozuje, že zápověď podmíněnosti započtení nedopadá na započtení dohodou, neboť má-li dané pravidlo chránit věřitele pasivní pohledávky, není důvod jej aplikovat, pokud tento věřitel se započtením souhlasí.[41] Podobně se přijímá závěr, že není zakázáno podmínit započtení okolností, která závisí na vůli nositele pohledávky, proti níž se započítává, a je tedy na jeho rozhodnutí, zda se podmínka splní a účinky započtení nastanou.[42]

Nadto se usuzuje, že je přípustné, aby byla pohledávka započtena pod podmínkou existence pohledávky, na niž se zápočet provádí. V literatuře je tento závěr zdůvodňován tím, že se jedná o nepravou či právní podmínku *(unechte Bedingung, Rechtsbedingung)*, která ve skutečnosti pouze opakuje jeden ze zákonných předpokladů provedení účinného zápočtu (existenci pasivní pohledávky).[43] Racionálně postupující žalovaný však bude započtení pohledávky spojovat nejen se samotnou existencí pasivní pohledávky, ale též s neúspěchem jiných

---

39 § 1983 OZ. Podobně viz § 388 větu druhou BGB.

40 KAWANO, M. Der prozessual unberücksichtigte Aufrechnungseinwand und seine materielle Wirkungen. *Zeitschrift für Zivilprozess*. 1981, č. 1, s. 1, 9, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., § 388, marg. 25, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 5, HUBER, 2008, op. cit., č. 12, 1050, rozsudek BGH ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. XII ZR 112/02, NJW 2004, 284, 285. Podobně viz PETER, W. In: HONSELL, H., VOGT, N. P., WIEGAND, W. *Obligationenrecht. I, Art. 1–529 OR*. 6. vyd. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, Art. 124, marg. 3.

41 SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 388, marg. 3, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 5, WERMECKES, B. In: DAUNER-LIEB, LANGEN, 2021, op. cit., § 387, marg. 6.

42 ŠILHÁN, J. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, § 1983, marg. 12, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., § 388, marg. 26, SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 1, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 5.

43 PFEIFFER, T. In. PRÜTTING, H., WEGEN, G., WEINREICH, G. *Bürgerliches Gesetzbuch: Kommentar*. 11. vyd. Köln: Luchterhand, 2016, § 388, marg. 3, GRÜNEBERG, C. In: PALANDT, O. *Bürgerliches Gesetzbuch*. München: Verlag C. H. Beck, 2016, § 388, marg. 3. Podobně viz LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., § 145, marg. 58, GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 676, § 145, marg. 13, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., § 388, marg. 35–36. K pojmu právních podmínek viz např. LORENZ, S., EICHHORN, V. Grundwissen – Zivilrecht: Bedingung und Befristung. *Juristische Schulung*. 2017, č. 5, s. 393.

námitek, jež proti ní uplatňuje, například námitky promlčení. Započítávat vlastní pohledávku proti promlčené pohledávce, vůči níž může dlužník důvodně uplatnit právo odepřít plnění,[44] totiž zpravidla není racionální, zároveň se ale již nejedná o „nepravou podmínku" (opakující zákonné předpoklady započtení), jelikož na promlčenou pohledávku zápočet podle práva provést lze.[45] Přesto i zde panuje shoda na přípustnosti takového postupu.[46] Dogmaticky se daný závěr zdůvodňuje tím, že neúspěch jiných námitek proti pohledávce, na niž se započítává, představuje vnitroprocesní podmínku *(innerprozessuale Bedingung)*, jejíž splnění je ověřováno přímo v řízení, v němž se posuzuje pasivní pohledávka, proto daný případ podmíněnosti kompenzace nevyvolává právní nejistotu druhé strany, a nepříčí se tedy ani účelu zákazu započtení pod podmínkou.[47]

Právní úprava rovněž obecně zapovídá činit pod podmínkou procesní úkony.[48] Uvádí se ovšem, že procesní úkon lze uskutečnit pod podmínkou, která spočívá ve vnitroprocesní okolnosti nebo postupu a nenarušuje předvídatelnost dalšího průběhu řízení pro soud a strany.[49] Specificky ve vztahu k eventuální námitce započtení se pak argumentuje, že jde o postup přípustný, neboť započtením pro případ neúspěchu jiných námitek žalovaný pouze vyjadřuje pořadí, v němž se má soud zabývat jeho návrhy (tedy že má nejprve posoudit například námitku promlčení a až poté námitku započtení),[50] a že jejím vznesením nevzniká nepřijatelná nejistota o procesním postupu zvoleném stranami, kterou je jinak vyloučení podmíněných procesních úkonů justifikováno.[51] Alespoň některé případy započtení pod podmínkou

44 K následkům marného uplynutí promlčecí lhůty viz např. BRIM, L. In: LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář.* 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, § 609, marg. 14–16.

45 WOLF, C. Die Prozessaufrechnung – Teil 1. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2008, s. 676–677.

46 DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267, DVOŘÁK, B. In: LAVICKÝ a kol., op. cit., s. 404. Uvádí se, že krom primárního započtení *(Primäraufrechnung)*, někdy též nazývaného principiální započtení *(Prinzipalaufrechnung)* či hlavní započtení *(Hauptaufrechnung)*, při němž žalovaný pohledávku, na niž se započítává, činí nespornou a brání se pouze námitkou započtení, je možné též započtení eventuální *(Eventualaufrechnung)* či pomocné *(Hilfsaufrechnung)*, při němž je zápočet uplatňován jen pro případ, že ostatní námitky žalovaného neuspějí a žaloba by byla jinak shledána důvodnou (GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 26, § 388, marg. 30–32, 38, WÖSTMANN, H. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 145, marg. 11, podobně viz též SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 388, marg. 4). Pro švýcarské právo viz PITTET, L. *Compétence du juge et de l'arbitre en matière de compensation: étude de droit interne et international.* Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag, 2001, s. 21.

47 LORENZ, S., EICHHORN, V. Grundwissen – Zivilrecht: Bedingung und Befristung. *Juristische Schulung.* 2017, č. 5, s. 393, 394, HUBER, 2008, op. cit., č. 12, 1050, LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 346–347, marg. 58–59, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 8. K přípustnosti podmíněného procesního započtení ve švýcarském právu viz PETER, W. In: HONSELL, H., VOGT, N. P., WIEGAND, W. *Obligationenrecht. I, Art. 1–529 OR*. 6. vyd. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, Art. 124, marg. 4.

48 § 41a odst. 2 OSŘ.

49 WOLF, C. Die Prozessaufrechnung – Teil 1. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2008, s. 677–678, DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267, ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., § 65, marg. 28, § 104, marg. 14, rozhodnutí OGH ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 2 Ob 31/06g, právní věta RS0037502. Podobně viz WÖSTMANN, H. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 145, marg. 11.

50 FRITSCHE, J. In: KRÜGER, W., RAUSCHER, T. *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen. Band 1. § 1–354*. 6. vyd. München: C. H. Beck, 2020, § 145 ZPO, marg. 23.

51 DVOŘÁK, 2012, op. cit., č. 8, s. 267.

jsou tak pokládány za slučitelné s obecnými zákazy podmíněných procesních úkonu a podmíněné kompenzace.

Nutno podotknout, že zcela konsensuálně je přípustnost započtení pod podmínkou neúspěchu jiných námitek proti pasivní pohledávce přijímána toliko u procesního započtení, tj. u kompenzace provedené přímo v řízení, u níž hmotněprávní projev vůle k započtení a procesní uplatnění této obrany spadají vjedno. Nakolik lze podmínit účinky mimoprocesně učiněného započtení, je v literatuře předmětem diskusí.[52] Teleologický základ zákazu podmíněného započtení v hmotném právu však nehledě na to, zda je zápočet proveden v řízení nebo mimo něj, spočívá v ochraně věřitele pasivní pohledávky před nejistotou, jež by pro něj z podmíněného započtení mohla vyplývat. I v případě započtení uskutečněného mimoprocesně tedy musíme zkoumat, nakolik se podmíněnost tohoto projevu vůle skutečně dotýká osoby daným zákazem chráněné a zda oslabuje její jistotu o nastoleném právním stavu.

Pro účely naší další argumentace bude podstatné, zda lze hmotněprávní účinky započtení podmínit tím, že bude soud k tomuto zápočtu v řízení o pohledávce, na kterou bylo započteno, (ať již probíhajícím, nebo teprve posléze zahájeném) moci přihlédnout. Spočívá-li hypoteticky důvod nezohlednění započtení pohledávky soudem v jejím (ne)podřízení rozhodčí smlouvě, pak tato okolnost nevytváří pro nositele pohledávky, na niž se započítává, žádnou dodatečnou nejistotu, neboť to, že o započtené pohledávce byla, či nebyla uzavřena rozhodčí smlouva, je stranám v době kompenzace jasné, a nejde tedy o okolnost, která by jakkoli zakládala či prohlubovala nejistotu nositele pasivní pohledávky.

Nejistota v otázce, zda soud, respektive rozhodce započtení takové pohledávky zohlední, pramení pouze z toho, že není jasné, zda se nositel pasivní pohledávky v řízení dovolá (ne)existence rozhodčí smlouvy, a tím zohlednění zápočtu znemožní, anebo zda v tomto směru zůstane nečinný, čímž soudu nebo rozhodci umožní vzít započtení na zřetel.[53] Tento faktor se však odvíjí čistě od vůle nositele pasivní pohledávky, a nemůže tedy pro něj být zdrojem dodatečné nejistoty. Jak už bylo ostatně uvedeno shora, obecně se přijímá, že zákaz započtení pod podmínkou nedopadá na případy, kdy podmiňující okolnost závisí na vůli nositele pasivní pohledávky. Podmíněnost hmotněprávního projevu vůle k započtení tím, že k němu soud bude moci přihlédnout navzdory uzavření rozhodčí smlouvy, by tudíž měla být připuštěna, neboť není na újmu hodnotě, kterou zákaz podmíněné kompenzace chrání.

2 Vliv nedostatku pravomoci rozhodce či soudu na započtení

Problém, nakolik může soud přihlédnout k námitce započtení pohledávky, pro niž si strany ujednaly pravomoc rozhodčího soudu, a zda je rozhodce oprávněn zohlednit námitku započtení pohledávky, jež jeho pravomoci podřízena nebyla, je problémem střetu protichůdně působících hodnot (zájmů).

Při posuzování, zdali je soud oprávněn zohlednit započtení pohledávky, ohledně níž strany uzavřely rozhodčí smlouvu, působí proti možnosti reflektovat takový zápočet autonomie

[52] GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., § 388 marg. 39, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 6.

[53] Blíže viz podkapitolu 2.3.3.

vůle stran, které se dohodly, že by určitá pohledávka neměla být co do své existence a vlastností posuzována soudem, nýbrž rozhodcem. Zmíněnému rozhodnutí stran se protiví nejen uplatnění pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě žalobou, ale též její namítnutí k započtení. Z respektu k takto projevené vůli vyplývá, že by – nedají-li strany alespoň mlčky najevo vůli opačnou – soud neměl řešit, zda tato pohledávka existuje a jaké má vlastnosti, ať už by se tak mělo stát v řízení o žalobě na splnění dluhu, jenž vzpomínané pohledávce koresponduje, nebo v řízení o pohledávce pasivní, v němž byla pohledávka podléhající rozhodčí smlouvě toliko namítnuta k započtení.[54, 55]

Řešíme-li situaci, kdy žalovaný v rozhodčím řízení započetl pohledávku, která nebyla podřízena pravomoci rozhodce, mohli bychom argumentovat, že z neuzavření rozhodčí smlouvy implicitně vyplývá rozhodnutí stran ponechat věc v pravomoci soudů, a že tedy i zde proti zohlednění námitky započtení svědčí hodnota autonomie vůle. Ponechání věci v pravomoci soudů však může rovněž vyplývat z prosté neshody stran na tom, zda rozhodčí smlouvu

54 MOURRE, A. The Set-Off Paradox in International Arbitration. *Arbitration International*. Roč. 24, č. 3, s. 388–389. DOI: https://doi.org/10.1093/arbitration/24.3.387. Gursky uvádí, že v souladu s převažujícím náhledem německé právní nauky a praxe rozhodčí smlouva zavazuje strany k tomu, aby před státními soudy nepoužily předmětnou pohledávku k započtení, a státním soudům odnímá právo o započtení této pohledávky rozhodovat (GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 48). V tomto duchu viz rozsudek BGH ze dne 22. 11. 1962, sp. zn. VII ZR 264/61, NJW 1963, 243, a navazující usnesení BGH ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. III ZR 320/06, NJW-RR 2008, 556, bod 10, a také ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., s. 619, § 104, marg. 39. Srovnej též Fritscheho závěr, že rozhodčí smlouvou strany odňaly řádnému soudu oprávnění rozhodovat o příslušné pohledávce a přenesly je na rozhodce. Je přitom nerozhodné, zda by se toto rozhodování mělo odehrávat na základě uplatnění pohledávky žalobou nebo následkem vznesení námitky započtení (FRITSCHE, J. In: KRÜGER, W., RAUSCHER, T. *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen. Band 1. §§ 1–354*. 6. vyd. München: C. H. Beck, 2020, § 145 ZPO, marg. 35). Dále srovnej též starší názor rakouské dogmatiky, že uzavření rozhodčí smlouvy v sobě obsahuje zřeknutí se možnosti uplatnit nárok před státním soudem, a to i cestou námitky *(Verzicht auf gerichtliche Geltendmachung des Anspruches, sei es auch mittels Einrede)*, proto pohledávka podřízená rozhodčí smlouvě není způsobilá k soudnímu započtení, dovolá-li se protistrana existence rozhodčí smlouvy (BETTLEHEIM, E. In: KLANG, H. *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. Vierter Band, §§ 1293 bis 1502*. Wien: Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1935, s. 503–504).

55 Nutno připustit, že stranám nic nebrání v tom, aby si přímo ujednaly hmotněprávní zákaz započtení pohledávky, ohledně níž uzavřely rozhodčí smlouvu, proti pohledávce, která se rozhodčí smlouvě vymyká [HABEGGER, P. In: SPÜHLER, TENCHIO, INFANGER, op. cit., s. 1888–1889, čl. 377, marg. 14–15, PLANNIC, T., ERK, N. In: GEHRI, JENT-SØRENSEN, SARBACH, op. cit., čl. 377, marg. 4, obecně k volnosti stran ohledně možností smluvního omezení kompenzability viz v domácí literatuře ŠILHÁN, J. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, § 1982, marg. 33]. Ze samotného uzavření rozhodčí smlouvy pak patrně nelze bez přistoupení dalších okolností dovozovat, že strany mezi sebou rovněž sjednaly takový zákaz započtení dotčené pohledávky proti pohledávce nepodřízené rozhodčí pravomoci (SCHLOSSER, P. In: STEIN, F., JONAS, M., BERGER, C. *Kommentar zur Zivilprozessordnung. Band 9, §§ 916–1068*. 22. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, § 1029, marg. 31, rozhodnutí OGH ze dne 14. 11. 1990, sp. zn. 1 Ob 711/89). Absence smluvního ujednání limitujícího v hmotněprávní rovině započitatelnost pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě ovšem neimplikuje, že jsou strany indiferentní k tomu, zda bude daná pohledávka posuzována rozhodcem či soudem. Uzavření rozhodčí smlouvy v sobě inherentně obsahuje přání, aby pohledávka nebyla projednávána soudy, nýbrž rozhodcem. Toto přání by mělo být, pokud možno, respektováno, i když není sjednání rozhodčí smlouvy doprovázeno dohodou o hmotněprávním zákazu započtení dané pohledávky v soudním řízení (v německé dogmatice se lze rovněž setkat s názorem, že rozhodčí doložka v sobě obsahuje procesní – nikoli hmotněprávní – ujednání, jež stranám zakazuje dovolávat se v rozhodčím řízení započtení pohledávek, které nejsou rozhodčí smlouvě podřízeny, GEIMER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 2288, § 1029, marg. 85).

uzavřít, nikoli z jejich souhlasného rozhodnutí ve prospěch pravomoci státních soudů. Spíše lze proto konstatovat, že zde vstupuje do hry právo žalobce jakožto procesní strany, proti níž se započet provádí, na zákonného soudce, z nějž vyplývá, že by měl existenci či neexistenci započítávané pohledávky, kterou strany nepodřídily rozhodčí smlouvě, posuzovat soud, jehož příslušnost stanoví zákon.[56]

Opačným směrem než autonomie vůle stran a právo žalobce na zákonného soudce, jež opodstatňují odhlédnutí od provedeného zápočtu, působí právo žalovaného na soudní ochranu. Žalovaný by měl být oprávněn v rámci civilního procesu uplatnit námitky, které mu poskytuje hmotné právo. Může-li se podle hmotného práva zbavit povinnosti plnit provedením zápočtu, měl by mít v zásadě oprávnění dovolat se této okolnosti před orgánem, který bude o jeho povinnosti k plnění rozhodovat.[57] Pakliže účastníku není v řízení dána příležitost procesně uplatnit své hmotněprávní námitky, je omezováno jeho právo na spravedlivý proces. Ochrana procesních práv žalovaného tudíž naopak svědčí ve prospěch zohlednění námitky započtení bez ohledu na to, který orgán by měl pravomoc rozhodovat, kdyby byla započítávaná pohledávka namísto kompenzace uplatněna samostatnou žalobou.

Sekundárně by bylo možné argumentovat, že v hodnotovém střetu figurují též zájmy na rychlém a efektivním poskytování soudní ochrany. Tento faktor však nejspíše nebude pro řešení námi posuzovaného problému rozhodující, neboť prostřednictvím procesní ekonomie lze justifikovat obě řešení. Přihlédnutí k námitce započtení totiž umožňuje vyřešit v jednom řízení existenci pohledávky i protipohledávky, a tím vyloučit navazující spor o pohledávku namítanou k započtení. Naproti tomu odhlédnutí od námitky započtení vede k rychlejšímu ukončení sporu o pohledávce, vůči níž se započítává, neboť daná kauza nebude zatěžována nutností řešit otázku existence pohledávky vzájemné. Argumentace procesní efektivitou tedy patrně nebude s to přinést odpověď na zde rozebíranou otázku, již bude nutné vyhodnotit na základě vyvažování výše zmíněného respektu k autonomii vůle a právu žalobce na zákonného soudce na straně jedné a ochrany práva žalovaného na spravedlivý proces na straně druhé.[58]

Abychom mohli náležitě zvážit, kterou z těchto střetávajících se hodnot upřednostnit, musíme nejprve specifikovat, jaké následky pro žalovaného z nezohlednění jím provedené

---

56 Čl. 38 odst. 1 LZPS. Podobně viz VOIT, W. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 1029, marg. 24, a ANDERS, M. In: ANDERS, M., GEHLE, B. *Zivilprozessordnung: ZPO*. 82. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 1029, marg. 37, kde se nemožnost rozhodčího soudu přihlédnout k započtení pohledávky nepodřízené rozhodčí smlouvě dovozuje z práva na soudní ochranu *(Justizgewährungsanspruch)*, neboť se strany ve vztahu k protipohledávce nevzdaly práva na přístup k soudu (obecněji viz usnesení BGH ze dne 17. 1. 2008, sp. zn. III ZB 11/07, SchiedsVZ, 2008, 148, bod 17, jež tuto argumentaci uplatňuje na rozhodčí smlouvou nepokrytý nárok na vydání plnění z relativně neúčinného právního jednání do majetkové podstaty).

57 V tomto duchu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 23 Cdo 2016/2011, a usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2021, sp. zn. I. ÚS 2296/20, body 22 a 23. Podobně viz POUDRET, J.-F., BESSON, S. *Comparative Law of International Arbitration*. 2. vyd. London: Sweet & Maxwell, 2007, s. 278–279, marg. 324, kde se uvádí, že zohlednění námitky započtení pohledávky, jež nebyla podrobena rozhodčí smlouvě, rozhodcem brání tomu, aby byla žalovanému uložena povinnost, k jejímuž splnění již v případě platně provedeného započtení objektivně není povinen.

58 Srovnej též Bergerovu kritiku argumentace, jež připouští zohlednění zápočtu pohledávky nepodřízené rozhodčí smlouvě a staví přitom do popředí ekonomii rozhodčího řízení, avšak dostatečně nezohledňuje vůli stran vyjádřenou v rozhodčí smlouvě (BERGER, K. P. Set-Off in International Economic Arbitration. *Arbitration International*. 1999, roč. 15, č. 1, s. 74–77. DOI: https://doi.org/10.1093/arbitration/15.1.53).

kompenzace vyplývají. Teprve posouzení tohoto aspektu totiž umožní konstatovat, jak závažné omezení práva žalovaného na spravedlivý proces by představovalo důsledné respektování autonomie vůle stran, potažmo práva na zákonného soudce, a vyloučení možnosti přihlédnout k započtu aktivní pohledávky nepodléhající pravomoci orgánu, jenž rozhoduje o pohledávce pasivní.

2.1 Následky procesně neúčinného započtení

Primárním následkem, který se s nepřihlédnutím k námitce započtení pojí (a to definičně), je, že soud bude postupovat, jako by k započtení nedošlo, a tudíž bude – v případě prokázání dalších podmínek důvodnosti uplatněného procesního nároku – moci vyhovět žalobě, kterou se žalobce domáhal plnění na pohledávku, proti níž se žalovaný pokusil započíst. Procesně neúčinný zápočet by však pro nositele započítávané pohledávky mohl mít ještě podstatně nepříznivější následky.

Pakliže by započtení, navzdory tomu, že v řízení nebude moci být zohledněno, vyvolalo svůj obvyklý hmotněprávní účinek, znamenalo by to, že započítávaná pohledávka (spolu s pohledávkou, na niž bylo započteno) z objektivního hlediska zanikla. Žalovaný by tedy nejen ztratil spor (byla by mu uložena povinnost plnit na pohledávku, která proti němu byla uplatněna, neboť by soud provedené započtení a z něj plynoucí objektivní zánik žalobcovy pohledávky nezohlednil), ale současně by byl připraven o možnost uplatnit započítávanou pohledávku samostatnou žalobou proti žalobci.[59] V případném sporu vyvolaném žalobou na splnění aktivní pohledávky by se totiž nositel korespondujícího dluhu (věřitel pasivní pohledávky) ubránil námitkou, že aktivní pohledávka zanikla v důsledku započtení, jehož se věřitel aktivní pohledávky neúspěšně (procesně neúčinně) dovolával v předešlém sporu těchto subjektů.

Takový následek je pro nositele aktivní pohledávky jednoznačně negativní a zřetelně nemůže odpovídat vůli, s níž racionální aktér zápočet v řízení činí.[60] Lze s poměrně velkou mírou jistoty předpokládat, že by strana, jež v rámci probíhajícího řízení projevuje vůli ke kompenzaci za současného uplatnění procesní námitky započtení, nezamýšlela přivodit hmotněprávní účinek započtu (zánik vlastní pohledávky), pokud by se tento účinek neměl promítnout do výsledku daného řízení (zamítnutí žaloby). Vůli ke kompenzaci tedy

[59] Poukaz na tento problém viz např. již v HENCKEL, W. Materiellrechtliche Folgen der unzulässigen Prozeßaufrechnung. *Zeitschrift für Zivilprozess*. 1961, č. 3, s. 168.

[60] Leipold úsudek, dle něhož procesně neúčinné započtení vyvolá hmotněprávní efekt v podobě (nezohlednitelného) zániku započítávané pohledávky a znemožní její uplatnění žalobou proti někdejšímu žalobci, označuje za nanejvýš neuspokojivý *(höchst unbefriedigend)* (LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 349, marg. 64). Podobně BLOMEYER, A. Entscheidungen: Zivil- und Zivilprozeßrecht. *JuristenZeitung*. 1957, č. 4, s. 127, a GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 27 a 31. V Rakousku pak shodně DEIXLER-HÜBNER, A. In: FASCHING, KONECNY, 2018, op. cit., § 391, marg. 25. Ve švýcarské nauce k otázce, zda započtení, k němuž nebylo možné přihlédnout v řízení, přesto z hmotněprávního hlediska vyvolá zánik započítávané pohledávky, srovnej PETER, W. In: HONSELL, H., VOGT, N. P., WIEGAND, W. *Obligationenrecht. I, Art. 1–529 OR*. 6. vyd. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, Vor Art. 120–126, marg. 2.

zpravidla projevuje s implicitní podmínkou zohlednění tohoto zápočtu v aktuálním sporu před soudem či rozhodcem.[61, 62]

Pokud v řízení uskutečněný projev vůle směřující k započtení nevyvolá předpokládané procesní účinky proto, že soud nebude ve světle uzavřené rozhodčí smlouvy oprávněn posuzovat započítávanou pohledávku, respektive že rozhodce nebude moci kompenzaci zohlednit, jelikož započítávaná pohledávka nebude kryta rozhodčí smlouvou, nenastanou ani jeho účinky hmotněprávní, a započítávaná pohledávka proto nezanikne.[63]

Jak jsme již uvedli výše, obecný zákaz hmotněprávního započtení pod podmínkou podléhá teleologické redukci a neuplatňuje se v případech, kdy započtení není na újmu právní jistotě nositele pasivní pohledávky, jenž je tímto zákazem obecně chráněn. Připuštění zápočtu pohledávky pod podmínkou, že soud nebo rozhodce k započtení v probíhajícím řízení bude moci přihlédnout navzdory (ne)uzavření rozhodčí smlouvy, odpovídá rozumnému uspořádání poměrů stran a zároveň nepředstavuje závažný průlom do právní jistoty věřitele pohledávky, na niž se zápočet provádí, jelikož (ne)přítomnost ujednání o přenosu pravomoci k posouzení pohledávky na rozhodce je oběma stranám již v okamžiku započtení zřejmá a nejistota vyplývá toliko z otázky, zda se nositel pasivní pohledávky tohoto ujednání dovolá, tedy faktoru, který plně závisí na jeho vlastním rozhodnutí.[64] Je proto namístě dotvořit

---

61 SCHLOSSER, P. *Zivilprozeßrecht I. Erkenntnisverfahren*. München: Verlag Franz Vahlen, 1982, marg. 325, LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., marg. 64, VOIT, W. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 1029, marg. 25.

62 Lze přinejmenším v rovině skutkové domněnky předpokládat, že strana zápočet v řízení činí právě s takovouto podmínkou.

63 Podobně LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 347–349, marg. 60 a 64. Řešení založené na připuštění zápočtu s podmínkou procesní účinnosti je inspirováno jednou z variant, které vygenerovala německá dogmatika ke zdůvodnění závěru, že započtení, jež nevyvolává procesní účinky, má být též hmotněprávně neúčinné, přinejmenším je-li uskutečněno v rámci řízení (jako procesní započtení). Jiné zdůvodnění téhož stanoviska vychází z analogické aplikace § 139 BGB o částečné neplatnosti, respektive ze zobecnění hodnotového úsudku, jenž stojí v pozadí pravidla o částečné neplatnosti, a jeho použití na vztah hmotněprávního kompenzačního projevu vůle a procesního úkonu námitky započtení, jež mají podle vůle procesní strany vyvolat účinky toliko společně, nikoli jeden bez druhého (LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 347–349, marg. 60, GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 676, § 145, marg. 15, WÖSTMANN, H. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 145, marg. 13, ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., s. 619, § 104, marg. 42, DENNHARDT, J. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 388, marg. 6). Patrně nejpodrobnější katalog jednotlivých variant justifikace závěru, dle něhož procesně nepřípustné započtení nepůsobí zánik vzájemných pohledávek, podává Gursky (GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 31–34), jenž se sám přiklání ke Gernhuberově argumentaci, že absence normy, která by procesně neúčinnému započtení odnímala hmotněprávní účinek, představuje mezeru v zákoně, kterou je nutno vyplnit soudcovským dotvořením právní úpravy [GERNHUBER, J. *Die Erfüllung und ihre Surrogate: sowie das Erlöschen der Schuldverhältnisse aus anderen Gründen*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1983, s. 258–259, § 12 VI 10; dále viz též HENCKEL, W. Materiellrechtliche Folgen der unzulässigen Prozeßaufrechnung. *Zeitschrift für Zivilprozess*. 1961, č. 3, s. 165, 176–186, na jehož závěry Gernhuber co do výsledku souhlasně odkazuje, a SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 388, marg. 41]. Navzdory rozmanitosti argumentačních cest, jimiž jednotliví autoři k danému stanovisku dospívají, představuje výsledný závěr v německé právní vědě panující mínění (SCHILKEN, E. *Zivilprozeßrecht. Academia iuris*. Köln: Carl Heymanns Verlag, 1992, s. 252–253, marg. 443, WERMECKES, B. In: DAUNER-LIEB, LANGEN, 2021, op. cit., § 387, marg. 52).

64 Viz níže podkapitolu 2.3.3.

ustanovení, jež podmíněné započtení[65] a podmíněné procesní úkony[66] zapovídají, a zápočet pohledávky pod podmínkou zde připustit.

Závěr, že započtení, kterému jsou pro nedostatek pravomoci soudu či rozhodce k posouzení protipohledávky upřeny procesní účinky, nemá vyvolat ani účinky hmotněprávní, protože přivození procesně nezohlednitelného zániku pohledávky nemůže odpovídat vůli věřitele započítávané pohledávky, a že se tedy zápočet realizuje pod podmínkou, že k ní soud nebo rozhodce přihlédne, lze nejsnáze přijmout v případě procesního započtení, tj. tam, kde je kompenzační vůle projevována přímo v řízení (jedná se tedy o modelový případ popsaný výše v rámci výčtu alternativ započtení jako varianta C).[67] Intenzivnější oponenturu lze očekávat, činí-li se zápočet sice v době, kdy již probíhá soudní řízení, avšak mimoprocesně (varianta B), nicméně i tu je patrně možné rozumně argumentovat, že věřitel k započtu přistupuje při vědomí probíhajícího sporu o hlavní pohledávku, a tudíž má vůli zánik pohledávky přivodit jen v případě, že bude v tomto sporu zápočet protipohledávky reflektován.

Jak ovšem nahlížet na případ, kdy je zápočet proveden ještě před zahájením řízení, a teprve následně je v řízení uplatněna námitka započtení poukazující na dříve uskutečněnou kompenzaci (varianta A)? Pokud bychom usoudili, že v takovémto případě nemá procesní nepřípustnost námitky započtení pro nedostatek pravomoci soudu či rozhodce vliv na již nastalý hmotněprávní účinek kompenzace, přivodili bychom opět onen stav – nežádoucí a málo spravedlivý –, podle něhož by byl žalovaný v hmotněprávní rovině zbaven pohledávky a současně by byl vystaven ztrátě sporu, jíž se chtěl touto pohledávkou ubránit. Fakt, že k započtení došlo ještě před zahájením řízení, může toto řešení jen stěží hodnotově zdůvodnit, jelikož zánik pohledávky, který nemůže být uplatněn jako procesní obrana, je pro budoucího žalovaného stejně nežádoucí, i když žaloba na zaplacení pohledávky, proti níž započetl, dosud nebyla podána.

Ačkoli se to tedy může jevit kontraintuitivní, koherentní je podle našeho názoru přijmout závěr, že i v těchto případech bude započtení (se zpětnými účinky, *ex tunc)* pokládáno za hmotněprávně neúčinné, pokud v posléze zahájeném řízení o pasivní pohledávce nebude tento zápočet zohledněn. Zájmům racionálního aktéra, který projevuje vůli k započtení, odpovídá přání, aby jeho pohledávka zanikla toliko v případě, že současný zánik

65 § 1983 OZ.

66 § 41a odst. 2 OSŘ.

67 To, zda žalovaný kompenzační projev vůle spojený s námitkou započtení učinil v řízení vůči žalobci i soudu (subvarianta C.a) anebo toliko vůči soudu, který s ním následně protistranu obeznámil (subvarianta C.b), nehraje z hlediska námi zkoumaného problému roli. V obou nastíněných alternativách se z hlediska ochrany postavení věřitele započítané pohledávky jeví stejnou měrou nežádoucí, aby započtení, jež je procesně neúčinné pro nedostatek pravomoci rozhodujícího orgánu, vyvolávalo standardní hmotněprávní účinky, a v obou případech lze proto usuzovat, že žalovaný svou pohledávku započítává s tacitní podmínkou, že bude jím provedený zápočet v řízení zohledněn.

pohledávky, proti níž svou pohledávku započítává, bude možné zohlednit v soudním sporu o pasivní pohledávku, a to i v případě, že dosud žádný takový spor neprobíhá.[68]

Dále je třeba položit si otázku, zda se závěr o vyloučení hmotněprávního efektu započtení, jež je procesně neúčinné pro nedostatek pravomoci rozhodujícího orgánu, prosadí rovněž v případě, že předprocesně či mimoprocesně učiněný kompenzační projev vůle nebyl žalovaným uplatněn v procesu, tedy pokud nebyla vznesena korespondující námitka započtení (ve výše provedeném třídění se jedná o varianty A.b a B.b). Bylo by možné argumentovat, že nepoukáže-li žalovaný v průběhu řízení na dříve provedený zápočet, měly by mu jít k tíži negativní následky, jež pro něj z toho plynou, tj. v daném kontextu ztráta pře o pasivní pohledávku kombinovaná s nemožností uplatnit aktivní pohledávku samostatnou žalobou s ohledem na její zánik vyvolaný předprocesním či mimoprocesním započtením.

68 Gursky uvádí, že v německé dogmatice je rozšířené mínění (s nímž se sám neztotožňuje), že i předprocesně či mimoprocesně uskutečněný kompenzační projev vůle, jehož se strana posléze nemohla z procesních důvodů dovolat, právní mocí rozsudku, v němž bylo postaveno najisto, že k tomuto zápočtu v řízení o pasivní pohledávce nemůže být přihlédnuto, ztrácí svoje hmotněprávní účinky *(ihre materielle Wirkung verliert)*, a započtená pohledávka tedy může být následně uplatněna žalobou (GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 34). Zdůvodnění tohoto náhledu jsou opět rozmanitá. Kupříkladu Leipold má za to, že je-li započtení realizováno v předprocesní fázi, nelze mu upřít účinky ani pomocí konstrukce využívající implicitní podmínky, ani za použití ustanovení o částečné neplatnosti; variantu, že by zde započítávaná pohledávka zanikla, přestože bude zohlednění dané kompenzace v následujícím procesu vyloučeno, však pokládá za stejnou měrou neuspokojivou jako u započtení, které je učiněno přímo v průběhu řízení. Navrhuje proto dvě alternativní zdůvodnění. Prvé, čistě procesní, staví na myšlence, že a) je-li pohledávka, na niž původní žalovaný započetl, pravomocně přiznána, jelikož započtení nebylo z procesních důvodů zohledněno, b) uplatní-li někdejší žalovaný neúspěšně započtenou pohledávku proti žalobci samostatným návrhem a zároveň c) bude-li se žalobce bránit tvrzením, že posléze žalovaná pohledávka zanikla v prvém řízení nezohledněným zápočtem, nebude k této obraně možné přihlédnout, neboť tomu budou bránit účinky právní moci rozhodnutí přiznávajícího pohledávku, na niž bylo započteno. Pakliže totiž byla tato pohledávka přiznána, nemohla zaniknout započtením – a tudíž nemohla kompenzace přivodit ani zánik protipohledávky uplatněné posléze žalobou někdejšího žalovaného [LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 350–351, marg. 66–67]. Druhé staví na úvaze, že by jednání původního žalobce, jenž si nechal přiznat pohledávku, na niž žalovaný procesně neúčinně započetl, a poté se pokusil v řízení o žalobě na zaplacení neúspěšně započítávané pohledávky někdejšího žalovaného namítat, že tato pohledávka již zanikla oním započtením, bylo nutno hodnotit jako nepoctivé *(gegen Treu und Glauben)* [LEIPOLD, D. In: STEIN, JONAS, BERGER, 2005, op. cit., s. 350–351, marg. 68, podobně viz SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 40]. Rovněž Hess se bez bližšího dogmatického zdůvodnění přiklání k závěru, že nebyla-li mimoprocesně provedená kompenzace v řízení z procesních důvodů zohledněna, může žalovaný neúspěšně započtenou pohledávku uplatnit žalobou, aniž by se někdejší žalobce mohl dovolávat jejího zániku započtením (HESS, 2011, op. cit., s. 182–183, § 45, marg. 8). Ve prospěch závěru, že nemá-li soud pravomoc k posouzení *compensando* uplatněné pohledávky, je třeba s mimoprocesním zápočtem nakládat stejně jako se započtením uskutečněným v rámci procesu, se vyslovuje též např. KAWANO, M. Der prozessual unberücksichtigte Aufrechnungseinwand und seine materielle Wirkungen. *Zeitschrift für Zivilprozess*. 1981, č. 1, s. 1, 14–17, 27. Již před ním se k názoru, že by s procesně neúčinným započtením mělo být nakládáno shodně, ať už se uskutečnilo v řízení, či mimo něj, přihlásil Blomeyer (BLOMEYER, A. Außerprozessuale Aufrechnung und Prozessaufrechnung. *Zeitschrift für Zivilprozess*. 1975, č. 4, s. 439). Věřiteli, který pohledávku započetl mimoprocesně, následně se kompenzace dovolal v řízení o pasivní pohledávce, avšak jeho námitka započtení nebyla z procesních důvodů zohledněna, odmítají přiznat ochranu před ztrátou započítávané pohledávky Wolf (WOLF, C. Die Prozessaufrechnung – Teil 2. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2008, s. 753–754), Greger (GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 676–677, § 145, marg. 15), Rosenberg, Schwab a Gottwald (ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., s. 619, § 104, marg. 44–45), Schlüter (SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 388, marg. 40) či Wermeckes (WERMECKES, B. In: DAUNER-LIEB, LANGEN, 2021, op. cit., § 387, marg. 52).

Proti tomu lze namítnout, že právě vyslovená úvaha by žalovaného nutila, aby se v řízení dovolával započtení i tam, kde je mu zřejmé, že tato obrana pravděpodobně nemá naději na úspěch. Nastíněnou oponenturu je však možné vyvrátit poukazem na níže vyslovený závěr, že jsou strany s pravomocí soudu či rozhodce oprávněny disponovat též v průběhu řízení, takže zápočet aktivní pohledávky, která by měla být posuzována jiným orgánem než pohledávka pasivní, může být zohledněn, pakliže s tím protistrana nevysloví nesouhlas nejpozději při prvním následujícím úkonu ve věci samé (viz níž v podkapitole 2.3.3). Konstrukce, která upírá hmotněprávní účinky jen kompenzaci, jíž se věřitel neúspěšně dovolal v řízení, tak nositele aktivní pohledávky nenutí k jednání principálně nesmyslnému či neúčelnému. Přikláníme se proto k závěru, že hmotněprávní účinek započtení (v podobě zániku započítávaných pohledávek) je v případě kompenzace pohledávek, z nichž jedna podléhá rozhodčí smlouvě, a druhá nikoli, vyloučen, pouze pokud námitka započtení poukazující na tento zápočet skutečně byla věřitelem protipohledávky bezúspěšně uplatněna v řízení před soudem či rozhodcem.

I když dovodíme, že procesně neúčinné započtení nevyvolává svůj hmotněprávní účinek, a žalovanému tak zůstává zachováno oprávnění uplatnit pohledávku, kterou se neúspěšně pokusil započíst, žalobou, je žalovaný vystaven ještě jednomu zdroji rizika: promlčení. Podá-li věřitel aktivní pohledávky po jejím procesně neúčinném započtení žalobu na splnění odpovídajícího dluhu a namítne-li původní žalobce důvodně promlčení této pohledávky, bude někdejší žalovaný se svou žalobou neúspěšný, i když procesně nepřípustný zápočet v předešlém sporu nevyvolal zánik jeho pohledávky. Tato hrozba je však menší, než by se mohlo zdát, jelikož pokus o započtení pohledávky jejím nositelem představuje uplatnění práva před orgánem veřejné moci ve smyslu § 648 OZ. Právě vyslovený závěr má oporu v tuzemské judikatuře[69] a odpovídá pravidlu, které je výslovně zakotveno v německém občanském zákoníku.[70] Promlčecí lhůta by se měla stavět do okamžiku, kdy bude v řízení postaveno najisto, že započtení nevyvolalo zamýšlené procesní (a tedy ani hmotněprávní) účinky, což

[69] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 874/2005 (Rc 5/2008), a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 33 Cdo 284/2010. Citovaná judikatura českého Nejvyššího soudu dovozuje, že se započtení vztahuje na celou započítávanou pohledávku, a to i v rozsahu, v němž přesahuje pohledávku uplatněnou žalobcem. Tento závěr se jeví neopodstatněný, neboť námitka započtení vznesená žalovaným nemůže přivodit žádné procesní následky v rozsahu přesahujícím žalobní požadavek žalobce. Za správnější lze proto pokládat názor německé rozhodovací praxe, že započtení přivozuje stavení běhu promlčecí lhůty, pouze je-li učiněno proti pohledávce, která tvoří předmět řízení, a že ve výši, v níž přesahuje pohledávku uplatněnou v řízení žalobcem, se ohledně protipohledávky žalovaného promlčecí lhůta nestaví (rozsudek BGH z 20. 3. 2009, sp. zn. V ZR 208/07, NJW-RR 2009, 1169, bod 21, shodně GROTHE, H. In: SCHUBERT, C. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1: Allgemeiner Teil § 1–240. 9. vyd. München: C. H. Beck, 2021, § 204 BGB,* marg. *42).*

[70] § 204 odst. 1 bod 5 BGB. K aplikaci této normy na procesně nepřípustné započtení viz např. GROTHE, H. In: SCHUBERT, C. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 1: Allgemeiner Teil § 1–240. 9. vyd. München: C. H. Beck, 2021, § 204 BGB,* marg. *41, MANSEL, H.-P. In: STÜRNER, R. JAUERNIG. Bürgerliches Gesetzbuch. 19. vyd. München: C. H. Beck, 2023, § 204 BGB,* marg. *7, HENRICH, W. In:* HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 204, marg. 35, rozsudek BGH z 20. 3. 2009, sp. zn. V ZR 208/07, NJW-RR 2009, 1169, bod 21. Též STÜRNER, R. In: STÜRNER, R. *Jauernig. Bürgerliches Gesetzbuch.* 19. vyd. München: C. H. Beck, 2023, § 387, marg. 23, uvádí, že procesně nepřípustné započtení nemá žádný hmotněprávní účinek s výjimkou stavení běhu promlčecí lhůty.

se zásadně nestane dříve než pravomocným skončením řízení o pohledávce, proti níž bylo započteno.[71]

K jistému zhoršení postavení věřitele aktivní pohledávky však nezohledněním jeho námitky započtení pro nedostatek pravomoci soudu, popřípadě rozhodce přece jen dochází, i když dovodíme, že mu daná pohledávka zůstane zachována, aby se plnění na ni mohl domáhat samostatnou žalobou. Při uplatnění pohledávky žalobou bude totiž soud posuzovat, zda je, či není promlčena, podle stavu ke dni vyhlášení svého rozsudku.[72] Naproti tomu při započtení pohledávky se zachování promlčecí lhůty posuzuje k okamžiku, kdy se obě pohledávky staly způsobilými k započtení.[73] Nositel aktivní pohledávky by tedy mohl k zápočtu uplatnit též pohledávku, jejíhož uspokojení se již žalobou domáhat nemůže. Nepřihlédnutí k procesnímu započtení pohledávky tak žalovaného zbavuje možnosti obranného uplatnění již promlčené pohledávky, která nebyla promlčena ve chvíli, kdy se aktivní i pasivní pohledávka staly způsobilými k započtení.[74]

2.2 Nepřípustnost zohlednění zápočtu pohledávky nepodléhající pravomoci soudu či rozhodce

Výše vyslovené závěry mají přímý vliv na řešení hodnotového střetu, jenž stojí v pozadí otázky, zda lze zohlednit zápočet pohledávky vyňaté z pravomoci soudu nebo rozhodce, který projednává pohledávku, na niž se započítává. Kdybychom dovozovali, že i procesně neúčinné započtení vyvolává standardní hmotněprávní účinek v podobě zániku započítávané pohledávky, byli bychom nuceni upřednostnit právo žalovaného na soudní ochranu a umožnit soudu, aby uskutečněné započtení zohlednil, jelikož nereflektování hmotněprávně účinného započtení povede k velmi intenzivnímu negativnímu zásahu do právního postavení žalovaného (potenciální ztrátě sporu spojené s nemožností uplatnit protipohledávku vůči žalobci samostatnou žalobou).

---

71 Též v německé dogmatice se dovozuje, že stavení promlčecí lhůty přivozené procesním započtením končí pravomocným skončením řízení, v němž byl zápočet uskutečněn (HENRICH, W. In: HAU, POSECK, 2024, op. cit., § 204, marg. 73).

72 § 154 odst. 1 OSŘ.

73 § 617 odst. 2, § 1989 odst. 1 OZ. Blíže k zásadě *quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*, jež se v tomto pravidle projevuje, viz např. ZIMMERMANN, op. cit., 2004, s. 161–162, a ZIMMERMANN, R. Die Unidroit-Grundregeln der internationalen Handelsverträge 2004 in vergleichender Perspektive. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*. 2005, č. 2, 264, 279.

74 Negativní dopad nepřipuštění zápočtu promlčené pohledávky, jež není podřízena pravomoci soudu či rozhodce, na postavení jejího nositele bychom ovšem mohli zcela potlačit, pokud bychom připustili, že tento věřitel bude moci k příslušnému soudu, respektive rozhodci, podat žalobu na určení, že mu taková pohledávka svědčí (stran obecné arbitrability nároků na určení viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 6. 2007, sp. zn. 32 Odo 181/2006, a ze dne 12. 7. 2007, sp. zn. 26 Odo 353/2006, popřípadě HORÁK, P. Objektivní arbitrabilita – možnosti rozhodčího řízení. *Bulletin advokacie*. 2018, č. 9, s. 23). Autoritativní deklaraci existence dané pohledávky pak nebude na překážku to, že je již promlčena, neboť důvodně namítnuté promlčení vylučuje pouze uložení povinnosti na uvedenou pohledávku plnit. Po pravomocném určení existence aktivní pohledávky k tomu kompetentním orgánem pak bude možné přistoupit k jejímu zápočtu i v řízení před orgánem, jenž vede řízení o pohledávce pasivní (viz dále v podkapitole 2.3.1). Právě potřebou zajistit si možnost započtení pohledávky proti pohledávce podřízené pravomoci jiného orgánu bude přitom opodstatněn naléhavý právní zájem věřitele započítávané pohledávky na požadovaném určení ve smyslu § 80 OSŘ.

Akceptujeme-li naproti tomu argumentaci, která byla vyložena v předchozí podkapitole, a dovodíme-li, že započtení, jež je procesně neúčinné pro nedostatek pravomoci soudu nebo rozhodce, zůstává bez vlivu na hmotněprávní existenci protipohledávky, můžeme dát přednost autonomii vůle a právu na zákonného soudce a uplatnit z nich plynoucí zákaz zohlednění námitky započtení soudem či rozhodcem, neboť nezmění-li procesně neúčinný projev vůle k započtení hmotněprávní stav existence započítávané pohledávky, bude žalovaný stále moci uplatnit svou pohledávku za žalobcem samostatnou žalobou, a jeho procesní postavení se tedy podstatně nezhorší. Nebude ohrožen ani možností, že by se pohledávka, kterou se neúspěšně pokusil započíst, promlčela dříve, než skončí řízení o pasivní pohledávce, jelikož vznesení námitky započtení přivodí stavení běhu promlčecí lhůty ohledně aktivní pohledávky dle § 648 OZ.

Postavení věřitele aktivní pohledávky se v důsledku nezohlednění zápočtu pohledávky podřízené rozhodčí smlouvě soudem nebo pohledávky nepodléhající rozhodčí smlouvě rozhodcem změní k horšímu, pouze byla-li tato pohledávka promlčena v době, kdy byla namítnuta k započtení, avšak nikoli v době, kdy se obě pohledávky staly způsobilými k započtení, neboť takovou pohledávku lze započíst, nelze ji ovšem (dovolá-li se dlužník promlčení) úspěšně uplatnit žalobou na plnění.

Toto zhoršení postavení věřitele aktivní pohledávky však nemůže převážit nad hodnotou autonomie vůle či práva na zákonného soudce a opodstatnit popření rozhodnutí stran vyloučit pohledávku z pravomoci soudu, respektive potlačení pravidla, že mocenská ochrana soukromých práv a autoritativní řešení sporů náleží, není-li zde ujednání, jež by zakládalo pravomoc rozhodce, orgánům státu. Rozhodnutí neuplatnit pohledávku před skončením promlčecí lhůty samostatnou žalobou je totiž plně pod kontrolou věřitele dotčené pohledávky a není nepřiměřené, aby nesl negativní důsledky, jež z tohoto rozhodnutí vyplynou. Újma spočívající v nemožnosti provést zápočet promlčené pohledávky proti pohledávce, která podléhá pravomoci orgánu odlišného od toho, který by měl rozhodovat o započítávané pohledávce, je pro věřitele snadno odvratitelná tím, že svůj nárok aktivně uplatní ještě před uplynutím promlčecí lhůty.

Vzhledem k tomu, že je negativní dopad nezohlednění zápočtu pohledávky vyloučené z pravomoci soudu či rozhodce rozhodujícího o pasivní pohledávce do sféry žalovaného při přijetí výše naznačeného výkladu hmotněprávních účinků procesně neúčinného započtení velmi omezený (a přičitatelný samotnému žalovanému), dospíváme k závěru, že by v hodnotovém střetu autonomie vůle, potažmo práva žalobce na zákonného soudce a práva žalovaného na spravedlivý proces měla být upřednostněna autonomie vůle, respektive právo na zákonného soudce, což implikuje nedostatek oprávnění soudu či rozhodce přihlédnout k započtení pohledávky, jež jeho pravomoci nepodléhá.

2.3 Dílčí problémy související s nepřípustností zohlednění započtu

2.3.1 Započtení pravomocně přiznané pohledávky

Přihlédnutí k započtení pohledávky, jež byla z vůle stran podřízena pravomoci rozhodce, v řízení před soudem, respektive zohlednění započtu pohledávky, o niž rozhodčí smlouva uzavřena nebyla, rozhodcem lze pokládat za nepřípustné, pouze pokud o započítávané pohledávce dosud nebylo pravomocně rozhodnuto. Pakliže je pohledávka namítaná k započtení pravomocně přisouzena k tomu příslušným orgánem, neprotiví se zohlednění řečeného započtu vůli stran ani právu na zákonného soudce, neboť uvedená pohledávka již byla přezkoumána tím, kdo k tomu byl z vůle stran, potažmo zákonodárce povolán, a rozhodnutí vydané na základě tohoto posouzení je ve vztahu mezi účastníky prejudiciálně závazné, takže v něm vyslovené úsudky nemohou být ve sporu o pohledávku, na niž se započítává, přehodnocovány.[75] Za této situace je hodnotový střet v jádru posuzovaného problému namístě řešit odlišně: jelikož nejsou autonomie vůle stran a právo žalobce na zákonného soudce nijak narušeny přihlédnutím ke kompenzaci pohledávky, která již byla pravomocně přiznána příslušným orgánem, lze dát plný průchod ochraně procesních práv žalovaného a započtení protipohledávky v soudním či rozhodčím řízení o hlavní pohledávce reflektovat.[76]

Žalovanému, který se neúspěšně pokusil započíst aktivní pohledávku, o níž nemá pravomoc rozhodovat orgán projednávající žalobu na zaplacení pasivní pohledávky, zůstává zachována možnost uplatnit své právo u příslušného orgánu žalobou a navrhnout soudu či rozhodci

[75] § 159a OSŘ [v literatuře srovnej DVOŘÁK, B. *Právní moc civilních soudních rozhodnutí*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 62–69, a DVOŘÁK, B. In: LAVICKÝ a kol., op. cit., s. 772–773]. Také v německém právu je přijímán závěr, že zohlednění započtu pravomocně přisouzených pohledávek je přípustné, i když je k rozhodování o nich příslušný jiný orgán než ten, který projednává pasivní pohledávku. Vydáním rozhodčího nálezu tudíž odpadá překážka přihlédnutí k námitce započtení v soudním řízení (GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., § 145, marg. 20, SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 388, marg. 46, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 49, STADLER, A. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 145, marg. 29) a stejně tak rozhodce je oprávněn zohlednit započet pohledávky, která nespadá pod rozhodčí smlouvu, avšak byla již pravomocně přiznána soudem (GEIMER, R. In: ZÖLLER, op. cit., § 1029, marg. 86, ANDERS, M. In: ANDERS, M., GEHLE, B. *Zivilprozessordnung: ZPO*. 82. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 1029, marg. 37, VOIT, W. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 1029, marg. 24). Podobný názor viz ve starší rakouské právní nauce (BETTLEHEIM, E. In: KLANG, H. *Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. Vierter Band, § 1293 bis 1502*. Wien: Druck und Verlag der Österreichischen Staatsdruckerei, 1935, s. 504) a teorii mezinárodní arbitráže (BERGER, K. P. Set-Off in International Economic Arbitration. *Arbitration International*. 1999, roč. 15, č. 1, s. 77–78).

[76] V německojazyčné rozhodovací praxi a doktríně se dále usuzuje, že je-li pohledávka mezi stranami nesporná, může být její započtení v soudním řízení zohledněno, i když je podřízena rozhodčí smlouvě a není dosud pravomocně přiznána (usnesení BGH ze dne 29. 7. 2009, sp. zn. III ZB 48/09, GURSKY, K.-H. In: OLZEN, GURSKY, LÖWISCH, 2016, op. cit., Vorbemerkungen zu § 387 ff, marg. 49–50, KRÜGER, W., RAUSCHER, T. *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung: mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen. Band 1. §§ 1–354*. 6. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2020, § 145, marg. 35).

přerušení řízení do skončení takto iniciovaného sporu.[77] Poté, co mu příslušný orgán aktivní pohledávku pravomocně přizná, bude ji moci (opětovně a nyní již účinně) započíst v řízení o pohledávce pasivní.

2.3.2 Započtení pohledávky ve vykonávacím či exekučním řízení

Výše vyslovený závěr o nepřípustnosti přihlédnutí k započtu pohledávky, jež byla podřízena rozhodčímu řízení, v řízení soudním (respektive pohledávky nepodléhající pravomoci rozhodce v řízení rozhodčím) platí pro nalézací řízení. Pokud je však pohledávka vyhrazená rozhodčímu řízení namítnuta k započtení až v exekučním řízení a měla-li být posuzována v rámci opozičního sporu k návrhu povinného na zastavení výkonu rozhodnutí, potažmo exekuce pro zánik vykonávané pohledávky,[78] je situace méně jednoznačná. Autonomie vůle stran a právo žalobce na zákonného soudce zde stále nasvědčují závěru, že by existence a vlastnosti této pohledávky neměly být posuzovány soudem, pakliže strany projevily vůli danou pohledávku vyjmout z moci soudu. Proti autonomii vůle stran zde ovšem působí zájem nositele aktivní pohledávky poněkud intenzivněji, neboť to, že mu bude v nalézacím řízení uloženo plnit na pohledávku, proti níž se podle hmotného práva může bránit námitkou započtení, je méně silným zásahem do jeho sféry, než když bude navzdory existenci započitatelné pohledávky veřejnou mocí autoritativně donucován k plnění.[79]

---

77 GREGER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 678–679, § 145, marg. 19a a 20, SCHLÜTER, M. In: KRÜGER, 2022, op. cit., § 387, marg. 46, STÜRNER, R. In: STÜRNER, R. *Jauernig. Bürgerliches Gesetzbuch*. 19. vyd. München: C. H. Beck, 2023, § 387, marg. 23, WOLF, C., ESLAMI, N. In: VORWERK, WOLF, 2024, op. cit., § 1029, marg. 15. Srovnej též Wöstmannovu tezi, dle níž může soud k započtení pohledávky, jež je podřízena jinému pořadu práva, přihlédnout, jen pokud již byla započítávaná pohledávka pravomocně postavena najisto. Soud by proto měl nositeli aktivní pohledávky, jejíž zápočet není oprávněn zohlednit, stanovit lhůtu k podání žaloby, kterou bude započítávané právo uplatněno. Uplyne-li tato lhůta marně, má soud rozhodnout o pasivní pohledávce bez přihlédnutí k provedenému zápočtu (WÖSTMANN, H. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 145, marg. 16).

78 § 268 odst. 1 písm. g) OSŘ a § 55 zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „EŘ") (k povaze opozičních a impugnačních sporů srovnej např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 1. 2017, sp. zn. 20 Cdo 5510/2016, a ze dne 5. 12. 2018, sp. zn. 20 Cdo 4299/2018). Podle judikatury Nejvyššího soudu by v případě, že se pohledávky staly způsobilými k započtení ještě před vydáním rozhodnutí, které je vykonáváno, měla být exekuce zastavena podle § 268 odst. 1 písm. h) OSŘ, jelikož kompenzační projev vůle vyvolává zpětné účinky právě k okamžiku, kdy se obě pohledávky staly způsobilými k započtení, jak nyní stanoví § 1982 odst. 2 OZ [zhodnocení rozhodování soudů a státních notářství při výkonu rozhodnutí Nejvyššího soudu České socialistické republiky ze dne 18. 2. 1981, Cpj 159/79 (Rc 21/1981), a dále usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2005, sp. zn. 20 Cdo 1919/2005, a ze dne 28. 6. 2010, sp. zn. 20 Cdo 4660/2008, takto i KRBEK, P. In: DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád II. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, § 268–269, marg. 10]. Přesvědčivou kritiku tohoto náhledu viz ovšem ve SVOBODA, K. *Zastavení exekuce*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 305–307; srovnej již HANDL, V. In: HANDL, V., RUBEŠ, J. *Občanský soudní řád: komentář. II. díl*. Praha: Panorama, 1985, s. 269–270.

79 V zrcadlové situaci, kdy je v řízení před rozhodcem namítnuta pohledávka nepodléhající rozhodčí smlouvě (a dosud soudem pravomocně nepřiznaná), rozhodce ji proto nezohlední a žalobě vyhoví, srovnatelný problém nevyvstává, neboť akceptujeme-li, že procesně neúčinný zápočet nezpůsobí zánik započtené pohledávky, může žalovaný svou pohledávku započíst v exekučním řízení a následně vyvolat incidenční spor podle § 268 odst. 1 písm. g) OSŘ, v němž již existenci pohledávky podléhající pravomoci soudů bude posuzovat soud.

Domníváme se, že vyvážené řešení lze nalézt v setrvání na výše uvedeném závěru o nepřípustnosti zohlednění zápočtu pohledávky vyloučené ze soudní pravomoci rozhodčí smlouvou i pro řízení o výkonu rozhodnutí či řízení exekuční, avšak s možností odkladu výkonu rozhodnutí či exekuce proto, že lze očekávat, že budou výkon rozhodnutí či exekuce zastaveny pro potenciální zánik vymáhané pohledávky v důsledku započtení.[80] Povinný sice nemůže docílit zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce s ohledem na provedený zápočet, je-li pohledávka podřízena rozhodčímu řízení (a tím vyňata ze soudní pravomoci) a nebyla-li dosud v rozhodčím řízení projednána. Může však tuto pohledávku uplatnit před rozhodci a navrhnout odklad výkonu rozhodnutí, popřípadě exekuce do chvíle, než bude rozhodčí řízení skončeno s tím, že po vydání vyhovujícího rozhodčího nálezu již bude možné pohledávku procesně relevantním způsobem započíst (viz výše v podkapitole 2.3.1) a přivodit tím zastavení výkonu rozhodnutí nebo exekuce podle § 268 odst. 1 písm. g) OSŘ.[81]

2.3.3 Dispozice stran s pravomocí soudu či rozhodce

Procesní úprava předpokládá, že strany se mohou v případě podání žaloby na uspokojení pohledávky, ohledně níž byla, nebo naopak nebyla uzavřena rozhodčí smlouva, nedostatku pravomoci soudu či rozhodce dovolávat nejpozději při prvním úkonu ve věci samé.[82] Přiměřená aplikace těchto pravidel by měla limitovat též možnost dovolávat se nedostatku pravomoci soudu či rozhodce k posouzení pohledávky namítnuté k započtení.[83] Pakliže strana nenamítne nedostatek pravomoci k posuzování aktivní pohledávky při prvním úkonu ve věci samé, který činí po vznesení námitky započtení protistranou, je nutno usuzovat,

---

80 § 266 odst. 2 OSŘ, § 54 odst. 11 EŘ. Srovnej ŠOLTÝS, Ľ. K povahe kompenzačnej námietky v procesnom práve. *Socialistické súdnictvo*. 1982, č. 11, s. 31, a JÄGER, M. *Zánik závazků započtením. Současný právní stav a změny v novém soukromém právu*. Praha: Linde, 2013, s. 248–249.

81 Podobně převažující část německé dogmatiky dovozuje, že byl-li v soudním či rozhodčím řízení uskutečněn zápočet, který nevyvolal zamýšlené procesní účinky s ohledem na nedostatek pravomoci, může být totéž započtení následně uplatněno, pokud bude v mezidobí započítávaná pohledávka přiznána k tomu kompetentním orgánem (ať již řádným soudem, či rozhodcem), a to i cestou opoziční žaloby *(Vollstreckungsabwehrklage* či *Vollstreckungsgegenklage)* [SCHLOSSER, P. In: STEIN, F., JONAS, M., BERGER, C. *Kommentar zur Zivilprozessordnung. Band 9, § 916–1068*. 22. vyd. Tübingen: Mohr Siebeck, 2002, § 1029, marg. 31, GEIMER, R. In: ZÖLLER, op. cit., s. 2289, § 1029, REICHOLD, K. In: THOMAS, H., PUTZO, H. *Zivilprozessordnung: Kommentar*. 36. vyd. München: C. H. Beck, 2015, § 1029, marg. 9, marg. 88–89, SAENGER, I. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 1029, marg. 19, WOLF, C., ESLAMI, N. In: VORWERK, WOLF, 2024, op. cit., § 1029, marg. 15, odlišně s ohledem na smysl a účel koncentrace řízení, respektive procesní prekluze ROSENBERG, SCHWAB, GOTTWALD, 2018, op. cit., s. 619, § 104, marg. 43].

82 § 106 odst. 1 OSŘ a § 15 odst. 2 zákona č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZRŘ").

83 Podobně je v Německu časově omezeno právo dovolávat se nepřípustnosti započtení pohledávky podléhající pravomoci rozhodce v řízení soudním (§ 1032 ZPO, usnesení BGH ze dne 25. 2. 2021, sp. zn. I ZB 78/20, BeckRS 2021, 8031, body 14–15, ANDERS, M. In: ANDERS, M., GEHLE, B. *Zivilprozessordnung: ZPO*. 82. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 1032, marg. 3, VOIT, W. In: MUSIELAK, VOIT, op. cit., § 1032, marg. 6), a pohledávky, o níž nebyla uzavřena rozhodčí smlouva, v řízení před rozhodcem (§ 1040 ZPO, SAENGER, I. In: SAENGER, 2023, op. cit., § 1040, marg. 5, WOLF, C., ESLAMI, N. In: VORWERK, WOLF, 2024, op. cit., § 1040, marg. 14).

že mlčky akceptuje pravomoc soudu či rozhodce k posouzení započítávané pohledávky.[84] Nelze-li ovšem o určité pohledávce uzavřít rozhodčí smlouvu nebo je-li tato smlouva neplatná, popřípadě neexistuje, může soud k zápočtu pohledávky přihlédnout vždy, bez ohledu na to, zda tomu procesní strana oponuje.[85]

Tato úvaha pak vede rovněž k závěru, že u započtení dohodou námi posuzovaný hodnotový střet autonomie vůle či práva žalobce na zákonného soudce a práva žalovaného na spravedlivý proces zpravidla nevyvstane, není však zhola vyloučen. Pakliže a) jsou strany ve shodě, že chtějí určitou pohledávku započíst proti pohledávce jiné, b) mají zároveň právo tuto pohledávku podřídit pravomoci rozhodců, i když o ní nebyla dříve uzavřena rozhodčí smlouva (anebo ji naopak z pravomoci rozhodců vyjmout, přestože se původně dohodly, že se spory o pohledávku budou řešit v rozhodčím řízení), a c) jejich souhlasné vůli odpovídá, aby k tomuto zápočtu přihlédl soud nebo rozhodce projednávající pasivní pohledávku, pak vskutku zohlednění této kompenzace nic nebrání, neboť proti právu účastníka, jenž se daného započtení dovolává, na spravedlivý proces nepůsobí v opačném směru autonomie vůle stran (i s tou je totiž zohlednění kompenzace v souladu) ani právo na zákonného soudce (neboť s pravomocí rozhodujícího orgánu strany disponovaly způsobem souladným se zákonem).

Nicméně pokud se platnost a účinnost započtení, které bylo v hmotněprávní rovině provedeno dohodou, stane spornou z důvodů, které předpokládají posouzení existence pohledávky, jež se vymyká pravomoci orgánu vedoucího řízení o pasivní pohledávce, přičemž strana, která se zápočtu nedovolává, vysloví nesouhlas s tím, aby byla pohledávka, u níž je nedostatek pravomoci dán, projednávána v soudním či rozhodčím řízení o hlavní pohledávce, uplatní se výše uvedené závěry a započtení – byť podle tvrzení účastníka řízení, jenž uplatňuje námitku započtení, provedené dohodou – nebude moci být soudem, respektive rozhodcem zohledněno.

2.3.4 Následky nepřípustného zohlednění zápočtu soudem či rozhodcem

Jestliže soud přihlédne k námitce započtení vznesené žalovaným, přestože strany uzavřením rozhodčí smlouvy přenesly pravomoc k posuzování započítávané pohledávky na rozhodce a žalobce se proti této námitce včas dovolal uzavření rozhodčí smlouvy, zatíží své rozhodnutí zmatečnostní vadou, neboť vydá rozhodnutí ve věci, která nenáleží do soudní

84 SACHS, K., LÖRCHER, T. In: BÖCKSTIEGEL, K.-H., KRÖLL, S., NACIMIENTO, P. *Arbitration in Germany: the model law in practice*. Austin: Wolters Kluwer, 2007, s. 316, marg. 13, MOURRE, A. The Set-Off Paradox in International Arbitration. *Arbitration International*. Roč. 24, č. 3, s. 398. Berger tento závěr dovozuje ze zásady *venire contra factum proprium nemini licet* (BERGER, K. P. Set-Off in International Economic Arbitration. *Arbitration International*. 1999, roč. 15, č. 1, s. 78). V německém právu viz i důvodovou zprávu k návrhu zákona o nové úpravě rozhodčího řízení (DEUTSCHER BUNDESTAG. *Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Schiedsverfahrensrechts*. Drucksache 13/5274, zu § 1046, s. 49: *„Není-li započítávaná pohledávka kryta rozhodčí smlouvou, může být před rozhodčím soudem uplatněna, pouze pokud žalobce nezpochybní pravomoc rozhodčího soudu, a lze tedy usuzovat, že došlo k rozšíření rozhodčí smlouvy.“).*

85 § 106 odst. 1 věta druhá OSŘ *per analogiam*.

pravomoci.[86] Podobně zohlední-li rozhodce započet pohledávky, ohledně níž nebyla uzavřena rozhodčí smlouva, která by zakládala jeho pravomoc k posouzení vzniku a trvání dotčené pohledávky, založí tím důvod ke zrušení rozhodčího nálezu soudem na návrh kterékoli strany rozhodčího řízení.[87]

V obou případech bude ovšem nastíněná vada rozhodnutí soudu, případně rozhodce zatěžovat pouze v rozsahu, v němž se žalovaný dovolal započtení a soud nebo rozhodce z tohoto důvodu žalobu zamítl, neboť pouze v této části má nepřípustné překročení hranic soudní či rozhodčí pravomoci vliv na výsledek sporu. V rozsahu, v němž bylo žalobě vyhověno, nebo byla zamítnuta z jiného důvodu než pro uplatnění započtu žalovaným, není předmětné rozhodnutí vybočením z mezí pravomoci soudu či rozhodce zasaženo.

Závěr

Problém, nakolik lze zohlednit započet pohledávky, jež byla vyňata z pravomoci civilních soudů rozhodčí smlouvou, v soudním řízení, respektive pohledávky, která nebyla podřízena pravomoci rozhodce, v řízení rozhodčím, je problémem střetu hodnot. Stojí v něm proti sobě z jedné strany autonomie vůle a právo na zákonného soudce (jež svědčí ve prospěch závěru, že existence pohledávky, již chtěly strany vyjmout z pravomoci soudů, by soudy neměla být posuzována ani jako otázka předběžná, a že pohledávka, ohledně níž strany nezaložily pravomoc rozhodců, zůstala vyhrazena pravomoci státních soudů a nesmí být ani prejudiciálně posuzována rozhodci) a z druhé strany právo žalovaného na soudní ochranu (které podporuje závěr, že by žalovaný měl mít v procesu možnost uplatnit veškeré prostředky obrany, které mu poskytuje hmotné právo).

Řešení nabízené českou judikaturou, podle níž námitku započtení zohlednit lze, i když se aktivní pohledávka vymyká pravomoci orgánu, který má rozhodovat o pasivní pohledávce, pokládáme za obhajitelné. Odpovídá ostatně stanovisku, jež k dané otázce v současnosti zaujímá právo švýcarské či – podle rozhodovací praxe OGH – právo rakouské a které se v rostoucí míře prosazuje též v mezinárodní arbitráži. Pokusili jsme se nicméně k nastolenému problému nabídnout alternativní přístup, v souladu s nímž soud či rozhodce k započtení pohledávky, která nepodléhá jeho pravomoci, přihlížet nesmí, jestliže se procesní strana, která námitku započtení neuplatňuje, dovolá v soudním řízení existence rozhodčí smlouvy a v rozhodčím řízení nedostatku pravomoci rozhodce.

Nezohlednění námitky započtení sice představuje zásah do práva žalovaného na soudní ochranu, pokud však akceptujeme, že procesní nepřípustnost námitky započtení

[86] § 229 odst. 1 písm. a) OSŘ. Závěr, že projednání věci soudem navzdory včasnému uplatnění námitky, že byla ve věci uzavřena rozhodčí smlouva, zakládá zmatečnostní vadu soudního rozhodnutí, viz v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2000, sp. zn. 20 Cdo 2312/2000.

[87] § 31 písm. b) ZRŘ. Obdobně se v německé teorii dovozuje, že zohlednění zápočtu pohledávky nepodřízené pravomoci rozhodce zakládá důvod ke zrušení rozhodčího nálezu podle § 1059 odst. 2 bodu 1 písm. c) ZPO, srovnej např. ANDERS, M. In: ANDERS, M., GEHLE, B. *Zivilprozessordnung: ZPO*. 82. vyd. München: C. H. Beck, 2024, § 1059, marg. 17, a rovněž WILSKE, S., MARKERT, L. In: VORWERK, WOLF, 2024, op. cit., § 1059, marg. 44.

pro nedostatek pravomoci soudu nebo rozhodce odnímá kompenzačnímu projevu vůle hmotněprávní účinky, a že tedy pohledávka použitá k započtení v tomto případě nezaniká, je míra, v níž nezohlednění námitky započtení zasahuje do postavení žalovaného, dostatečně nízká na to, abychom mohli upřednostnit hodnoty autonomie vůle a práva na zákonného soudce. Teze, dle níž započtení, které pro nedostatek pravomoci rozhodujícího orgánu k posouzení aktivní pohledávky nevyvolává procesní účinky v řízení o pohledávce pasivní, nemá mít ani v rovině hmotného práva vliv na existenci pohledávky aktivní, je přitom podle našeho názoru smysluplná a spravedlivá. Lze ji ospravedlnit široce přijatelnou hodnotovou argumentací, byť konkrétní dogmatické zdůvodnění upření hmotněprávních účinků procesně neúčinné kompenzaci může zůstat otevřené k diskuzi.

Námi navržené řešení umožňuje zachovat maximum z autonomie vůle, potažmo práva na zákonného soudce, a současně efektivně ochránit právní postavení žalovaného, jemuž zůstává vyhrazena možnost uplatnit nepřípustně započtenou pohledávku samostatnou žalobou před k tomu příslušným orgánem a k účinnému zápočtu případně přikročit až poté, co mu bude tato pohledávka pravomocně přisouzena. Z naznačeného hlediska máme za to, že námi preferovaný přístup více šetří střetávající se hodnoty, a je proto ve výsledku přesvědčivější než koncepce, která se prosadila v tuzemské rozhodovací praxi.

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

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 427–450
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-2

Dismissals of the Court Presidents in the Visegrad Group Countries in the Light of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights*

Jan Denka**

Abstract

The dismissals of the court presidents have been an issue of considerable controversy in several European jurisdictions, notably in the Visegrad Group countries (Czechia, Hungary, Poland, and Slovakia). On the one hand, these actions might be perceived as a potential threat to the independence of the judiciary. Still, on the other hand, the premature termination of the court president's mandate may prove necessary under certain circumstances. The article explores the common problems that have arisen in the V4 states and the guarantees stemming from Article 6(1) of the European Convention on Human Rights. It provides an insight into the domestic removal mechanisms. Based on the existing ECtHR case-law, the positive duties of the States are further reconstructed with regard to the dismissals of the court presidents. The article also includes several proposals for solving specific problems that the Court has not directly addressed. Furthermore, it lists the criteria to be met by the High Contracting Parties so that the national practices regarding dismissal proceedings fully comply with the Convention.

Keywords

Court Presidents; Judicial Independence; Independent and Impartial Tribunal; Fair Trial; Removal Decisions; Transmission Belts; European Court of Human Rights; Visegrad Group.

Introduction

Over the years, the removal of court presidents has stirred significant controversies in some Central and Eastern European countries. In fact, discretionary dismissals prove

* I would like to express my gratitude to Prof. Wojciech Piątek, Prof. Witold Płowiec, Dr Adam Płoszka and Konrad Górski for their insightful comments on the draft version of this article. I am also thankful to Prof. Krisztina Rozsnyai and Prof. Lukáš Potěšil for clarifying certain aspects of the Czech and Hungarian systems. Last but not least, I would like to extend my appreciation to the anonymous reviewers and the members of the editorial board for their valuable feedback on my manuscript. All errors are my own. This research received funding from the National Science Centre, Poland, grant number: 2017/25/B/HS5/00343, research project: 'Administrative Supervision of Courts and Judges'.

** Jan Denka, PhD student, Department of Constitutional Law, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland / Email: janden@amu.edu.pl / ORCID: 0000-0001-9385-0984

to be a 'common practice' in the region.[1] Several pressing challenges have been identified in the existing literature, particularly concerning the Visegrad Group countries (Czechia, Hungary, Poland, and Slovakia). Nevertheless, the existing problems have not been examined more systematically, and the conceptualisation of this topic is still limited. Most of the current literature focuses on instances of abuses directed at court presidents in Central and Eastern Europe. Selected dismissal cases have been analysed mainly in relation to the discourses on judicial independence and illiberal democratic backsliding. These discussions tend to be fragmented, which may lead readers to question the relevance of these findings for developing new judicial independence standards for other countries that have not faced such severe attacks on the positions of court presidents. Admittedly, the influence of international law on the domestic institutional court designs has already been discussed to some extent in the literature.[2] What has been lacking, however, is a more robust focus on the impact of the international human rights law on the construction of dismissal mechanisms of court presidents.

The way the dismissal mechanisms affecting the court presidents are constructed in domestic legal systems is not without significance for how the presidents administer their courts. Ultimately, even though they are judges, their role does not consist in adjudication. Depending on the national provisions and non-legislative determinants, they may increase the quality of services provided by the courts, improve the working environment of rank-and-file judges, influence their careers and/or shape the image of the judiciary to varying degrees.[3] The premature termination of their mandates may be viewed as a 'negative assessment' of their performance. From this perspective, the question arises about sufficient safeguards to protect the court presidents against arbitrary dismissals. In this regard, the relationship between the domestic removal mechanisms and the scope of the judges' rights deriving from the European Convention on Human Rights remains unclear. The article seeks to fill this research gap. The main research question is: to what extent might the interpretation

1 BLISA, A., KOSAŘ, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal*. 2018, Vol. 19, no. 7, pp. 2041–2075. ISSN 2071-8322. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200023324; SPÁČ, S., ŠIPULOVÁ, K., URBÁNIKOVÁ, M. Capturing the Judiciary from Inside: The Story of Judicial Self-Governance in Slovakia. *German Law Journal*. 2018, Vol. 19, no. 7, p. 1746. ISSN 2071-8322. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200023221; GERSDORF, M., PILICH, M. Judges and Representatives of the People: a Polish Perspective, *European Constitutional Law Review*. 2020, Vol. 16, no. 3, p. 358. ISSN 1744-5515. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019620000206; BOBEK, M. The Administration of Courts in the Czech Republic – In Search of a Constitutional Balance. *European Public Law*. 2010, Vol. 16, no. 2, p. 258. ISSN 1354-3725. DOI: https://doi.org/10.54648/euro2010018

2 See, for example, KOSAŘ, D., LIXINSKI, L. Domestic Judicial Design by International Human Rights Courts, *American Journal of International Law*. 2015, Vol. 109, no. 4, pp. 729–741. ISSN 0002-9300. DOI https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.109.4.0713

3 See, for example, ŠIPULOVÁ, K., SPÁČ, S., KOSAŘ, D., PAPOUŠKOVÁ, T., DERKA, V. Judicial Self-Governance Index: Towards better understanding of the role of judges in governing the judiciary, *Regulation & Governance*. 2023, Vol. 17, no. 1, pp. 22–38. ISSN 1748-5991. DOI: https://doi.org/10.1111/rego.12453; BLISA, KOSAŘ, 2018, op. cit., pp. 2032–2033; ZHOLOBOV, Y. B., KORNEV, V. N. Legal status of the president of the court as a judge and organizer of judicial activities: Structure and models, *Vestnik of Saint Petersburg University Law*. 2021, Vol. 12, no. 4, p. 931. ISSN 2587-5833 DOI: https://doi.org/10.21638/spbu14.2021.407; MUSCALU, E. Managerial Approach on the Role and Responsibility of the Presidents of the Court and the Individual Performance of Judges. *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*. 2014, Vol. 164, no. 11, pp. 87–89. ISSN 1728-3817. DOI: http://doi.org/10.17721/1728-2667.2014/164-11/15

of Article 6(1) of the European Convention on Human Rights affect the scope of duties imposed on all the Council of Europe member states concerning the practices of dismissals? A recent study by D. Kosař and K. Šipulová has revealed that supranational protection of selected supreme court presidents in Central and Eastern Europe has significantly affected the dynamics between judges and governments.[4] In my article, I will therefore not only reflect on past violations of the Convention but also discuss the need for reforms to domestic dismissal mechanisms in the Council of Europe states, which might prevent future infringements of Article 6(1). While I acknowledge that the premature termination of a court president's mandate may be necessary under certain circumstances, the development of international standards concerning judges' positions complicates the distinction between legitimate and illegitimate dismissals. The findings from this research, however, can offer crucial guidance for parties involved in proceedings, judges, and decision-makers when addressing dismissal practices. Ultimately, the discussion in my article aims to contribute to the ongoing debate on enhancing the institutional resilience of courts against potential threats from other state actors. It brings attention to a seemingly narrow yet fundamental topic that has not been central in the existing literature on judicial independence.

The structure of this article enables a thorough examination of the problem. The first section provides insight into the crucial issues that have occurred in the V4 states with regard to the discretionary dismissals of the court presidents. Each of the domestic legal systems provides different dismissal mechanisms. The juxtaposition of these closely related states with various institutional frameworks enables the identification of some common problems with the dismissals. The second section examines the stances the ECtHR has taken on these controversial actions and to what extent the interpretation of Article 6(1) has evolved. The third section covers the significant problems that have not yet been fully addressed in the ECtHR case-law but are likely to arise in the future. It provides specific proposals for solving these problems. Based on my analysis, I argue that even though Article 6(1) does not require the High Contracting Parties to adopt a particular model of removing court presidents, it constitutes a legal obstacle for some domestic mechanisms. The summary lists the criteria to be used by the national authorities when assessing the compliance of domestic provisions and the practice of applying these regulations with Article 6(1) of the Convention.

1 The Pressing Problems in V4 Countries

The dismissal procedures differ substantially between domestic legal systems, which becomes quite evident after a close overview of the replies provided by the state authorities to the questionnaires on the role of court presidents prepared by the Consultative Council of European Judges in 2016. However, based on the data collected from 36 countries, three distinctive models of dismissing court presidents can be identified.[5] These models can be distinguished

4 KOSAŘ, D., ŠIPULOVÁ, K. Judicial Empowerment of Chief Justices in Central Europe through Supranational Means: Judicial Self-Defense or Judicial Self-Dealing? *International Journal of Constitutional Law*. 2025, Vol. 23, no. 1, pp. 279–297. ISSN 1474-2640. DOI: https://doi.org/10.1093/icon/moaf017

5 I refer to Opinion n° 19 (2016) on the role of court presidents by Consultative Council of European Judges (10. 11. 2016).

on the sole criterion of the competent authority – 'the judicial council model', 'the court model', and 'the ministerial model'.[6] The third one, in which the Minister of Justice is the only body empowered to remove court presidents, can be easily misclassified as a CEE phenomenon. This argument can be easily countered by pointing out that in Czechia, the court presidents can only be removed as a result of proceedings before a disciplinary court, while in Hungary, the President of the National Office for the Judiciary has a respective competence in that sphere. However, Poland and Slovakia do represent the 'ministerial model'.

The study focuses on the Central and Eastern European states since the efforts to remove the court presidents have been particularly evident in the region. The question, however, might arise about the logic behind the selection of countries (Czechia, Hungary, Poland, and Slovakia). The study follows the 'most similar cases' principle.[7] All four selected countries share significant similarities, which can be largely attributed to their post-communist heritage. Each of these countries has been involved in the ongoing European integration processes within the Visegrad Group, the European Union, and the Council of Europe.[8] Moreover, the national constitutions of the V4 states provide similar provisions regarding judicial independence.[9] Despite these similarities, the safeguards of judicial independence have been realised by various means, including by adopting different 'models' concerning the dismissals of the court presidents. To varying degrees, these institutional designs have been affected by political actors' efforts to undermine the judiciary's independence. Notwithstanding different legal frameworks and various experiences, the dismissals of court presidents have, at least at a certain point, led to some contentious issues in the V4 states. Therefore, it is worth exploring the central problems in each of those countries and identifying what ties them together.[10]

---

6 Some countries cannot be unambiguously classified. While in some domestic systems the competence to remove court presidents is not exclusive to a single body, there is also a number of institutions that can be described as unique, because the power to remove court presidents is granted to some 'less common' body, such as Parliament (in Ireland).

7 HIRSCHL, R. The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law. *American Journal of Comparative Law*. 2005, Vol. 53, no. 1, pp. 132–139. ISSN 0002919X. DOI: https://doi.org/10.1093/ajcl/53.1.125

8 For this reason, other CEE states have been considered less 'comparable' for this case study. For example, Croatia and Ukraine (as member states of the Council of Europe) were also initially considered when selecting the countries for the case study. However, it must be acknowledged that Croatia, which has been a part of the European Union for a shorter period, was also affected by some other significant variables (mainly as a result of the dissolution of Yugoslavia and the wars). At the same time, Ukraine is only a member of the Council of Europe, not the European Union, and the socio-political background of the country could make the comparison less plausible.

9 Article 82 of the Constitution of the Czech Republic, 16. 12. 1992, the Czech Collection of Laws 1/1993; Article 26 of the Fundamental Law of Hungary, 18. 4. 2011; Article 178 of the Constitution of the Republic of Poland, 2. 4. 1997, Polish Journal of Laws 1997, No. 78, Item 483; Article 144 of the Constitution of the Slovak Republic, 1. 9. 1992, the Collection of Laws of the Slovak Republic, 460/1992, as amended.

10 The following remarks refer mainly to ordinary courts. It turns out that generally the institutional design might differ as regards the highest courts and specialised courts. For example, in Poland, the Voivodeship Administrative Court presidents may be dismissed by the President of the Supreme Administrative Court (article 21a of the Law on the System of Administrative Courts, Polish Journal of Laws 2021, Item 137, as amended).

1.1 Czechia

As mentioned above, the Czech court presidents can be dismissed solely by a disciplinary court. One might erroneously conclude that the so-called 'court model' is exclusively specific to the states that have been cultivating democratic traditions for a long time (Austria, Denmark, Finland, Germany), the group to which Czechia does not seem to belong as a post-Communist state. Admittedly, Ministers of Justice could dismiss court presidents (until the relevant laws were deemed unconstitutional by the Constitutional Court in 2006).[11] However, it cannot be overlooked that the court presidents were not deprived of the opportunity to challenge the removal decisions, even though it was not always entirely obvious. In 2005, the Municipal Court in Prague stated that the ministerial acts could be reviewed before an administrative court and that they must meet the standards for justification of administrative decisions.[12] Accordingly, it became clear that the Czech ministers could not act on a discretionary basis since their decisions were subject to a subsequent review. The 2005 judgment was given over 15 years after the Velvet Revolution (1989). At first glance, it could be assumed that several ministers would be inclined to apply the legal provisions arbitrarily if they – wrongly – supposed that their decisions were final. Nevertheless, as D. Kosař points out, they tended to be reluctant (with some exceptions) to use their power owing to 'the extremely high political costs'.[13] The fact remains that there was a recurring threat that another new minister would jeopardise the position of court presidents. More importantly, it is not entirely clear why some presidents why some presidents were dismissed while others served for many years.

In 2006, the Constitutional Court of the Czech Republic declared Article 106 of the Czech Law on Courts and Judges unconstitutional, citing the principles of the separation of powers and the independence of the judiciary.[14] Consequently, the Minister of Justice lost the competence to dismiss court presidents, which was a significant shift because at that time the court presidents were appointed for indefinite terms ('life appointment').[15]

The 2008 amendment introduced a new dismissal mechanism. After it entered into force, the court presidents are appointed for fixed terms with the possibility of being dismissed by a disciplinary court.[16] In most cases, the term lasts for 7 years.[17] The introduction of fixed terms could have been perceived as an *ex lege* dismissal of all the Czech court presidents and

11 KOSAŘ, D. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review*. 2017, Vol. 13, no. 1, pp. 105–108. ISSN 1744-5515. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019616000419

12 BOBEK, 2010, op. cit., pp. 258–259.

13 KOSAŘ, 2017, op. cit., pp. 105–106; BOBEK, 2010, op. cit., p. 265.

14 The judgment of the Czech Constitutional Court 11. 7. 2006, Pl. ÚS 18/06.

15 KOSAŘ, 2017, op. cit., p. 99; BOBEK, 2010, op. cit., p. 265.

16 KOSAŘ, 2017, op. cit., pp. 108–109; See: § 3 of the Law on Proceedings in the Cases of Judges, Prosecutors and Bailiffs, 11. 1. 2002, 7/2002, as amended.

17 See: § 102–105 of the Law on Courts and Judges, 11. 1. 2002, the Czech Collection of Laws 6/2002, as amended.

vice-presidents. However, since the pressure from court presidents was so high, after the amendment, the Minister of Justice appointed the incumbent presidents for another term.[18]

According to § 106 of the Law on Courts and Judges, the court president may be removed from their office only as a result of disciplinary proceedings.[19] Motions to initiate disciplinary proceedings may be lodged by several bodies, in particular: (a) the President of the Republic against most court presidents, (b) the Minister of Justice, (c) the Public Defender of Rights, (d) the president of the court against the vice-presidents of the same court and against the presidents and vice-presidents of lower instance courts.[20] From the 2008 amendment, the Supreme Administrative Court was a disciplinary court for the court presidents.[21] However, it must be noted that in 2024, the existing (one instance) model of disciplinary proceedings was significantly changed. Consequently, under the current legislation, disciplinary courts are, in the first instance, the superior courts and, in the second instance, the Supreme Court and the Supreme Administrative Court.[22]

The case of Czechia provides an example of the shift from 'the ministerial model', in which the executive had extensive power over the court presidents, toward 'the court model', which ultimately allows other judges to remove the court presidents within disciplinary proceedings. Even though the Minister of Justice can still file a motion to initiate disciplinary proceedings, it is ultimately the competence of the disciplinary courts to evaluate the behaviour of judges and potentially decide on removing them from the position of court presidents.

1.2 Hungary

The actions initiated against the court presidents have also raised significant controversies in Hungary, yet not because the competent authorities have issued several arbitrary dismissal decisions. From 1 January 2012, the retirement age of judges was lowered from 70 to 62 years, with the consequence that a substantial part of the most experienced Hungarian judges (around 10%), including several court presidents, were ousted from power. The possibility of reappointment was excluded because the retirement age was lowered, and judges were dismissed not only from their offices as presidents but also from their posts as judges. The lowering of the age was later declared unconstitutional by the Hungarian constitutional court as incompatible with judicial independence.[23]

[18] On this issue see KOSAŘ, 2017, op. cit., pp. 109–112; MOLITERNO, J. E., ČUROŠ, P. Recent Attacks on Judicial Independence: The Vulgar, the Systemic, and the Insidious. *German Law Journal*. 2021, Vol. 22, no. 7, p. 1171. ISSN 2071-8322. DOI: https://doi.org/10.1017/glj.2021.63

[19] The Law on Courts and Judges, 11. 1. 2002, the Czech Collection of Laws 6/2002, as amended.

[20] § 8 (3) of the Law on Proceedings in the Cases of Judges, Prosecutors and Bailiffs, 11. 1. 2002, 7/2002, as amended.

[21] § 5 (7) of the Amending Act, 16. 1. 2008, 314/2008.

[22] § 1 (10) of the Amending Act, 11. 12. 2024, 438/2024.

[23] On this issue see also, for example: GYULAVÁRI, T., HŐS, N. Retirement of Hungarian Judges, Age Discrimination and Judicial Independence: A Tale of Two Courts. *Industrial Law Journal*. 2013, Vol. 42, no. 3, pp. 289–297. ISSN 1464-3669. DOI: https://doi.org/10.1093/indlaw/dwt010; KOSAŘ, D., ŠIPULOVÁ, K. The Strasbourg Court Meets Abusive Constitutionalism: Baka v. Hungary and the Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2017, Vol. 10, no. 1, p. 87. ISSN 1876-4053. DOI: https://doi.org/10.1007/s40803-017-0065-y; HALMAI, G. The Early Retirement Age of the Hungarian Judges. In: NICOLA, F., DAVIES, B. (eds.). *EU Law Stories. Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 471–488. ISBN 9781316340479. DOI: https://doi.org/10.1017/9781316340479.024

Under the current legislation, the court presidents in Hungary are appointed for fixed terms of 6 years (§ 127 of the Hungarian Law on the Organisation and Administration of Courts). However, according to § 76 (5), the President of the National Office for the Judiciary (NOJ) may dismiss them before the expiry of the term (§ 138). The status of the authority empowered to remove court presidents is undoubtedly specific since they are elected by the Parliament from among the judges upon a recommendation of the Hungarian President (§ 66 and § 67).[24] The Hungarian model appears, therefore, problematic because the powerful position of the NOJ may be considered 'detrimental to the judicial independence'.[25]

A motion for the dismissal of the Hungarian court presidents can be lodged by the plenary meeting of judges (§ 144), which consists of the judges assigned to *Kúria,* namely the Hungarian Supreme Court, and the regional courts of appeal, but may also include the judges of the district and regional courts (§ 143). The dismissal procedures can also be initiated by the judicial council by a two-thirds majority (§ 151). Moreover, the management activities of a court executive may also be inspected by the President of *Kúria* (§ 136). If the inspection finds that a court executive is 'unfit' for the position, the court president is automatically relieved of their duties with immediate effect. This prerequisite of 'unfitness' is certainly vague, but importantly, the court executive relieved from office may lodge an appeal against the decision with the respective 'service court' within 15 days from the date of delivery (§ 140). This right applies to all presidents whose activities were negatively assessed in such procedures.[26] Consequently, in spite of the significant power held by the President of the NOJ, the removal decision can still be challenged before the court.

Besides the investigation of management activities, which might result in the relief of duties with immediate effect, the Hungarian court presidents are not exempt from disciplinary proceedings before a court, which can still be conducted even if the presidents resign from their position voluntarily (§ 139).[27] It can be concluded that, despite the controversial position of the NOJ, the Hungarian model has still offered some safeguards for removed court presidents because, eventually, the cases concerning the dismissals will be resolved by the judges themselves. It cannot be overlooked that there is an ongoing risk of attacks on the independence of the disciplinary courts, which can potentially undermine the position of court presidents as well.[28]

1.3 Poland

By contrast, Poland is one of the states that fit into the 'ministerial model'. Polish court presidents (as well as vice-presidents) may be dismissed by the Minister of Justice during

24 See the Law on the Organisation and Administration of Courts, the National Legal Repository of Hungary CLXI, as amended.

25 SZENTE, Z. Stepping Into the Same River Twice? Judicial Independence in Old and New Authoritarianism. *German Law Journal*. 2021, Vol. 22, no. 7, p. 1323. ISSN: 2071-8322. DOI: https://doi.org/10.1017/glj.2021.69

26 See the Law on the Organisation and Administration of Courts, the National Legal Repository of Hungary CLXI, as amended.

27 Ibid.

28 MATUSIK, T. Targeting Disciplinary Courts. Why Hungary Is on the Verge of a Full-scale Judicial Capture. *Verfassungsblog* [online]. 16. 1. 2025. DOI: https://doi.org/10.59704/e4efc1a09b94c193

the term of office in four cases: (a) glaring or persistent failure to fulfill professional duties, (b) serving as a court president cannot be reconciled with the interests of justice, (c) particularly low effectiveness in terms of the supervisory or organisation of work in courts or lower courts has been recorded, and (d) a resignation has been submitted.[29] The expressions used in the legislative text, especially about (b) and (c), are general, which makes the criteria evaluative and prone to arbitrariness.[30] Therefore, it is a question of whether satisfactory safeguards have been provided.

The Minister of Justice must issue a notification to the court college, composed of regional court presidents.[31] The positive opinion issued by this body entitles the Minister of Justice to remove the court president.[32] If the opinion is negative, the Minister of Justice may apply to the National Council of the Judiciary, which is empowered to issue another statement in this regard. However, their negative opinion is binding only if a two-thirds majority vote has been achieved.[33]

The position of the Minister of Justice appears to be limited by judges serving in different bodies. Yet, after careful consideration, it becomes even more apparent that this is not the case. Firstly, the regional court presidents sitting in the court colleges are appointed by the minister.[34] In other terms, the Minister of Justice has a decisive influence on the careers of the court college members. Secondly, the Minister of Justice also serves as the Prosecutor General and hence holds extensive power over judges and prosecutors.[35] Thirdly, the National Council of the Judiciary has been considered to be dependent on politicians since the controversial 2017 reforms came into force. Under the current legal framework, most members of this body, including judicial members, are selected by the Polish parliament.[36] Thus, the actual 'objection' against the removal decisions is rather unlikely.

The powers of the Minister of Justice were further extended under temporary regulations introduced as part of the judical system reform (2017–2018). Within six months after

29 The Law on the System of Ordinary Courts, 27. 7. 2001, Polish Journal of Laws 2020, Item 2072, as amended, Art. 27 § 1.

30 This problem was emphasised in the judgment of the Polish Constitutional Tribunal (18. 2. 2004, K 12/03) with regard to the expression 'the interests of justice'.

31 The Law on the System of Ordinary Courts, 27. 7. 2001, Polish Journal of Laws 2020, Item 2072, as amended, Art. 27 § 2, Art. 28 § 1, Art. 30 § 1.

32 Ibid., Art. 27 § 5.

33 Ibid., Art. 27 § 5a.

34 Ibid., Art. 23 § 1, Art. 24 § 1, Art. 25 § 1.

35 On this issue see, for example, ŚLEDZIŃSKA-SIMON, A. The Rise and Fall of Judicial Self-Government in Poland. *German Law Journal*. 2018, Vol. 19, no. 7, p. 1857. ISSN 2071-8322. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200023257

36 On this issue see, for example: ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., pp. 1854–1855; GRAJEWSKI, K. Dysfunctionality of the National Council of the Judiciary in the Polish Constitutional System After Statutory Changes. *Gdańskie Studia Prawnicze*. 2020, Vol. 48, no. 4, pp. 161–167. ISSN 1734-5669. DOI: https://doi.org/10.26881/gsp.2020.4.12. However, the Polish Parliament has been working on the amendments regarding the National Council of the Judiciary, which may result in significant changes to the selection procedures. According to the current proposal, the majority of the Council members would be elected by rank-and-file judges.

the enactment of the amendment to the Act on the System of Ordinary Courts, the Minister of Justice was able to dismiss and appoint court presidents at his discretion, with no substantive conditions and without any approval of the bodies of judicial self-government, the court colleges or the National Council of the Judiciary.[37] Furthermore, in practice, the former Minister of Justice used his power in a wide range. As many as 158 court presidents and vice-presidents were dismissed (without proper justification), accounting for around 21% of all the court executives in Poland. Subsequently, new court presidents were appointed, some of whom were said to have personal and/or occupational ties with the incumbent Minister of Justice.[38]

Finally, the dismissed court presidents may face insurmountable difficulties when attempting to challenge the removal decisions. The likelihood of administrative courts rejecting potential complaints is extremely high due to the views expressed in the existing case-law. Under Polish law, disputes arising between supervisors and subordinates lie outside the jurisdiction of the courts.[39] Seemingly, it would be difficult to claim that the members of the judiciary are subordinate to the executive authority. However, Polish administrative courts assume there are 'reporting lines' between the Minister of Justice and the judges.[40] No matter how 'fragile' this concept might seem in light of the principles of judicial independence and the separation of powers, the ministerial decisions are considered final. I pointed out that the indeterminate criteria might pose some risks. It seems this 'flexibility' might go even further, considering that the removal decisions are not subject to judicial review. Thus, Polish ministers whose decisions are not subject to subsequent review may tend to apply the legal provisions arbitrarily[41].

1.4 Slovakia

The Slovakian domestic legal system provides another example of the evolution within the 'ministerial model'. The new 2000 Law on Judges and the 2001 Constitutional Amendment, which established the Judicial Council of the Slovak Republic, altered the functioning of the judiciary in many ways. Still, the Minister of Justice maintained the competence

37 The amendments to the Law on the System of Ordinary Courts, 12. 7. 2017, Polish Journal of Laws 2017, Item 1452. The problem was also mentioned in para. 100 of the Opinion of the European Commission for the Democracy through Law. No. 904 / 2017 on the Draft Act Amending The Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act Amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts. Adopted at its 113th Plenary Session, 8.–9. 12. 2017. CDL-AD(2017)031.

38 Report Following the Commissioner for Human Rights Visit to Poland from 11. to 15. 3. 2019, 28. 6. 2019. CommDH(2019)17.

39 The Law on Proceedings Before Administrative Courts, 30. 8. 2002, Polish Journal of Laws 2023, Item 1634.

40 See the decisions of the Voivodeship Administrative Court in Warsaw: 7. 7. 2009, II SA/Wa 173/09; 15. 11. 2012, II SA/Wa 1450/12; 18. 3. 2020, VI SA/Wa 456/20.

41 The Polish Constitutional Tribunal had not endeavoured to question any removal decisions until the incumbent Minister of Justice dismissed one of the court presidents who overtly and repeatedly interfered with the independence of rank-and-file judges. Paradoxically, this specific ministerial decision was not arbitrary at all, yet it was based on many well-grounded arguments. On this issue see: the commentary of the Ministry of Justice, 21. 2. 2024. Available at: https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/odwolanie-prezesa-sa-w-warszawie-sedziego-piotra-schaba

to remove court presidents at their will for many years. Since the dissolution of Czechoslovakia in 1993, many Ministers of Justice could resort to arbitrary dismissals and extensively used their powers in practice, especially Minister Štefan Harabin (2006–2009), who removed as many as 56% of the presidents of district and regional courts.[42]

It is noteworthy that, according to ex § 38 (5) of the Law on Courts, access to judicial review of removal decisions issued by the Minister of Justice, was explicitly excluded. The same provision made it impossible to apply general rules regarding administrative procedures or challenge ministerial decisions in any way.[43] The problem was eventually explored by the Constitutional Court in the ruling given on 8 May 2014.[44] However, the power to remove court presidents was not questioned *per se* because, according to the Court, the Minister was responsible for the proper administration of justice. The relevant law was deemed unconstitutional due to the lack of any safeguards against the arbitrary use of the Minister's competence, which, according to the Constitutional Court, infringed the very essence of the rule of law (the prohibition of arbitrariness).[45] The judgment was not limited to the declaration of incompatibility. The Court provided some relevant requirements regarding the dismissal procedures, which should be regulated by the legislature ('legal guarantees'). As it was phrased, the removal decisions ought to be 'reasoned' and also 'reviewable by an administrative court'.[46]

Ultimately, the Slovakian legal system did not escape the 'ministerial model' but departed from its strong variant. Under the current legislation, the court presidents generally serve fixed terms of 5 years[47] but may resign earlier by a written notification sent to the Minister.[48] However, the Minister of Justice may still dismiss the court president if they do not comply with the duties of the court president stipulated by law.[49] The dismissal procedure may also be initiated upon request of (a) the Slovak Judicial Council, (b) the council of the respective court, or (c) the president of a higher court. Nonetheless, the Minister is not bound by such requests but is obliged to decide within 60 days after delivery of the proposal.[50]

Under the current wording of § 38, the removal decision must include the justification and an instruction that the decision may be challenged before an administrative court within 15 days.[51] This provision is a result of the above-mentioned ruling issued by the Slovak

42 SPÁČ, ŠIPULOVÁ, URBÁNIKOVÁ, 2018, op. cit., pp. 1746–1749.

43 The Law on Courts, 9. 12. 2004, the Collection of Laws of the Slovak Republic, 757/2004, as amended.

44 The judgment of the Slovak Constitutional Court, 7. 5. 2014, PL. ÚS 102/2011.

45 SPÁČ, ŠIPULOVÁ, URBÁNIKOVÁ, 2018, op. cit., p. 1759.

46 ŠTIAVNICKÝ, J., STEUER, M. The Constitutional Court of the Slovak Republic: The many faces of law-making by a constitutional court with extensive review powers'. In: FLORCZAK-WĄTOR, M. (ed.). *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*. Milton Park: Routledge, 2020, p. 190. ISBN 9781003022442. DOI: https://doi.org/10.4324/9781003022442

47 The Law on Courts, 9. 12. 2004, the Collection of Laws of the Slovak Republic, 757/2004, as amended, § 36 and § 38 (1).

48 Ibid., § 38 (2).

49 Ibid., § 38 (5).

50 Ibid., § 38 (4).

51 Ibid., § 38 (5).

Constitutional Court. Consequently, the Minister of Justice, who decides on the dismissals (at their initiative or upon request of one of the competent bodies), cannot resort to arbitrary actions so easily because, ultimately, the removal decision can be reviewed by the members of the judiciary.

1.5 Common Problems

Despite considerable disparities in institutional architecture, it reveals that comparable socio-legal problems appear in all four domestic systems. The national experiences demonstrate that the proceedings initiated by the Minister of Justice can be perceived as potentially excessive interference in the independence of the judiciary (Czechia, Poland, and Slovakia). The doubts may also increase if the position of the respective body evokes controversies (Hungary). In addition, there are recurring problems connected with access to judicial review of removal decisions. The criteria to consider when dismissing court presidents vary between the V4 legal systems. Some of them are rather precise (Czechia, Slovakia), while others seem vague and open to interpretation (Hungary, Poland). Hence, the question arises whether the national authorities do not apply the provisions arbitrarily. For this reason, the constitutional courts of Czechia and Slovakia emphasised the importance of providing due justifications for such decisions.

The aforementioned circumstances demonstrate that the national practices regarding the dismissal of court presidents constitute a challenge to the European standard regarding the independence of the judiciary. Given the potential threats to the very essence of the rule of law, a common approach to this matter is an absolute necessity. The above comparative overview highlights the most pressing problems that need to be addressed when reflecting on the European standards regarding the removal of court presidents.

2 The Dismissals of the Court Presidents in the ECtHR Case-law

The problem of arbitrary dismissals has been recognised – to some extent – in the ECtHR case-law.[52] Although the relevant judgments do not necessarily concern all the challenges that have emerged in the V4 states, and some of them cover largely analogous problems in the states outside the V4, it is necessary to examine them carefully while determining what stance the Court adopts towards such practices.[53]

If one analyses the Convention, some doubts might arise as to whether these particular disputes between court presidents and the respondent States are covered by fair trial guarantees. The wording of Article 6(1) reads: 'In the determination of his civil rights and

[52] It should be noted that many cases concern dismissals of judges from their judicial positions, not from the position of the court presidents. On this issue see, for example: KOSAŘ, LIXINSKI, op. cit., pp. 729–741.

[53] Two cases regarding *ex lege* dismissals – ECtHR 23. 6. 2016, *Baka vs. Hungary*, No. 20261/12, and ECtHR 22. 11. 2016, *Erményi vs. Hungary*, No. 22254/14 – have been purposely omitted in this section. The relevant judgments raise considerable concerns, and they were both issued under special circumstances. In my view, they are not fully compatible with other ECtHR judgments and therefore they are taken under scrutiny in the further section.

obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law'. However, in the extensive case-law, the Court has adopted a liberal interpretation of the concept of 'civil rights' encompassing on a case-by-case basis, 'purely economic rights', which has eventually led to many public law areas being covered.[54] The disputes concerning employment in the public sector, including the judiciary, were generally considered outside of the reach of Article 6, although the position was not always clear-cut.[55]

In the *Pellegrin vs. France* judgment, the Court adopted a functional criterion to determine the applicability of Article 6(1) to public servants, noting that 'employment disputes between the authorities and public servants whose duties typified the specific activities of the public service, in so far as the latter was acting as the depositary of the public authority responsible for protecting the general interests of the State' did not fall under 'civil rights and obligations'.[56] Not long afterwards, the application of a Russian judge concerning her dismissal was declared inadmissible. The Court pointed out that judges participate directly in exercising the sovereign powers of the State, hence the inapplicability of Article 6.[57]

The later shift in the Court's approach might be attributed to *Vilho Eskelinen vs. Finland*. According to this judgment, it was primarily for the State, not the Court, to expressly identify those areas of public service involving the exercise of the discretionary sovereign powers. There is a presumption that Article 6 applies unless the Government demonstrates that two conditions are met. Firstly, the national law expressly excludes access to a court for the post or category of staff. Secondly, excluding the rights under Article 6 is 'justified on objective grounds in the State's interest' (in principle, there is no justification as far as the ordinary labour disputes – relating to salaries, allowances or similar entitlements – are concerned).[58] Although this concept is still problematic, the applicability of Article 6 has been widened.[59]

The question arises as to what extent fair trial guarantees apply to the removal of court presidents. Some interesting notes were made in the case of Krunislav Olujić, the former President of the Croatian Supreme Court.[60] The applicant was removed from his office in the disciplinary proceedings instituted against him. The Court stated that Article 6 encompasses cases of dismissal, and in the given case, the proceedings before the National Judicial Council and subsequently before the Constitutional Court should be compatible with the Convention guarantees. In the judgment of *Denisov vs. Ukraine*, the European

54 See for example: RAINEY, B., WICKS, E., OVEY, C. *Jacobs, White, and Ovey: The European Convention on Human Rights*. 7. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 278–284. ISBN 9780198767749.

55 See, for example, CLAYTON, R., TOMLINSON, H. *Fair Trial Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 82–83. ISBN 0199246343. DOI: https://doi.org/10.1093/oso/9780199246342.001.0001

56 ECtHR 8. 12. 1999, *Pellegrin vs. France*, No. 28541/95.

57 ECtHR 8. 2. 2001, *Pitkevich vs. Russia*, No. 47936/99.

58 ECtHR 19. 4. 2007, *Vilho Eskelinen and Others vs. Finland*, No. 63235/00, paras. 50–64.

59 KLOTH, M. *Immunities and the Right of Access to Court Under Article 6 of the European Convention on Human Rights*. Leiden: Brill, 2010, pp. 9–11. ISBN 978-90-04-18990-4. DOI: https://doi.org/10.1163/ej.9789004181847.i-220

60 ECtHR 5. 2. 2009, *Olujić vs. Croatia*, No. 22330/05.

Court of Human Rights deliberated the issue to an even greater extent.[61] The case originated in the application of Anatoliy Denisov, who was dismissed by the High Council of Justice as the President of a Court of Appeal owing to 'lack of proper planning, control and effective use of human resources'. The decision was afterwards unsuccessfully challenged before the Higher Administrative Court. The Grand Chamber explicitly stated that the case concerned an 'ordinary labour dispute' in the understanding of *Vilho Eskelinen*, which might be perceived as groundbreaking. Under the circumstances, both the Council and the Administrative Court were examined regarding the requirements of Article 6.

The reasonings in the *Olujić vs. Croatia* and *Denisov vs. Ukraine* cases have multiple consequences. The implications of this judgment for court presidents are still significant: it appears that the competent authorities empowered to remove court presidents should, generally, comply with the principles of an independent and impartial tribunal. It is not immediately obvious whether the dismissals in the 'judicial council model' provide the necessary guarantees laid down in the Convention. As far as the Ukrainian High Council of Justice is concerned, the European Court of Human Rights pointed out, *inter alia*, that non-judicial members constituted a majority capable of determining the outcome of the proceedings.[62] Needless to say, the judicial councils are not 'courts' as such.

It is also evident that the 'court model' will not necessarily comply with Article 6. It has been established in the Court's case law that the word 'tribunal' has an autonomous meaning. It is characterised in the substantive sense by its 'judicial function' and further requirements, such as independence, impartiality, the duration of its members' terms of office, and guarantees afforded by its procedure.[63] Nationally applied definitions of the terms 'tribunals' or 'courts' should not be viewed as determinative. In this context, it suffices to recall that in the *Denisov* case, the judicial review by the Higher Administrative Court did not comply with the standards of independence and impartiality.

The *Denisov* judgment did not explicitly address how the European Court of Human Rights views the 'ministerial model'. There can certainly be serious concerns regarding the removal of court presidents in Poland, given that the office of the Prosecutor General has been merged with the Minister of Justice in recent years.[64] It cannot be overlooked that the Consultative Council of European Judges emphasised that the participation of executive authorities in the procedure of pre-term removal should be avoided.[65]

The issue mentioned above was addressed to some extent by the Court in the *Broda and Bojara* ruling. The applications were lodged by the judges who had been previously removed

61 ECtHR 25. 9. 2018, *Denisov vs. Ukraine*, No. 76639/11.

62 ECtHR 9. 1. 2013, *Oleksandr Volkov vs. Ukraine*, No. 21722/11, para. 114.

63 These requirements were set out *inter alia* in: ECtHR 28. 6. 1984, *Campbell and Fell vs. the United Kingdom*, No. 7819/77; 7878/77, para. 64 at para. 76. See also: HARRIS, D., O'BOYLE, M., BATES, E., BUCKLEY, C. *Law of the European Convention on Human Rights*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 285–286. ISBN 9780199606399.

64 ŚLEDZIŃSKA-SIMON, 2018, op. cit., p. 1857.

65 It was suggested in the previously mentioned Opinion n° 19 (2016) on the role of court presidents, Consultative Council of European Judges (10. 11. 2016), para. 47.

from their term of office as vice-presidents by the Minister of Justice under temporary regulations described in the previous section.[66] The removal was officially justified on the grounds of the alleged administrative irregularities, even though the judges considered themselves well-reputed and had not received any negative comments before the dismissal. Nevertheless, they were informed by the official of the Ministry of Justice that the given decisions were final and could not be challenged. Under the circumstances, the Court held that there had been a violation of the applicant's right of access to a tribunal competent to examine the premature termination of the mandate[67].

In many points of the *Broda and Bojara* judgment, the Court reiterated the importance of the rule of law, the separation of powers, and judicial independence. It cannot be ignored that the Court made some significant contributions to the standards in terms of removal procedure, concluding that the absence of judicial review of such ministerial decisions is not in the interest of the State. In para. 146, the Court reiterated one phrase from *Kövesi vs. Romania*, which, in my opinion, should be cited here *in extenso*: 'senior members of the judiciary should enjoy protection from arbitrariness from the executive power and only oversight by an independent judicial body of the legality of such a removal decision can render such a right effective'.[68] In the end, it was clarified that the violation of Article 6 was declared because the right of access to a court had not been provided. It is right to say that the State's obligation to provide the possibility of challenging decisions before an independent and impartial tribunal may increase the likelihood that the removal procedure is based on clear and objective criteria.

The ECtHR has not concluded so far that there has been a violation of the 'right of a judge to protect their independence', nor has the Court declared such a right to be protected under the Convention.[69] Based on the case-law, it becomes, however, apparent that the concept of judicial independence has evolved significantly over the years. There has been a noticeable shift in the traditional paradigm that considers Article 6(1) a 'tool' to protect individuals against the State[70]. Because the applicability of Article 6 has been recognised in employment-related disputes involving judges and other public officials,[71] the applications can be lodged not only by individuals but also by court presidents themselves. I do not argue that this relatively new approach is inherently designed to improve the protection of labour

66 ECtHR 29. 6. 2021, *Broda and Bojara vs. Poland*, No. 26691/18.

67 As a response to this ECtHR judgment, the Polish Constitutional Tribunal (the judgment 10. 3. 2022, K 7/21, OTK ZU A/2022, Item 24) declared the article 6(1) of the Convention unconstitutional to the extent in which the 'civil rights and obligations' encompass the 'subjective right to hold an administrative position in the structure of ordinary courts'. It should, however, be noted that the ECtHR did not 'create' any such right.

68 ECtHR 5. 5. 2020, *Kövesi vs. Romania*, No. 3594/19, para. 124; See also: ECtHR 15. 3. 2022, *Grzęda vs. Poland*, No. 43572/18, para. 327; ECtHR 16. 6. 2022, *Żurek vs. Poland*, No. 39650/18, para. 133.

69 See also: LELOUP, M. Who Safeguards the Guardians? A Subjective Right of Judges to their Independence under Article 6(1) ECHR, *European Constitutional Law Review*. 2021, Vol. 17, no. 3, pp. 406–414. ISSN 1574-0196. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019621000286

70 The dissenting opinion of Judge Wojtyczek, ECtHR 8. 11. 2016, *Szanyi vs. Hungary*, No. 35493/13, para. 2.

71 On this issue see: SCHABAS, W. A. *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 274. ISBN 9780199594061.

rights before national courts, but rather aims to strengthen the protection of judges against other state actors.[72]

The assertion that the exclusion of the rights under Article 6 concerning judges is justified on objective grounds in the State's interest appears to be difficult to accept.[73] Quite the contrary – the judicial review of any acts issued towards the judges is particularly justified in democratic states. The national experiences demonstrate that the authorities whose actions are not subject to any effective judicial control tend to abuse their power. This arbitrariness aimed at court presidents is highly threatening to the judiciary. The court presidents can become vulnerable to external pressures. Even if no dismissal is directly mentioned in the circumstances of the case, there might be a threat of dismissal, which will not always be noticeable. Pressure can create an enforced bond of loyalty, which may implicitly impose undue influence on the rank-and-file judges. Hence, the attempts to use the court president as a 'transmission belt' of the executive might appear to be a tempting solution for political actors.[74]

The enhancement of labour-oriented protection of persons employed in the public sector, particularly judges, guarantees that the national practices of discretionary dismissals can be brought under scrutiny. If the Court had not considered a broader meaning of 'civil rights', the cases mentioned above would have been excluded from its cognition. At the same time, one could recognise that the dismissals of court presidents impose (at least potentially) a grave threat to the very essence of the rule of law, the core value which should be protected under the preamble to the Convention.[75]

The premature termination of the court president's mandate *per se* does not violate Article 6. Still, it cannot be assumed that States can act at their discretion concerning dismissal procedures. There is a risk of infringing the Convention while initiating the removal procedures. This risk level depends on the specific 'model' of dismissals adopted in domestic laws. It might be significantly higher in countries that empower the political branches at the expense of the judiciary.[76] The ECtHR case-law in this regard is still relatively scarce; thus, many questions are left unanswered. However, based on the existing jurisprudence, the following positive duties of the States can be reconstructed:

- The national legislators should repeal provisions excluding access to judicial review of removal decisions issued by the Minister of Justice, the judicial council, or another body empowered to remove court presidents.

72 Supposedly, this line of case-law may be developed in the future since several new cases – regarding various issues of the employment of judges – have been communicated by the ECtHR in recent years. See for example: *Hejosz vs. Poland*, No. 46854/20, and *Morawiec vs. Poland*, No. 46238/20.

73 LELOUP, M. Not Just a Simple Civil Servant: The Right of Access to a Court of Judges in the Recent Case Law of the ECtHR. *European Convention on Human Rights Law Review*. 2023, Vol. 4, no. 1, pp. 43–44. ISSN 2666-3228. DOI: https://doi.org/10.1163/26663236-bja10055

74 KOSAŘ, 2017, op. cit., p. 117.

75 'Being resolved, as the governments of European countries which are like-minded and have a common heritage of political traditions, ideals, freedom and the rule of law, to take the first steps for the collective enforcement of certain of the rights stated in the Universal Declaration'.

76 Cf. KOSAŘ, LIXINSKI, op. cit., pp. 755–777.

- If the admissibility of reviewing the removal decisions is contentious, the national courts should adopt an interpretation of the domestic provisions that enables judicial review of the contested decisions.
- The courts empowered to issue or review removal decisions must comply with the requirements of independence, impartiality, and establishment by the law.

3 The Series of Unanswered Questions

It cannot be overlooked that the ECtHR has elaborated on the practices of arbitrary dismissals to only a minor extent. Whether or not the removal procedures in V4 countries fully comply with the Convention is questionable. There are still some areas which may be described as *terra incognita*. They can be summarised as follows:

1) Is excluding access to appeal in the 'court model' acceptable?
2) Is it acceptable to dismiss a court president based on very vague reasoning, even if the dismissal happens in a 'court model' or a 'judicial council model'?
3) In light of the case of *Broda and Bojara,* would the Polish model comply with the Convention if the National Council of the Judiciary had been involved in the procedure?
4) Are the national parliaments allowed to adopt legislation terminating the mandates of the court presidents *ex lege*?
5) Is it possible that the parties to the proceedings (the citizens) also lodge their application as a response to domestic practices regarding court presidents?

For now, none of the above-mentioned issues has been directly addressed by the ECtHR. It is conceivable that all of these themes might arise in connection with cases of arbitrary dismissals. Nonetheless, these are all pressing problems in the V4 states, and, therefore, national authorities (including legislators, courts, and authorities empowered to remove court presidents) should urgently endeavour to find adequate responses on their own merits. A precautionary review of these issues might uncover existing risks regarding the construction of domestic institutional designs, which can, in the long term, enable the avoidance of a situation in which court presidents whose mandates are prematurely terminated will successfully argue before the ECtHR that the respective states have violated the Convention. Some of the arguments might be valid, others not justified at all. However, the plausibility of specific objections should be evaluated in detail beforehand. Even more importantly, as it will be argued later, adjusting the domestic dismissal mechanisms to meet the requirements arising from Article 6 of the Convention has the potential to reinforce the independence of the judiciary. For this reason, specific proposals for addressing these problems are provided below.

3.1 The Access to Appeal in the 'Court Model'

When it comes to whether the removal decisions issued by the courts in the so-called 'court model' should be subject to review by a 'higher tribunal', I would argue that two approaches could be envisaged:

a) The removal decisions issued by the courts do not have to be subject to subsequent judicial review. Under the Convention, the court presidents do not enjoy the right to appeal.

b) The removal decisions issued by the courts should be subject to subsequent judicial review. Under the Convention, the court presidents enjoy the right to have these decisions reviewed by a 'higher tribunal'.

The former approach (a) originates from the well-established view that Article 13 does not guarantee the right to appeal or to a second level of jurisdiction.[77] In this perspective, the dismissed court presidents do not need access to the 'review court'; hence, the model previously adopted in Czechia appeared to be acceptable under the Convention.

The latter approach (b) is based on *a simili* argument. According to Article 2 of Protocol 7 to the Convention, 'everyone convicted of a criminal offence by a tribunal shall have the right to have conviction or sentence reviewed by a higher tribunal'. The removal decision is certainly not a conviction of the criminal court. Still, it is hard to resist the idea that the dismissal of the court presidents is 'punitive' in its very essence. Naturally, one could quickly question this manner of thinking with the *exceptiones non sunt extendendae* counterargument ('exceptions should not be interpreted in a broadening way'). However, it is necessary to assume that the general principle is that the Convention does not guarantee the right to appeal the judicial rulings. On the other hand, it can be easily demonstrated that 'an effective remedy before a national authority' appears to be a basic conventional requirement. Hence, any deviation from this rule must be a well-founded exception.

The question thus arises: Is the elimination of the possibility of challenging removal decisions justified from this perspective? In principle, according to the ECtHR approach, the non-appealability of the judgment issued by the first instance court is not problematic, provided that the court is an independent and impartial tribunal established by law. However, one can venture a statement that any removal decision that (potentially) breaches existing rules might be viewed as a 'serious' violation of Article 6 and therefore requires judicial review. The 'seriousness' is intensified by the assumption that any court president's dismissal is a potential threat to the independence of the judiciary. Bearing in mind that the independence of the judiciary might be at stake, the following approach can be adopted: 'Article 13 must be interpreted as precluding provisions of national legislation according to which the removal of the court president can be issued by the tribunal without a possibility of further challenging the decision'. Such an expansive interpretation of Article 13 concerning non-challengeable removal decisions issued by the court would provide the judiciary with

[77] On this issue see for example: EComHR 13. 10. 1986, No. 10153/82, *Z. and E. vs. Austria*, para. 4; EComHR 10. 12. 1991, No. 12444/86, *Pizzetti vs. Italy*, para. 41; EComHR 1. 7. 1998, No. 28863/95, *Kopczynski vs. Poland,* para. 3; ECtHR 14. 5. 2002, No. 67199/01, *Csepyová vs. Slovakia*, para. 5.

a guarantee that dismissals in the 'court model' are not based, under any circumstances, on arbitrary or questionable criteria.

The above position can still be easily questioned for several reasons. Firstly, this revolutionary approach would undermine the coherence of the ECtHR system. Considering that it is explicitly guaranteed in Article 2 (2) of Protocol No. 7 to the Convention that even the right of appeal in criminal matters may be subject to exceptions in cases in which the person concerned was tried in the first instance by the highest tribunals, such national supreme courts, it would be doubtful to provide the dismissed court presidents access to judicial review, based on a rather general provision (article 13). Secondly, the latter approach (b) provokes a 'slippery slope' argument. Is it necessary that all decisions concerning the issues of the judiciary are examined in two-instance proceedings? If so, should two-instance proceedings be extended to all the cases in which human rights are at stake? Thirdly, this expansive interpretation of the Article would not be compatible with the existing case-law of the ECtHR, including the judgment *Grosam vs. the Czech Republic,* issued by the Grand Chamber in 2023. In this case, the applicant (an enforcement officer), who was fined for disciplinary misconduct by the disciplinary chamber of the Supreme Administrative Court, alleged a violation of Article 2 § 1 of Protocol No. 7 because he considered the proceedings 'criminal in nature'.[78] However, the ECtHR referred to the view that the concept of 'criminal offence' does not refer to such proceedings but corresponds to the term 'criminal charge' in Article 6(1) of the Convention.[79] Even though the judgment concerned the enforcement officer, not a court president, it must be underlined that in the previously discussed cases of judges, the ECtHR has also referred to the civil, not the criminal, limb of Article 6(1).

For the reasons given above, I am more inclined to accept the former position (a). From this perspective, it must be concluded that the non-appealability of the court decision dismissing the court president *per se* does not violate the Convention.

3.2 Reasoning behind the Dismissal Decision

Still, another matter is the content of the removal decision, particularly its justification, which in many cases might appear to be the most contentious part. As I mentioned, the State's obligation to provide the possibility of challenging decisions before an independent and impartial tribunal may increase the likelihood that the removal procedure is based on clear and objective criteria. Any dismissal supported only by very vague reasoning would supposedly provoke an outcry in the judiciary and perhaps even in society. It is conceivable, however, that removal decisions might contain somewhat ambiguous reasons or no specific reasons at all, and indeed, such decisions have been issued in practice. Therefore, the question arises: Is it ever acceptable under Article 6(1) of the Convention to dismiss the court president based on rather vague reasoning?

The ECtHR has repeatedly stated in its case-law that court judgments 'should adequately state the reasons on which they are based' and the extent to which this duty applies 'must

78 See ECtHR 1. 6. 2023, *Grosam vs. the Czech Republic*, No. 19750/13, paras. 1–29.

79 Ibid., para. 140.

be determined in the light of the circumstances of the case'.[80] In other terms, according to Article 6(1), the national courts are obliged to give reasons for their judgments, which constitutes one of the core *fair trial* guarantees.[81] From this perspective, it is evident that the removal decisions in the 'court model' must be adequately justified, particularly if the relevant legal provisions contain general clauses.

The fact that Article 6(1) typically applies to rulings issued by courts does not mean, however, that other public authorities empowered to remove court presidents, such as judicial councils and ministers, are not bound by any requirements. On the contrary, I argue that they must also provide necessary grounds for any dismissal. If the reasons for such decisions are unclear, court presidents may face significant difficulties while attempting to challenge such decisions in court proceedings. The primary obstacle is that dismissed presidents may not know the exact motives that eventually led these authorities to decide on such dismissals. Consequently, it is hardly possible to deny arguments that the competent authority has not even disclosed. The court reviewing dismissal decisions cannot, therefore, allow the authorities to confine the reasons given for these decisions to stating reasons that are 'too summary and general' to enable 'to mount a reasoned challenge', and such courts cannot 'decline to allow' court presidents to establish that such dismissals were unjustified.[82] Otherwise, in court proceedings, the so-called 'equality of arms' between the court presidents and the authorities empowered to remove them (ministers, judicial councils) would prove to be an illusory concept. The courts competent to review removal decisions cannot, hence, allow such decisions to be issued without sufficient justification, and, respectively, court presidents ought to be allowed to challenge such decisions as ungrounded.

3.3 The Involvement of the National Council of the Judiciary

In the *Broda and Bojara* judgment, the Court noted that regulations under which the vice-presidents were removed from their positions enabled the Polish Minister of Justice to act mainly at his discretion. Nevertheless, it is sufficient to mention that the Polish judicial council would not be likely to oppose a dismissal decision unless a majority of 2/3rd of votes is achieved since the overwhelming majority of the members of the council are elected by Sejm (one of the chambers of the Polish Parliament), hence – in practice – the same political majority that the Minister of Justice 'represented'.[83] One could argue that the Polish model could not be viewed as problematic if there were no such concerns regarding

80 See: ECtHR 19. 4. 1994, *Van de Hurk vs. the Netherlands*, No. 16034/90, para. 61; ECtHR 21. 1. 1999, *García Ruiz vs. Spain*, No. 30544/96, para. 26; ECtHR 27. 9. 2001, *Hirvisaari vs. Finland*, No. 49684/99, para. 30; ECtHR 22. 2. 2007, *Tatishvili vs. Russia,* No. 1509/02, para. 58.

81 CLAYTON, TOMLINSON, 2001, op. cit., pp. 104–105.

82 *Mutatis mutandis*: ECtHR 22. 9. 1994, *Hentrich vs. France*, No. 13616/88, para. 56. It must be underlined that this case concerned tax law. However, similar reasoning might be applied in cases concerning dismissals of court presidents.

83 Opinion on the Draft Act Amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the Draft Act Amending the Act on the Supreme Court proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts Adopted by the Venice Commission at its 113th Plenary Session, 8.–9. 12. 2017, para. 106.

the position of the judicial council. This matter is, however, more complex than one might suppose at first glance.

On the one hand, the extensive power of the Minister of Justice poses a serious threat to the independence of the judiciary. On the other hand, the authorities, such as the bodies of judicial self-government and the judicial council, could provide an efficient counterbalance to the potential arbitrariness of the executive. Nevertheless, these are not 'tribunals' within the meaning of Article 6(1). The decisions issued by such authorities should still be subject to subsequent judicial review. It would be difficult to claim that the provisions excluding access to a court are in any way 'justified' on objective grounds in the State's interest.

3.4 Terminating *ex lege* the Mandates of the Court Presidents

When discussing the problem of arbitrary dismissals, I mainly referred to various types of removal decisions issued by competent authorities. In other terms, these bodies apply the existing rules in order to oust the court presidents *(une décision d'application de la loi)*.[84] Yet the same result can be achieved in a very different manner. It suffices to amend the existing rules so that the incumbent presidents cease to perform their roles under transitional provisions. As I mentioned earlier, introducing a fixed term of office in Czechia could have resulted in removing all the court presidents. This situation was prevented through the reappointment of the previous judges. Otherwise, some ambiguity could arise – similarly to Hungary, where the legislative reforms affected a significant part of the judiciary, including the former President of the Hungarian Supreme Court, András Baka, whose mandate was terminated *ex lege* by the operation of the new legislation which came into force in 2012.[85] In the judgment delivered on 23 June 2016, the Grand Chamber declared that this premature termination of his mandate was not reviewed or open to review by any body exercising judicial powers as a result of 'legislation whose compatibility with the requirements of the rule of law is doubtful', and thus, the very essence of the right of access to a court was impaired.[86]

The question arises about the permissibility of terminating the court presidents' mandate by the Parliament as part of reforming the judiciary. I deliberately omitted this issue while discussing the stances that the ECtHR has adopted over the years for the simple reason that there seems to be no definite stance yet. In *Baka vs. Hungary,* the applicant was removed from his office due to the 'legislation conceived to achieve a specific result that was detrimental to a concrete individual'.[87] In other words, all the circumstances of this case indicated that

84 See: some precious remarks provided by Judge Wojtyczek in his dissenting opinion – ECtHR 29. 6. 2021, *Broda and Bojara vs. Poland*, No. 26691/18, para. 5.4.

85 See also: KOSAŘ, ŠIPULOVÁ, 2017, op. cit.; VINCZE, A. Dismissal of the President of the Hungarian Supreme Court: ECtHR Judgment *Baka v. Hungary. European Public Law*. 2015, Vol. 21, no. 3, pp. 445–456. ISSN 1354-3725. DOI: https://doi.org/10.54648/euro2015024

86 ECtHR 23. 6. 2016, *Baka vs. Hungary*, No. 20261/12, para. 121.

87 These expressions were articulated in the concurring opinions of Judges Pinto de Albuquerque and Dedov – *Baka vs. Hungary,* para. 14.

the new legislation was designed to remove Mr Baka due to his critical statements on the judicial reforms.[88] Would the Court's assessment be any different if access to a court were provided?

In another judgment, *Erményi vs. Hungary*, concerning the dismissal from the position of the Vice-President of the Hungarian Supreme Court, it also became evident that the termination of the mandate served no 'legitimate aim'.[89] The applicant challenged the removal before the Constitutional Court.[90] He was, therefore, not deprived of the right to question the existing provisions before a judicial body.[91] The ECtHR resorted to declaring that the dismissal violated the applicant's right to private life. It is difficult to agree with this statement given that the post of the vice-president is indeed public, not private whatsoever, and, accordingly, the right to a private life should not be interpreted as 'the right not to be dismissed'.[92] One could certainly argue that the ECtHR has repeatedly declared the violation of Article 8 of the Convention in employment-related cases, such as in the *Sidabras and Džiautas vs. Lithuania*, which concerned applicants who had been deprived of the possibility of seeking employment in various branches of the private sector for the fact that the Government had listed them as 'former KGB officers',[93] and in several disputes regarding judges, including *Özpınar vs. Turkey*[94] as well as *Volkov vs. Ukraine*.[95] For this reason, it might seem reasonable to infer that dismissals from judicial positions will automatically interfere with private life, but this is not the case. It is noteworthy that in the previously mentioned *Denisov* case, the Court found Article 8 not applicable because the reasons for the dismissal were not linked to his private life, and the consequences of the dismissal did not affect it, either.[96] The risk of such interference is significantly higher in disciplinary proceedings for the very nature of such procedures.[97] Meanwhile, in *ex lege* dismissals, it might usually be barely feasible to justify convincingly that such severe interference has occurred.

I am far from implying that there is no threat to the rule of law when domestic parliaments adopt such measures. These *ex lege* dismissals are still problematic, but, in my assessment, if the court presidents can effectively challenge the transitional provisions before a domestic constitutional court (based on, for example, the violation of the constitutional principle of powers), terminating *ex lege* the mandates does not violate the right of access to a court. One may claim that this approach could render the ECtHR powerless against the so-called 'abusive constitutionalism'. It is not entirely true. If there are reasonable doubts regarding the independence and impartiality of the constitutional court's judges

88 *Baka vs. Hungary,* paras. 168–176.

89 ECtHR 22. 11. 2016, *Erményi vs. Hungary*, No. 22254/14*,* paras. 34–38.

90 Ibid., para. 10.

91 KOSAŘ, ŠIPULOVÁ, 2017, op. cit., pp. 105–106.

92 See also: the dissenting opinion of Judge Kūris, ECtHR 22. 11. 2016, *Erményi vs. Hungary*, No. 22254/14.

93 ECtHR 27. 7. 2004, *Sidabras and Džiautas vs. Lithuania*, Nos. 55480/00 and 59330/00*,* paras. 33–63.

94 ECtHR 19. 10. 2010, *Özpınar vs. Turkey*, No. 20999/04*,* paras. 43–79.

95 ECtHR 9. 1. 2013, *Oleksandr Volkov vs. Ukraine*, No. 21722/11, paras. 160–187.

96 ECtHR 25. 9. 2018, *Denisov vs. Ukraine,* para. 134, No. 76639/11.

97 *See also*: ECtHR 6. 10. 2022, *Juszczyszyn vs. Poland*, No. 35599/20.

or if the constitutional court is not a 'court established by law', the ECtHR should conclude that the right to an independent and impartial court has been violated.

3.5 The Parties to the Proceedings as Applicants in Cases concerning Dismissals of the Court Presidents

So far, the dismissals have been elaborated in the case-law only concerning the applications lodged by the court presidents. Still, I suppose that in the following years, the parties to the proceedings might also lodge their applications if the practices of dismissals turn the court presidents into the 'transmission belts' of the executive. This particular problem related to the role of court presidents has been figuratively described in the legal literature[98] and, to some extent, elaborated by the Court. In some Central and Eastern European jurisdictions, the presidents operated as such 'transmission belts' of the Communist parties. It was a common practice that they were supposed to exercise influence over individual judges so that they did not depart from the party line.[99] Nowadays, there is a risk of reusing the same techniques by the executive and the business actors.[100] The issue manifested itself in the *Agrokompleks vs. Ukraine* case. One of the parties to the proceedings requested various State authorities, including the President of Ukraine, to intervene. Under political pressure, the court president did indeed give direct instructions to reconsider the ruling to two deputies of the Higher Arbitration Court, which could not be regarded as independent or objectively impartial.[101] This provides a clear example of an attempt to use the court president as a 'transmission belt'.

I would argue that in cases similar to *Agrokompleks,* it may also be relevant to consider the relationship between court presidents and the competent authority empowered to remove them. Even if no dismissal is directly mentioned in the circumstances of the case, there might be a threat of dismissal, which will not always be noticeable. I do not think the issue has been directly addressed in any of the Court judgments thus far. Probably the closest the Court has come in the previous case-law is the *Kinský vs. the Czech Republic* judgment, since these nearly ephemeral psychological circumstances were captured by the Court. In the given case, no 'strong' actions were initiated against the judges or the court presidents, although the Minister of Justice certainly had the right to institute disciplinary proceedings. A plethora of 'soft' instruments were applied, such as making negative comments in the media and sending letters to the presidents of regional courts, asking them to provide information every month.[102] The Court concluded that these factors alerted the judges that

98 KOSAŘ, 2017, op. cit., p. 117; SILLEN, J. The concept of 'internal judicial independence' in the case law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review*. 2019*,* Vol. 15, no. 1, p. 112. ISSN 1574-0196. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019619000014

99 KOSAŘ, 2017, op. cit., p. 101; SPÁČ, ŠIPULOVÁ, URBÁNIKOVÁ, op. cit., p. 1746; MARKOVITS, I. Children of a Lesser God: GDR Lawyers in Post-Socialist Germany, *Michigan Law Review*. 1996, Vol. 94, no. 7, p. 2292. ISSN 0026-2234. DOI: https://doi.org/10.2307/1289821

100 BLISA, KOSAŘ, 2018, op. cit., p. 2049.

101 ECtHR 6. 10. 2011, *Agrokompleks vs. Ukraine*, No. 23465/03.

102 ECtHR 9. 2. 2012, *Kinský vs. the Czech Republic*, No. 42856/06.

'their steps were being closely monitored', hence the justified doubts about the impartiality of the judges.

It appears that a similar effect to that in *Kinský* could be attributed to the above-mentioned risk of removal from the position of court president and the consequent abuse of powers concerning the proceeding judges. If the court president does not decide to influence the decision-making directly, there are other alternatives available, such as the so-called 'death by a thousand cuts', which essentially means putting pressure on the judge using a series of small, malicious actions.[103] The idea that undue influence can be as dangerous as pressure from the executive is no longer an unusual notion. The Court has found a violation of 'internal judicial independence' in numerous cases.[104] I argue that the construction of dismissal procedures may lead to a situation where the court presidents become 'transmission belts'.

Considering the increasing importance attached to eliminating pressure from other judges and judicial officials, there is a risk that the national courts will cease to comply with guarantees of independence and impartiality. Subordinating the court presidents to the competent authority empowered to remove them might result in multiple applications being lodged with the Court by individuals who may justifiably lose confidence in the national judiciary. I would argue that this systemic threat to the very essence of the rule of law has already manifested itself in Poland, where the Minister of Justice has extensive power over court presidents, but a similar risk might also emerge in other jurisdictions in which external actors take some steps to gain control over the judiciary.

Conclusions

The national practices regarding dismissal proceedings initiated against court presidents are not negligible for ensuring compliance with the European Convention on Human Rights. Attempts to exert influence over the courts that have emerged in V4 states for years underscore the need for a thorough re-interpretation of Article 6(1), taking into account the recurring threats to the independence of the judiciary. This new approach is based on two assumptions. Firstly, court presidents may fully enjoy the right of access to an independent and impartial court. Secondly, the judicial review of the decisions regarding their status is particularly justified in the interest of the democratic states ruled by law, as it guarantees that those responsible for the proper administration of justice are evaluated by applicable laws and free from arbitrariness.

Provided that one consistently adheres to the previously mentioned assumptions while interpreting Article 6(1), it turns out that the court presidents can receive the 'full protection' without resorting to the concept of the subjective right of court presidents to safeguard their independence, which has not been acknowledged so far in the existing ECtHR

[103] The mechanism was perfectly described by A. Blisa and D. Kosař: *"a judge with a small office, a slow computer with a slow Internet connection, relying on ineffective administrative staff and an incompetent law clerk, overburdened due to unfavorable case assignment mechanisms, may either fold and give in to the pressure of the court president, resign or make a mistake and be potentially exposed to disciplinary proceedings"* (BLISA, KOSAŘ, 2018, op. cit., p. 2047).

[104] SILLEN, 2019, op. cit., p. 106.

case-law. At the same time, according to the principle of subsidiarity, it enables the national courts to assess the necessity of dismissals on their own merits. If the concept of the subjective 'right to be independent' was additionally adopted, the ECtHR could be placed in a position to assess not only the presence of necessary procedural safeguards but also the material reasonableness of removal decisions. Even the decisions issued in fair proceedings might be thereby questioned before the ECtHR due to the alleged infringement of the president's independence. The ECtHR does not appear capable of substantively assessing the performance of numerous presidents originating from 46 states.

The extent of protection stemming from Article 6(1) impacts the scope of obligations imposed on the signatory states, despite not requiring them to adopt a particular institutional design to remove court presidents. The risk of infringing the Convention is certainly the lowest in the 'court model'. Nevertheless, the respective competence can be entrusted to any authority if the following criteria are met:

- The removal decisions should adequately state the reasons on which they are based.
- The justifications should provide detailed explanations if the criteria used in the legislative texts are general and open to interpretation.
- The respective decisions can be challenged before an independent and impartial tribunal established by law (unless the authority empowered to remove court presidents is a 'court' itself). The removal decisions must be reviewed within a reasonable time.
- The amendments to laws affecting the duration of ongoing terms can be reviewed by an independent and impartial tribunal established by law (e.g., the constitutional court) in terms of compliance with the principle of independence of the judiciary.

The absence of any of the above-listed guarantees may raise reasonable doubts about whether the court presidents are exposed to undue influence from other state actors. It is troublesome that this abusive interaction can create systemic deficiencies in the judiciary because the rank-and-file judges might adjudicate under constant pressure from their 'supervisors'. Under such circumstances, building the citizens' confidence in the judiciary is barely feasible.

Article is published under the international version
of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY-4.0).

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 451–469
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-3

Transparentnost při výběru soudců Nejvyššího správního soudu: Jak moc do celého procesu „vidíme“?*

Transparency in the Selection of Judges of the Supreme Administrative Court: How Much Do We Really See of the Process?

Pavlína Vážanová**

Abstrakt

Článek se zabývá otázkou transparentnosti procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu (NSS). Nejprve je vysvětlen pojem transparentnosti a její význam při výběru soudců. Následující kapitola pak přibližuje a vysvětluje proces výběru soudců NSS teoreticky, tedy jsou popsány dvě cesty, které aktuálně na tento soud vedou. Třetí kapitola se zabývá už konkrétně otázkou transparentnosti výběru soudců NSS. Ten je pro přehlednost rozdělen do pěti stádií (vzorem je pět stádií, na která teorie rozděluje výběr soudců okresních a krajských soudů) a v rámci každého z těchto stádií je zkoumáno, do jaké míry je v daný okamžik do procesu výběru soudců NSS tzv. z vnějšku vidět, tedy do jaké míry je transparentní. Ve čtvrté kapitole jsou pak shrnuty mezery, které se, pokud jde o transparentnost, v procesu výběru soudců NSS v jednotlivých stádiích objevují, nastíněny problémy, ke kterými tyto mezery mohou vést, a potenciální změny, které lze ve výběru soudců NSS provést.

Klíčová slova

Výběr soudců; Nejvyšší správní soud; transparentnost.

Abstract

The article examines the issue of transparency in the process of selecting judges for the Supreme Administrative Court of the Czech Republic (SAC). It first explains the concept of transparency and its significance in the judicial selection process. In following section it provides a theoretical overview and explanation of how judges are currently appointed to the SAC, describing the two existing pathways to this court. The third section focuses specifically on the transparency of the SAC judicial selection process. For clarity, the process is divided into five stages – following the model used in the theoretical framework for selecting judges of district and regional courts – and the degree to which each stage is open to external observation, that is, the extent of its transparency, is examined.

* Děkuji za velmi cenné rady, podněty a připomínky Davidu Kosařovi.
Tento text vznikl v rámci Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260 749 „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni“.

** Mgr. Bc. Pavlína Vážanová, absolventka, Masarykova univerzita, Brno; doktorandka, Katedra ústavního práva, Univerzita Karlova, Praha; asistentka soudkyně, Ústavní soud, Brno / Graduate, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Ph.D. student, Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; Law Clerk, Constitutional Court, Brno, Czech Republic / E-mail: pvazanova@mail.muni.cz / ORCID: 0009-0003-9015-0044

The fourth section summarizes the gaps identified in the transparency of the SAC selection process at various stages, outlines the problems these gaps may lead to, and suggests potential changes that could improve the selection procedure.

Keywords

Judicial Selection; Czech Supreme Administrative Court; Transparency.

Úvod

Na začátku roku 2022 se stala účinnou novela zákona o soudech a soudcích[1], která mimo jiné zavedla změny v procesu výběru soudců okresních a krajských soudů (dále „obecné soudy"). Novele předcházela dlouhodobá kritika procesu výběru soudců obecných soudů. K jeho problematičnosti se vyjadřovaly politické strany (např. Pirátská strana[2]), odborná veřejnost (např. Zdeněk Kühn a David Kosař[3]) i Soudcovská unie (konkrétně její tehdejší prezidentka Daniela Zemanová[4]). Mezi základní výtky zmiňované v příslušných vyjádřeních patřily zejména – netransparentnost procesu výběru soudců obecných soudů, neexistence jednotných pravidel výběru nebo silná pozice předsedů krajských soudů. A tak byla od roku 2022 v rámci výběru soudců obecných soudů zavedena pozice justičního kandidáta (§ 112 a násl. zákona o soudech a soudcích), kterou (až na zákonem stanovené výjimky) musejí uchazeči o místo v justici projít, či v něm bylo zakotveno konání výběrových řízení (§ 116 a násl. zákona o soudech a soudcích). Novela se však, pokud jde o výběr soudců, netýkala pouze obecných soudů, zasáhla určitým způsobem i do výběru soudců nejvyšších soudů, avšak nijak intenzivně. Výběr soudců těchto institucí jednoduše ponechala v jejich rukou, jak vyplývá z § 117a, který byl v roce 2022 do zákona o soudech a soudcích nově přidán. Nicméně význam pro výběr soudců nejvyšších soudů by mohla mít zmíněná novela i v jiném ohledu. Totiž diskuse, která jí předcházela, může být vodítkem pro úvahy o aktuálním nastavení procesu výběru soudců nejvyšších soudů.

Pokud se podíváme na webové stránky našich dvou nejvyšších soudů, zjistíme, že v poslední době na Nejvyšší soud přišly kupříkladu Pavla Augustinová (2025) nebo Petra Kubáčová (2025). Řady soudců Nejvyššího správního soudu v nedávné době rozšířili například Jan Kratochvíl (2025) nebo Jiřina Chmelová (2024). Ani v jednom případě se na příslušném soudě nekonalo výběrové řízení, výběr uvedených osob nebyl žádným způsobem odůvodňován, v podstatě celý proces, který příchodu nových soudců a soudkyň na příslušný soud

1 Pokud bude v tomto textu dále hovořeno o novele zákona o soudech a soudcích, bude tím vždy myšlena právě ta účinná od 1. 1. 2022.

2 MICHÁLEK, J. Pirátské návrhy pro vylepšení českého soudnictví. *Pirátská strana* [online]. 2017 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/piratske-navrhy-pro-vylepseni-ceskeho-soudnctvi.html

3 KÜHN, Z., KOSAŘ, D. Jmenování soudců. In: Dvacet let svobodné justice: nedořešené otázky. Podkladový materiál pro seminář konaný dne 18. 11. 2009. *Liga lidských práv* [online]. 2009 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://llp.cz/wp-content/uploads/Dvacet_let_svobodne_justice_nedoresene_otazky.pdf

4 LÉKO, K., KOLÁŘOVÁ, K. Při výběru soudců se může dít úplně cokoliv. *Česká pozice* [online]. 2017 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://ceskapozice.lidovky.cz/tema/pri-vyberu-soudcu-se-muze-dit-uplne-cokoliv.A170523_135629_pozice-tema_lube

předcházel, zůstal veřejnosti skryt. Nejvyšší a Nejvyšší správní soud pouze vydaly tiskové zprávy, ve kterých o uvedených osobách obecně informovaly.[5]

Když se nyní vrátíme k diskusi o výběru soudců obecných soudů, která předcházela přijetí novely zákona o soudech a soudcích, můžeme dospět k závěru, že pokud jde o výběr soudců nejvyšších soudů, mohli bychom ze zmíněné diskuse čerpat především téma tlaku na požadavek transparentnosti. Jedná se totiž o otázku dosud v odborné literatuře prakticky neřešenou, přičemž je ale z výše uvedeného patrné, že proces výběru soudců našich nejvyšších soudů k úvahám o míře transparentnosti přímo vybízí.

V procesu výběru soudců hraje transparentnost důležitou roli. Její dosažení může přispět ke zvýšení legitimity samotných soudů, umožňuje veřejnosti porozumět a vyhodnocovat proces výběru soudců, čímž zároveň chrání kandidáty před spekulacemi o tom, jak příslušná místa získali.[6] A protože, jak bylo řečeno, v kontextu výběru soudců českých nejvyšších soudů nebylo toto téma dosud ve větší míře řešeno, se budu právě transparentností v procesu výběru soudců jednoho z našich nejvyšších soudů na následujících řádcích zabývat. Jakkoli je zřejmé, že bych se mohla věnovat oběma našim nejvyšším soudům, zaměřím se pouze na Nejvyšší správní soud, a to z paradoxního důvodu, že proces výběru jeho soudců je v dostupných zdrojích více popsán (stejným postupem, jaký aplikuji níže, by však šlo rozebrat a diskutovat také výběr soudců Nejvyššího soudu).

Článek bude konkrétně řešit otázku, do jaké míry můžeme současný systém výběru soudců Nejvyššího správního soudu považovat za transparentní. Postupovat budu následujícím způsobem. První kapitola bude věnovaná pojmu transparentnost. Pro účely textu tento pojem definuji a vysvětlím, proč je požadavek transparentnosti v rámci výběru soudců podstatný. Druhá kapitola se bude věnovat výběru soudců Nejvyššího správního soudu v teoretické rovině. Vysvětlím, které předpisy či jiné dokumenty zakotvují pravidla výběru soudců Nejvyššího správního soudu, a popíši cesty, kterými se lze dostat na post soudce Nejvyššího správního soudu. Třetí kapitola pak bude věnována rozboru výběru soudců Nejvyššího správního soudu z hlediska vymezeného požadavku transparentnosti. Osnovou pro zkoumání transparentnosti procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu mi v této kapitole budou stádia, na která se v odborné literatuře rozděluje proces výběru soudců obecných soudů. Rozdělení procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu na jednotlivá stádia umožní jeho lepší uchopení, u jednotlivých stádií vysvětlím, do jaké míry je v tom kterém

5 Nejvyšší soud posílí od ledna 2025 dvě nové soudkyně. *Nejvyšší soud* [online]. 2024 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.nsoud.cz/pro-verejnost-a-media/tiskove-zpravy/detail/nejvyssi-soud-posili-od-ledna-2025-dve-nove-soudkyne

Nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v únoru představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2025 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-unoru-predstavi-plenu

Nová kandidátka a nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v červnu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2023 [cit. 14. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/nova-kandidatka-a-novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-cervnu-predstavi-plenu

6 ALEMANNO, A. How Transparent is Transparent Enough? Balancing Access to Information Against Privacy in European Judicial Selections. In: BOBEK, M. *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures to the European Courts*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 221. DOI: https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198727781.003.0010

v současnosti dosaženo transparentnosti. Ve čtvrté kapitole pak shrnu, jak moc lze současný systém výběru soudců NSS považovat za transparentní, nastíním možná úskalí, která jeho současné nastavení přináší, a případné možnosti jeho změny.

1 Transparentnost při výběru soudců

Podstatný pro tento text je pojem *transparentnost*. Ve svém článku o transparentnosti ve správním soudnictví zmiňuje Elizabeth Figueroa latinský původ tohoto slova – „trans" znamená skrz a „parere" nese význam objevit se / zjevit se.[7] Co je transparentní je (dle Websterova slovníku, který zmíněná autorka cituje) tedy *„schopno přenášet světlo tak, že objekty nebo obrazy mohou být jasně vnímány; snadno pochopeny či zřetelné."* V právní terminologii je transparentnost definována jako otevřenost, srozumitelnost, nepřítomnost lsti či pokusů o skrytí poškozujících informací. Transparentnost je opakem taje.[8]

Stephan Grimmelikhuijsen a Albert Klijn v rámci studie zabývající se vlivem transparentnosti soudnictví na jeho důvěryhodnost zmiňují, že chápání konceptu transparentnosti je často spojeno s tím, do jaké míry určitý subjekt zveřejňuje relevantní informace o svých rozhodovacích procesech, postupech a práci. Následně definují transparentnost jako dostupnost informací o organizaci nebo subjektu umožňující externím subjektům sledovat její/jeho interní fungování.[9]

Deirdre Curtin a Albert Jacob Meijer se zase zabývali vztahem mezi transparentností a legitimitou, přičemž pokud jde o transparentnost, uvedli, že tato zahrnuje nejen pasivní právo každého občana na přístup k informacím, ale také mnohem širší a aktivnější povinnost samotné veřejné správy zajistit, aby informace o její politice a činnosti byly poskytovány přístupným způsobem.[10]

Ze všech těchto příkladů přístupu k transparentnosti vyplývá, že za transparentní bychom mohli označit něco (např. proces, instituci, ale i objekt), co je (metaforicky řečeno) průhledné, tedy do čeho lze z vnějšku nahlédnout, kterýmžto pádem to lze také z vnější pozice monitorovat a popřípadě na základě nejrůznějších parametrů hodnotit. Ve vztahu k výběru soudců Nejvyššího správního soudu (dále „NSS") je z pohledu tohoto přístupu transparentním stav, kdy do tohoto procesu lze nahlédnout, tedy kdy je z pozice externího pozorovatele seznatelné, co se v rámci něj děje. To je definice transparentnosti, se kterou budu dále pracovat. Budu tedy zkoumat, jak moc lze do procesu výběru soudců NSS (rozděleného v příslušné kapitole na jednotlivá stádia) z vnějšku nahlédnout.

---

7 Dle chatgpt záleží na kontextu a „parere" může znamenat také poslouchat nebo plodit ([What does latin Parere mean in Czech?]. In: *ChatGPT* [online]. [cit. 10. 12. 2024]. November 22 version. Dostupné z: https://chatgpt.com

8 FIGUEROA, E. Transparency in Administrative Courts: From the Outside Looking. In: *Journal of the National Association of Administrative Law Judiciary*. 2015, č. 35, s. 6.

9 GRIMMELIKHUIJSEN, S., KLIJN, A. The Effects of Judicial Transparency on Public Trust: Evidence from a Field Experiment. *Public Administration*. 2015, č. 93, s. 3. DOI: https://doi.org/10.1111/padm.12149

10 CURTIN, D., MEIJER, A. J. Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity*. 2006, č. 11, s. 111. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.1434862

Jak bylo naznačeno již v úvodu, transparentnost je v procesu výběru soudců podstatným kritériem. V rámci řízení či vlády bývá transparentnost vnímána jako ideál, forma dobra, které posiluje legitimitu institucí.[11] Pokud je výběr soudců transparentní, je tím posílena legitimita soudců v očích veřejnosti.[12] Transparentnost procesu výběru může být také chápána jako jeden ze způsobů, jakými lze omezit možnost (např. ze strany předsedy příslušného soudu či ministra spravedlnosti) získat kontrolu nad procesem výběru soudců.[13] Naopak pokud je do procedury výběru soudců zahrnut postup, který trpí nedostatkem transparentnosti, je tímto ohroženo vnímání soudcovské nezávislosti.[14]

Na druhou stranu je samozřejmě vhodné nezamlčet, že neexistuje přímá příčinná souvislost mezi transparentností a vyšší kvalitou jmenovaných kandidátů, v systému výběru soudců by mělo být zavedeno více mechanismů, které povedou k výběru kvalitních kandidátů. Důraz na samotnou transparentnost není sám o sobě dostačující.[15] To ovšem nemění nic na skutečnosti, že vzhledem ke všem benefitům, které s sebou transparentnost přináší, by rozhodně měla být jedním ze základů, na kterých bude stát výběr soudců tak důležitého soudu, jakým je NSS, který (slovy zákona) jako vrcholný soudní orgán zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování, sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu či se může při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení.[16]

2 Výběr soudců Nejvyššího správního soudu teoreticky

Novelizované znění zákona o soudech a soudcích řeší v § 117a výběr soudců nejvyšších soudů. Stanoví, že předsedové těchto soudů zveřejní po projednání se shromážděním všech soudců pravidla pro výběr kandidátů na funkci soudce. Pravidla stanoví postup při výběru kandidátů a způsob hodnocení kandidátů. Z druhého odstavce zmíněného ustanovení pak vyplývá, že pravidla mohou stanovit další podmínky nad rámec zákona o soudech a soudcích, které musí splňovat kandidát na funkci soudce Nejvyššího soudu nebo Nejvyššího správního soudu.

Specifická pravidla předvídaná § 117a zákona o soudech a soudcích, kterými se řídí výběr soudců Nejvyššího správního soudu, jsou uvedena v memorandech, která má NSS sepsána, a která upravují dvě cesty, skrze které se lze stát soudcem Nejvyššího správního soudu. Jedná se o Memorandum o výběru kandidátů na soudce pro Nejvyšší správní soud

11 KOIVISTO, I. The Anatomy of Transparency: The Concept and Its Multifarious Implications. *European University Institute* [online]. 2016, s. 5 [cit. 7. 4. 2025]. Dostupné z: https://cadmus.eui.eu/handle/1814/41166

12 ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 2014.

13 KOSAŘ, D. Selecting Strasbourg Judges: A Critique. In: BOBEK, 2015, op. cit., s. 120–161.

14 DOLIDZE, A., ONIANI, T. Is Transparency Enough? Informal Governance Networks and the Selection Process of a Georgian Judge to the European Court of Human Rights. *Review of Central and East European Law*. 2024, č. 49, s. 130–131.

15 DOLIDZE, ONIANI, 2024, op. cit., s. 130–131.

16 Viz § 12 soudního řádu správního.

(dále „Memorandum I“) a Memorandum o dočasném přidělování a překládání soudců k Nejvyššímu správnímu soudu (dále „Memorandum II“). Tato memoranda byla zveřejněna s cílem otevřít celý proces výběru soudců NSS veřejnosti a spolupracovat s ní při vyhledávání osob, které splňují v memorandech popsané nároky a které by se v budoucnu mohly stát soudcem Nejvyššího správního soudu, jak je uvedeno v Memorandu I, resp. s cílem, aby bylo dočasné přidělování a překládání soudců k NSS učiněno transparentním a zvýšila se tak důvěryhodnost rozhodování soudů činných ve správním soudnictví, jak vyplývá z Memoranda II. Memoranda nejsou právně závaznými dokumenty, jednalo se ve své době spíše o proklamace, které reprezentovaly první viditelný pokus jedné z nejvyšších instancí české justice stanovit kritéria způsobilosti zastávat pozici soudce na tomto vrcholném stupni a podávají informace nad rámec zákonné úpravy.[17] Novela zákona o soudech a soudcích nicméně svým způsobem formálně v § 117a uznala existenci memorand, čímž dokonce vytvořila prostor pro přijetí neformálně vyvinutých praktik.[18]

2.1 Memorandum I

Memorandum I stanovuje předpoklady pro uchazeče o funkci soudce NSS a pravidla, podle kterých mají být soudci vybíráni. Pokud jde o předpoklady, jedná se o zákonné podmínky a *„klíčové vlastnosti případného kandidáta na funkci soudce Nejvyššího správního soudu“* (v tomto textu označované jako osobnostní kritéria či obdobně).

Zákonné podmínky vycházejí především z § 60 zákona o soudech a soudcích. Dle něj se může soudcem stát státní občan České republiky, který je plně svéprávný a bezúhonný, jehož zkušenosti a morální vlastnosti dávají záruku, že bude svou funkci řádně zastávat, který v den ustanovení dosáhl věku nejméně 30 let, má vysokoškolské vzdělání v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, složil odbornou justiční zkoušku a souhlasí se svým ustanovením za soudce.[19] Kromě toho se zde uplatní také úprava obsažená v § 121 odst. 2 a § 122 soudního řádu správního, jak vyplývá z kapitoly o zvláštních podmínkách pro NSS v Memorandu I.

Vedle zákonných podmínek Memorandum I hovoří o osobnostních kritériích. Těmi jsou: osobnostní kvality a charakter (např. morální integrita, objektivita), intelektuální kapacita (např. obecná právní erudice, schopnost rychle vstřebávat a analyzovat informace), schopnost porozumění a férové jednání (např. ochota trpělivě naslouchat, zdvořilé jednání), autorita a komunikační schopnosti (např. schopnost vyvolávat respekt a důvěru, schopnost udržet autoritu i v případě pokusu o její zpochybnění) a efektivita práce (např. schopnost

[17] BOBEK, M. Judicial Selection, Lay Participation, and Judicial Culture in the Czech Republic: A Study in a Central European (non)Transformation. *Papers.ssrn.com* [online]. Research Papers in Law, 2014, s. 11 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526112

[18] KADLEC, O., BLISA, A. Superjudges and the Separation of Powers: A Case Study of Judicial Informality in Czechia. *German Law Journal* [online]. 2024, č. 8, s. 1286 [cit. 14. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1017/glj.2023.68

[19] Novela zákona o soudech a soudcích přidala mezi předpoklady pro funkci soudce ještě úspěšné absolvování výběrového řízení, tato podmínka se ale pro NSS neuplatní, jak je dále rozebráno v bodě 3.2, proto zde není zmíněna.

pracovat rychle a pod tlakem, schopnost dobře si organizovat svůj čas a bez průtahů vyhotovovat jasně odůvodněná rozhodnutí).

Co se týče procesu výběru, stanoví Memorandum I, že *„předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, které by měly schopnosti i motivaci zařadit se do týmu soudců Nejvyššího správního soudu. V hodnost takového doporučení pak posoudí nejprve předseda soudu."* Předběžně vybraného kandidáta představí předseda soudu *„na zasedání pléna soudu a umožní mu představit se, vystoupit se svými názory, motivací, vyložit svůj pohled na fungování soudu a svou možnou roli v něm."* Právo účasti na zasedání pléna mají ministr spravedlnosti či jeho zástupce a zástupce Kanceláře prezidenta republiky, kteří jsou o jeho konání informováni. Po slyšení kandidáta vydá soudcovská rada, která je dle § 23 odst. 3 soudního řádu správního poradním orgánem předsedy a skládá se z 5 soudců NSS, doporučení předsedovi NSS a ten s přihlédnutím k jeho obsahu učiní následně kroky směřující buď k navržení vybraného kandidáta do soudcovské funkce, nebo mu sdělí, že pro takový postup neshledal dostatečné důvody.

Dalo by se říct, že Memorandum I je koncipováno tak, že otevírá dveře na Nejvyšší správní soud osobám, které ve chvíli kandidatury na soudce NSS ještě nejsou soudci. Naopak pro stávající soudce vytváří cestu na NSS spíše Memorandum II.

2.2 Memorandum II

Memorandum II obsahuje pravidla dočasného přidělování a překládání soudců k NSS a vyplývá z něj druhá možnost, jak se stát soudcem NSS.

Pokud jde o předpoklady pro uchazeče o místo soudce NSS, nestanoví Memorandum II mnoho. Z textu se dozvídáme následující: *„Obecné nároky na soudce, kteří mají být dočasně přiděleni či přeloženi k Nejvyššímu správnímu soudu, jsou obdobné požadavkům popsaným v* [Memorandu I]. *Nyní předkládaná pravidla vycházejí z toho, že hledané osobnosti již soudci jsou, svou funkci u některého soudu vykonávají a je tedy možno se zejména prostřednictvím výsledků práce s jejich vlastnostmi, schopnostmi, vědomostmi, dovednostmi, názory a postoji dostatečně seznámit."* Obecnými nároky obdobnými požadavkům popsaným v Memorandu I mohou být myšlena zákonná a osobnostní kritéria.

Zákonná kritéria relevantní pro Memorandum II vycházející se zákona o soudech a soudcích a ze soudního řádu správního. Pokud jde o zákon o soudech a soudcích, relevantní je ta část, která upravuje dočasné přidělování soudců. Jeho § 68 předpokládá, že soudce dříve přiděleného k výkonu funkce k určitému soudu nebo přeloženého k určitému soudu lze dočasně přidělit k jinému soudu s jeho souhlasem na dobu nejdéle tří let. V případě Nejvyššího správního soudu rozhoduje o dočasném přidělení ministr spravedlnosti na návrh předsedy Nejvyššího správního soudu po projednání s předsedou soudu, u něhož na základě předchozího přidělení nebo přeložení soudce působí. Dle Memoranda II se k dočasnému přidělení vyjadřují též soudcovské rady NSS a soudu, ze kterého příslušný soudce přichází. Soudní řád správní k tomuto v § 122 doplňuje, že k NSS může být (se svým souhlasem nebo na svou žádost) přeložen soudce, který má právní praxi po dobu nejméně deseti let a který svými odbornými znalostmi a zkušenostmi dává záruky řádného výkonu funkce.

Osobnostní kritéria daná Memorandem I jsou vypsána výše.

Kromě toho Memorandum II uvádí, že je třeba zkoumat, *„zda soudce dočasně přidělený je schopen osvojit si náročnou problematiku práce soudu kasačního, jehož jedinečnou funkcí je sjednocovat rozhodovací praxi nižších soudů a v širším pojetí i veřejné správy, a na této činnosti se plnohodnotně aktivně podílet."*

Co se týče pravidel pro dočasné přidělení či trvalé přeložení, popisuje je Memorandum II vcelku podrobně. Nejvyšší správní soud určí maximální počet dočasně přidělených soudců v daném období, stanoví lhůtu k přijímání žádostí, obsah žádosti jakož i poukaz na osoby, jež mohou podat o soudci reference. Předseda soudu o všech podaných žádostech informuje soudcovskou radu a soudci jsou pozváni ke slyšení před soudcovskou radu. Po slyšení předseda soudu společně se soudcovskou radou zhodnotí informace o každém soudci, který se jej zúčastnil a podle jeho výsledku rozhodne, zda a u kterého soudce navrhne jeho dočasné přidělení k Nejvyššímu správnímu soudu, na jaké období, či takový návrh nepodá. Dočasné přidělení konkrétního soudce je formalizováno rozhodnutím ministra spravedlnosti. Dočasně přidělený soudce se zásadně vrací k soudu, ke kterému je trvale přidělen. Předseda NSS může výjimečně po uplynutí původně stanoveného období požádat po předchozím vyjádření soudcovské rady o prodloužení dočasného přidělení na další období.

Po uplynutí doby dočasného přidělení, případně ještě v jeho závěru, proběhne dílčí hodnocení. Na základě předložených dílčích hodnocení provede předseda NSS společně se soudcovskou radou komplexní zhodnocení průběhu dočasného přidělení. Pokud komplexní zhodnocení dočasně přiděleného soudce po uplynutí první či prodloužené (nebo opakované) doby dočasného přidělení vyzní jednoznačně pozitivně a přesvědčivě, může předseda NSS *„podat návrh ministru spravedlnosti na trvalé přeložení soudce k výkonu soudnictví k Nejvyššímu správnímu soudu* […]. *Podání návrhu předchází zveřejnění tohoto záměru se stručnou charakteristikou soudce a slyšení soudce, který má být přeložen, před plénem Nejvyššího správního soudu. V něm soudce vystoupí se svými názory, motivací, vyloží svůj pohled na fungování soudu a svou možnou roli v něm."*

3 Transparentnost výběru soudců Nejvyššího správního soudu

Teoreticky popsaný proces výběru soudců NSS nyní pro přehlednost rozdělím do 5 stádií, na která dle literatury můžeme rozdělit proces výběru soudců obecných soudců: Za prvé, zákonodárce stanoví kritéria, která musí osoba splňovat, aby mohla být jmenována soudcem. Za druhé, je vyhlášeno výběrové řízení na místo soudce, do kterého se mohou přihlásit osoby, které ukončily odbornou přípravu justičního kandidáta nebo splňují předpoklady, které mají stejný účinek. Za třetí, proběhne výběrové řízení a za čtvrté, je vybrán konkrétní kandidát. V pátém kroku pak proběhne formální proces navržení kandidáta ministrem spravedlnosti a posléze vládou ke jmenování soudcem a poté jmenování prezidentem do funkce.[20] V rámci těchto stádií se v procesu výběru soudců NSS zaměřím na zkoumání toho, do jaké míry lze v každém z nich do výběru soudců NSS nahlédnout.

[20] LAJSEK, V. Kritické zamyšlení nad ustanovováním soudců v ČR. *Právní rozhledy.* Praha: C. H. Beck, 2020, č. 18, s. 627–637, nebo HAVELKOVÁ, B., KOSAŘ, D., URBÁNÍKOVÁ., M. The Family Friendliness That Wasn't: Access, but Not Progress, for Women in the Czech Judiciary. *Law & Social Inquiry* [online]. 2021, s. 11 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1017/lsi.2021.62

1. stádium – Zákonodárce stanoví kritéria, která je třeba splnit, aby se osoba mohla stát soudcem

Kritéria, která mají splnit kandidáti na soudce NSS, vyplývají částečně ze zákonné úpravy a částečně z memorand. Pokud jde o zákonná kritéria, ta najdeme v § 60 a 68 zákona o soudech a soudcích a pak § 121 odst. 2 a § 122 soudního řádu správního.

Co se týče požadavků daných memorandy, Memorandum I stanoví pro zájemce o místo soudce NSS osobnostní kritéria, o kterých se podrobněji zmiňuji v kapitole 2.1 Memorandum II hovoří o požadavcích obdobných Memorandu I, dále o seznámení se s vlastnostmi, schopnostmi, vědomostmi, dovednostmi, názory a postoji uchazečů o dočasné přidělení k NSS prostřednictvím výsledků jejich práce. Také je podle textu Memoranda II zkoumáno, zda soudce dočasně přidělený je schopen osvojit si náročnou problematiku práce kasačního soudu a na jeho činnosti se aktivně podílet.

K prvnímu stádiu lze říct, že kritéria stanovena jsou, a to jednak zákonodárcem, a jednak také ze strany samotného NSS. Vzhledem k tomu, že uvažujeme v kontextu vhledu do procesu výběru soudců NSS, pozastavme se nad jasností stanovených kritérií.

Pokud jde o zákonné předpoklady, ty můžeme víceméně považovat za jasné a objektivně vyhodnotitelné. Co se týče požadavků vyplývajících z memorand, v Memorandu I můžeme najít podmínky, jejichž splnění by bylo možné relativně objektivně vyhodnotit (např. požadavek obecné právní erudice nebo vysoké úrovně znalostí v oblasti veřejného práva), nelze to však zdaleka říct o všech (viz např. požadavky jako morální integrita, objektivita, odvaha, dobrý úsudek, schopnost přistupovat ke každému jednotlivci, bez ohledu na prostředí, z něhož pochází, citlivě a s respektem, ochota trpělivě naslouchat). Na základě textu Memoranda II také nelze s jistotou určit, co je u dočasně přidělených soudců hodnoceno, tedy co má potenciální zájemce o dočasné přidělení / trvalé přeložení přesně splnit. Ani jedno z memorand tak nedává potenciálním zájemcům o post soudce NSS naprosto jasnou představu o tom, jaké podmínky musí naplnit, aby byl jejich zájem přetaven v realitu.

Na druhou stranu je ale třeba přiznat, že přijetím memorand udělal NSS určitý krok kupředu ve srovnání s minulostí, kdy to vypadalo třeba tak, jak popsala v rozhovoru soudkyně Kateřina Šimáčková, která byla jmenována soudkyní a přidělena k NSS v roce 2009.[21] Na otázku, jak se stalo, že byla vybrána na tento soud, odpověděla, že přesně neví a dále uvedla, že se asi jednalo o rozhodnutí předsedy, přičemž se nekonalo formalizované výběrové řízení ani osobní pohovor, na NSS pouze odevzdala životopis, seznam publikací a motivační dopis. Asi rok se nedělo nic, pak zavolali, jestli bude mít za měsíc čas na jmenovací ceremoniál u prezidenta.[22]

Není samozřejmě snahou říct, že soudce je třeba vybírat výhradně na základě zcela jasných a přesně měřitelných požadavků. Prakticky může být žádoucí chtít zhodnotit i „měkké dovednosti" kandidátů. Použití objektivnějších, měřitelných, čistě profesních měřítek

[21] JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/o-soudu/soudci/detail/katerina-simackova-1966

[22] LIDOVÉ NOVINY. Nejsme tu jen pro střední třídu. *Česká advokátní komora* [online]. 2011 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://web.archive.org/web/20140714203505/https:/www.cak.cz/scripts/detail.php?id=7067

pro výběr soudců s sebou ale nese významné benefity jako třeba vytvoření překážek pro ty, kteří se snaží prosadit z jakýchkoli neprofesních důvodů (např. politických nebo díky svým konexím) nebo zvýšení kvality práce soudců nižších soudů, kteří mohou být motivování snahou dostat se na vyšší instance[23], a tak ke zkvalitnění práce justice jako celku.[24] Jasná kritéria výběru navíc chrání soudnictví před vlivy různých zájmových skupin nebo přicházejícími z jiných oblastí státní moci (typicky z exekutivy). Pokud je výběr veden jasně stanovenými požadavky, které jsou zaměřeny na profesionální dovednosti a zkušenosti a nikoli na názory nebo hodnoty zastávané kandidáty, omezuje se tím pole působnosti pro ovlivňování.[25]

2. stádium – Je vyhlášeno výběrové řízení na místo soudce

Výběrová řízení na post soudce NSS vyhlašována nejsou. Ostatně sám zákon o soudech a soudcích ani po novele nestanovuje pro nejvyšší soudy povinnost vypisovat výběrová řízení na pozice soudců. V § 60 sice tento zákon uvádí jako jeden z předpokladů pro ustanovení soudcem úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce, nicméně § 117a speciálně upravuje výběr soudců nejvyšších soudů a povinnost konání výběrových řízení nezakotvuje. Toto ustanovení má přitom jako speciální úprava před § 60 přednost, jak vyplývá i z komentáře k tomuto ustanovení: *„úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce; zásada, že každý soudce musí být vybrán ve výběrovém řízení (s výjimkou Nejvyšších soudů)"*.[26] Jsme tedy svědky situace, že se na zájemce o pozici soudce NSS neuplatní jeden ze zákonem stanovených předpokladů pro ustanovení soudcem, což je zvláštní. Mohli bychom ji ale vykládat i tak, že novelizované znění zákona o soudech a soudcích tlačí na předsedy nejvyšších soudů, aby výběrová řízení zavedli.

Při neexistenci praxe vyhlašování veřejných výběrových o druhém stádiu výběru soudců NSS v současnosti víme následující. Memorandum I ve svém textu říká: *„Předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, které by měly schopnosti i motivaci*

---

23 Na tyto benefity upozorňuje text zabývající se politizací výběru soudců Nejvyššího soudu USA (CHOI, S., GULATI, M. A Tournament of Judges? *California Law Review*. California: California Law Review, 2004, č. 299, s. 303. DOI: https://doi.org/10.2307/3481449), přičemž jeho autoři současně uvádějí, že objektivní měřítka, podle kterých lze vybírat soudce, rozhodně existují. Mohou jimi být například: množství publikací, množství citování rozhodnutí kandidátů jinými soudy nebo rychlost rozhodování případů.

Systém výběru soudců v USA je samozřejmě jiný než ten, který se uplatňuje v Česku (potažmo přímo na NSS). Názory týkající se hodnocení kandidátů na pozici soudce jsou však dle mého názoru aplikovatelné i u nás, neboť s konkrétním systémem výběru prakticky nesouvisejí. Vybírat soudce dle měřitelných, objektivních kritérií lze považovat za rozumné lhostejno v jakém se tak děje systému.

24 BLISA, A., PAPOUŠKOVÁ, T., URBÁNÍKOVÁ., M. Judicial Self-Government in Czechia: Europe's Black Sheep? *German Law Journal* [online]. 2019, č. 7, s. 1968, pozn. 98 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200023294

25 MALLESON, K. Rethinking the Merit Principle in Judicial Selection. *Journal of Law and Society*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2006, č. 1, s. 133. DOI: https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2006.00351.x

26 ZEMANOVÁ, D. § 117a [Výběr soudců na funkci soudců nejvyšších soudů]. In: ZEMANOVÁ, D. *Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 83.

Mimochodem Pavel Šámal a Katarína Deáková již v roce 2017 upozorňovali, že v České republice nemáme jednotný systém výběru soudců na nejvyšší soudy a tento je nahrazován pravidly či memorandy o výběru kandidátů na soudce těchto soudů (DEÁKOVÁ, K., ŠÁMAL, P. Teoretické a praktické aspekty spojené se správou justice. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2017, č. 3, s. 534 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2017-3-10).

zařadit se do týmu soudců Nejvyššího správního soudu." Následně předseda NSS posoudí vhodnost kandidáta, o kterém se dozvěděl, neboli provede jeho předvýběr. Neexistence výběrových řízení na post soudce NSS pro cestu dle Memoranda I ale znamená, že potenciální zájemci o post na Nejvyšším správním soudě nevědí, kdy je reálně plánováno, že bude navýšen počet soudců NSS, a tedy kdy se jeho předseda dívá po potenciálních kandidátech (hodí se upozornit, že nikde není stanoven konečný počet soudců NSS). Proto není jasné, v jaké chvíli je vhodné se o post soudce na NSS ucházet. Z Memoranda I vyplývá, že předseda soudu a soudcovská rada přivítají upozornění na osobnosti z justice i odjinud, o těchto upozorněních však nemusí být rozhodnuto (v dané chvíli nebo vůbec nikdy), neboť celý proces není nijak jasně ukotven. Jakmile se na webu NSS objeví tisková zpráva[27] (což je jediná písemná forma komunikace ze strany NSS v průběhu výběru soudců) o tom, že se (v té chvíli již předvybraný) kandidát na soudce NSS představí plénu NSS, nevíme, zda bylo před tímto okamžikem zvažováno vícero potenciálních kandidátů, ani jakou cestou se kandidát(i) dostal(i) do hledáčku NSS.

Memorandu II z hlediska druhého stádia hovoří o tom, že v případě soudců správních úseků krajských soudů by jejich dočasné přidělení k NSS mělo probíhat cyklicky (cca 1x na 10 let) a sloužit k prohlubování jejich profesních zkušeností (soudce jiných úseků dle textu Memoranda II NSS nemá a ani nemůže mít ambici zahrnout do systému celoživotního vzdělávání prostřednictvím jejich dočasného přidělení). Předtím, než je rozhodnuto, kteří soudci budou na NSS dočasně přiděleni, dochází ke zveřejnění podmínek dočasného přidělení, maximálního počtu dočasně přidělených soudců a stanovení lhůty k přijímání žádostí o dočasné přidělení. To je proti Memorandu I významný rozdíl v tom smyslu, že zájemci vědí, kdy se mohou o dočasné přidělení ucházet a kolik jich bude přijato. Takovýto postup se vyhlašování výběrových řízení dle mého názoru blíží.

3. stádium – Proběhne výběrové řízení

V dalším stádiu se v případě NSS, kde výběrová řízení jako taková neprobíhají, postupuje tak, že pokud jde o Memorandum I, je vydána tisková zpráva informující, že (předsedou NSS) předvybraný kandidát se představí na zasedání pléna soudu. Po slyšení kandidáta vydá soudcovská rada své doporučení týkající se slyšeného kandidáta předsedovi soudu. V případě Memoranda II spočívá třetí stádium v tom, že po uplynutí doby dočasného přidělení na základě dílčích zhodnocení provede předseda soudu společně se soudcovskou radou komplexní zhodnocení průběhu dočasného přidělení.

K transparentnosti uvedených postupů lze uvést, že jediné, co je v rámci nich z vnějšku jakkoli přístupné, je zmíněná zveřejňovaná tisková zpráva o představení kandidáta na plénu (ta je zveřejňována obdobně i v případě cesty dle Memoranda II, ale až ve čtvrtém stádiu).

[27] Viz například tisková zpráva o představení Faisala Husseiniho (Nový kandidát na soudce Nejvyššího správního soudu se v listopadu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nejvyssiho-spravniho-soudu-se-v-listopadu-predstavi-plenu) nebo Tomáše Kocourka (Nový kandidát na soudce NSS se v říjnu představí plénu. *Nejvyšší správní soud* [online]. © 2025 [cit. 5. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/detail/novy-kandidat-na-soudce-nss-se-v-rijnu-predstavi-plenu).

Do toho, co se děje při představování kandidáta na plénu nemáme žádný vhled (zasedání pléna jsou dle § 20 odst. 4 soudního řádu správního neveřejná[28]) a veřejnosti nejsou žádným způsobem zpřístupňována ani vypracovávaná doporučení soudcovské rady. Stejně tak se nezveřejňuje dílčí ani komplexní zhodnocení k NSS dočasně přidělených soudců.

4. a 5. stádium – Je vybrán konkrétní kandidát a proběhne formální proces jeho jmenování prezidentem

Poslední stádia sestávají z výběru konkrétního kandidáta a formálního procesu jeho jmenování / trvalého přeložení. Vzhledem k tomu, že se u pátého stádia jedná o formalitu, jsou tato dvě stádia spojena v jednu podkapitolu.

Pokud postupujeme podle Memoranda I, pak ve čtvrtém stádiu předseda NSS po slyšení kandidáta na plénu s přihlédnutím k obsahu doporučení soudcovské rady učiní formální kroky směřující buďto k navržení vybraného kandidáta do soudcovské funkce nebo mu sdělí, že pro takový postup neshledal dostatečné důvody. Pokud předseda NSS rozhodne pozitivně, dojde v pátém stádiu k formálnímu procesu jmenování kandidáta soudcem Nejvyššího správního soudu.

V případě Memoranda II záleží na komplexním zhodnocení dočasně přiděleného soudce. Pokud toto vyzní jednoznačně pozitivně a přesvědčivě a jsou splněny další zákonné podmínky, může předseda NSS v rámci pátého stádia podat návrh ministru spravedlnosti na trvalé přeložení soudce k výkonu soudnictví k Nejvyššímu správnímu soudu. Tomuto návrhu ve čtvrtém stádiu procesu předchází zveřejnění záměru (tiskové zprávy) o trvalém přeložení soudce a slyšení soudce, který má být přeložen, před plénem Nejvyššího správního soudu.

Obdobně jako v případě třetího stádia, i v této fázi je jedinou skutečností, která je navenek komunikována, tisková zpráva (tentokráte v rámci postupu dle Memoranda II). Pokud jde o Memorandum I, rozhodnutí předsedy NSS o tom, zda (ne)navrhne vybraného kandidáta do soudcovské funkce, není zveřejněno. Na webu Nejvyššího správního soudu najdeme seznam soudců NSS, lze tedy maximálně zjistit, zda kandidát, který byl ve třetím stádiu představen na plénu NSS, se nakonec soudcem NSS stal. Co se týká Memoranda II, jak již bylo uvedeno, je zveřejněna tisková zpráva týkající se záměru trvalého přeložení soudce k NSS a informace o jeho slyšení na plénu. Toto slyšení je však opět neveřejné a zveřejněno nic není ani k následnému rozhodnutí předsedy NSS (ne)navrhnout ministru spravedlnosti kandidáta k trvalému přeložení. Stejně jako v případě Memoranda I můžeme z pozice vnějšího pozorovatele pouze čekat, zda dočasně přidělený soudce, jehož slyšení před plénem bylo navrženo, přibyl na seznam soudců NSS (tedy zda byl nakonec k NSS trvale přeložen).

[28] Není bez zajímavosti, že v minulosti bylo slyšení kandidáta na soudce NSS před plénem přístupné alespoň asistentům NSS. Tento systém však doznal změn a v současnosti se tohoto slyšení nemohou účastnit ani asistenti soudců NSS.

4 Transparentnost současného systému, úskalí a možnosti změny

Rozdělení procesu výběru soudců NSS na jednotlivá stádia a průběžné vyhodnocení toho, do jaké míry lze v každém z nich do výběru soudců NSS nahlédnout, vede k závěru, že proces výběru soudců NSS v aktuální podobě za příliš transparentní (ve významu, se kterým pracuji v tomto textu, tedy co do možnosti vnějšího vhledu) označit nelze. Detekovat lze v obecnosti dvě množiny nedostatků, a to (1) nejasná kritéria výběru a (2) obecně nedostatečnou „průhlednost" celé procedury.

Pokud jde o kritéria výběru, nejasnost některých z nich je relevantní v rámci prvního stádia výběru soudců NSS. Bylo vysvětleno, že stanovení jasných a přesně vyhodnotitelných podmínek s sebou nese nepopiratelné výhody. Pokud by existovala vůle zpřesnit kritéria, která musí soudce NSS splnit, nejednalo by se dle mého názoru o proces nikterak složitý. Ze zákona o soudech a soudcích vyplývají požadavky základní, které jsou vcelku přesně stanoveny, do znění zákona by tak nebylo třeba zasahovat. Další (již méně jasné) podmínky jsou stanoveny v memorandech, a to jsou dokumenty, kterými si pravidla stanovuje NSS sám pro sebe, lze předpokládat, že by nemělo být problematické jejich text poupravit. Samozřejmě nutno připomenout, že není mou snahou tvrdit, že by soudci měli být vybíráni výhradně na základě přesně stanovených, měřitelných požadavků. Pokud ale do procesu výběru soudců zapojíme „měkká kritéria", je dobré přinejmenším přemýšlet o tom, ve které fázi procesu budou vyhodnocována, a to právě s ohledem na transparentnost výběru. Z nynější koncepce memorand však nevyplývá, že by taková úvaha byla provedena.

Co se týče neprůhlednosti samotné procedury výběru soudců NSS, ta se projevuje různým způsobem ve druhém, třetím a čtvrtém stádiu. NSS nevypisuje výběrová řízení, proto pokud jde o cestu dle Memoranda I, nevíme, kdy je vhodné upozornit na potenciálního kandidáta na soudce NSS, ani „kde se berou" osoby, jejichž vhodnost předseda NSS vyhodnocuje. Zřejmé je pouze to, že předseda NSS přijímá doporučení. Dále vzhledem k tomu, že kromě tiskové zprávy o představení kandidáta na plénu NSS není k (před)výběru příslušné osoby nic sdělováno, nevíme, kdo a proč (ne)byl předvybrán (ať už z množiny všech potenciálních kandidátů dle Memoranda I nebo z množiny dočasně přidělených soudců s výborným komplexním zhodnocením dle Memoranda II). Stejně tak nevíme, na co jsou kandidáti tázáni při představení na plénu. Neznáme znění doporučení soudcovské rady vypracovávané po slyšení kandidáta na plénu, ani odůvodnění následného rozhodnutí předsedy NSS o tom, zda se kandidát (ne)stane součástí soudcovského sboru Nejvyššího správního soudu. Pokud jde o Memorandum II, jsou nám skryta hodnocení dočasně přidělených soudců.

Z nejasnosti procedury výběru soudců NSS plyne velmi silné postavení předsedy NSS. Je to totiž on, kdo provádí předvýběr soudců (Memorandum I) nebo společně se soudcovskou radou (poradním orgánem) komplexní zhodnocení (Memorandum II). Z dostupných dat lze přitom zjistit, že každý, jehož kandidatura byla ohlášena na webu NSS tiskovou zprávou informující o představení kandidáta na plénu NSS, se soudcem NSS opravdu stal.[29]

[29] Tiskové zprávy Nejvyššího správního soudu jsou dostupné z: https://www.nssoud.cz/aktualne/tiskove-zpravy/

Můžeme se tak domnívat, že rozhodnutí „poslat" kandidáta na soudce NSS po jeho předvýběru předsedou NSS (dle Memoranda I) či získání dostatečně dobrého komplexního zhodnocení od předsedy a soudcovské rady (dle Memoranda II) ke slyšení na plénu je *de facto* výběrem konkrétního člověka na post soudce NSS. Systém výběru soudců NSS se tedy z vnějšku tváří tak, že se předseda NSS vzhledem k nejasnosti požadavků a neprůhlednosti procedury výběru těší značné míře diskrece.[30] To ale pro výběr soudců NSS znamená rizika, jakými jsou například možnost vytváření podmínek pro protežování osob a (před)výběr kandidátů dle kritérií nesouvisejících s jejich schopnostmi stát se soudcem NSS[31] nebo možnost upřednostňování kandidátů odpovídajících preferencím předsedy NSS.[32] Silná role předsedy s sebou také nese nebezpečí ohrožení nezávislosti soudců NSS zevnitř, a to právě od předsedy samotného. Soudci se na něm totiž mohou stát závislí[33] a pociťovat k němu osobní loajalitu.[34] Kroky předsedy soudu nadto nejsou nijak výrazně viditelné a často nejsou podrobeny soudnímu přezkumu[35] (nebo jakémukoli přezkumu obecně[36]). Pozor je třeba si dát také na „lobování" soudců vyšších soudů za své asistenty, využívání různých profesních vazeb či na preferování politicky spřízněných osob.[37] Jak moc jsou uvedené obavy relevantní v případě Nejvyššího správního soudu nám může aspoň částečně přiblížit pohled na seznam soudců, kteří na NSS přibyli od roku 2012 (od přijetí Memoranda I[38]):

Soudce/Soudkyně; rok jmenování na NSS	**Profesní minulost**[39]
Michaela Bejčková; 2016	Asistentka soudkyně NSS Marie Žiškové; soudkyně Městského soudu v Praze
Michal Bobek; 2022	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; akademik; generální advokát Soudního dvora Evropské unie
Jana Brothánková; 2014	Soudkyně Městského soudu v Praze

30 Stejně jako v minulosti předsedové krajských soudů (SPÁČ, 2019, op. cit., s. 2097).

31 Ibid., s. 2098.

32 BLISA, A., KOSAŘ, D. Court Presidents: The Missing Piece in the Puzzle of Judicial Governance. *German Law Journal* [online]. 2019, č. 7, s. 2043 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1017/S2071832200023324

33 KOSAŘ, D. Politics of Judicial Independence and Judicial Accountability in Czechia: Bargaining in the Shadow of the Law between Court Presidents and the Ministry of Justice. *European Constitutional Law Review* [online]. 2017, č. 1, s. 98 [cit. 5. 1. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1017/S1574019616000419

34 BLISA, PAPOUŠKOVÁ, URBÁNÍKOVÁ, 2019, op. cit., s. 1963–1964, nebo BLISA, KOSAŘ, 2019, op. cit., s. 2043.

35 KOSAŘ, 2017, op. cit., s. 120.

36 Politický dohled nad soudnictvím (z pohledu hierarchického) v Evropě oslabil (KOSAŘ, D. Perils of Judicial Self-Government. In: KOSAŘ, D. *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies: Holding the least accountable branch to account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 427. DOI: https://doi.org/10.1017/CBO9781316282519).

37 KÜHN, KOSAŘ, 2009, op. cit., s. 28.

38 BOBEK, 2015, op. cit., s. 11.

39 Nejedná se o úplný popis profesní minulosti soudců a soudkyň. Ten by ani nebyl pro text relevantní. Podstatou přehledu je především nastínění profesního propojení osob s NSS či jiným vrcholným soudem.

Soudce/Soudkyně; rok jmenování na NSS	**Profesní minulost**[39]
Filip Dienstbier; 2014	Asistent soudce NSS Václava Novotného; asistent soudce Ústavního soudu Vladimíra Sládečka
Tomáš Foltas; 2014	Asistent soudce NSS Petra Průchy; soudce Krajského soudu v Brně
Tomáš Herc; 2024	Asistent předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského a soudce a později předsedy Ústavního soudu Josefa Baxy
Faisal Husseini; 2024	Asistent soudce NSS Jakuba Camrdy; soudce Krajského soudu v Brně
Jiřina Chmelová; 2024	Asistentka soudce NSS Karla Šimky; advokátka
Veronika Juřičková; 2020	Asistentka soudkyně NSS Daniely Zemanové; soudkyně Krajského soudu v Plzni a Krajského soudu v Brně
Tomáš Kocourek; 2023	Asistent soudce NSS Zdeňka Kühna; soudce Okresního soudu v Nymburce a Krajského soudu v Praze
Jan Kratochvíl; 2025	Asistent soudkyně Ústavního soudu Kateřiny Šimáčkové; právník u Evropského soudu pro lidská práva; soudce Městského soudu v Praze; akademik
Lenka Krupičková; 2018	Advokátka
Viktor Kučera; 2019	Asistent soudkyně NSS Barbary Pořízkové; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv; soudce Krajského soudu v Brně
Tomáš Langášek; 2013	Asistent předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského; generální sekretář Ústavního soudu; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv
Petr Mikeš; 2013	Právní konzultant Kanceláře prezidenta republiky; právník na Vojenském úřadu pro právní zastupování Ministerstva obrany; advokát
Pavel Molek; 2016	Asistent soudce NSS Vojtěcha Šimíčka; asistent soudkyně Ústavního soudu Kateřiny Šimáčkové; akademik
Ondřej Mrákota; 2013	Soudce Okresního soudu v Opavě a Krajského soudu v Ostravě
Milan Podhrázký; 2018	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; soudce Okresního soudu v Berouně a Krajského soudu v Praze; akademik
Ivo Pospíšil; 2018	Asistent soudkyně Ústavního soudu Elišky Wagnerové; generální sekretář Ústavního soudu; právník v Kanceláři veřejného ochránce práv
Aleš Roztočil; 2013	Asistent soudce NSS Josefa Baxy; advokát
Tomáš Rychlý; 2017	Advokát
Sylva Šiškeová; 2020	Asistentka soudců NSS Marie Součkové a Jiřího Pally; advokátka
Miloslav Výborný; 2013	Politik a soudce Ústavního soudu
Jan Vyklický; 2013	Soudce u několika obvodních soudů v Praze
Petra Weissová; 2016	Soudkyně Krajského soudu v Brně
Jitka Zavřelová; 2020	Asistentka soudce NSS Michala Mazance; soudkyně Krajského soudu v Praze

Z 26 soudců, kteří byli na NSS jmenováni od přijetí Memoranda I, jich je 19 (tj. více než 70 %) profesně spojeno s NSS (14[40]) nebo Ústavním soudem (5). S výjimkou Miloslava Výborného, který byl soudcem Ústavního soudu, všichni bývali asistenti soudců těchto soudů. Na jednu stranu je pochopitelně logický potenciální zájem (který si lze pouze domýšlet, protože, jak vyplývá z tohoto textu, o praktickém fungování výběru soudců NSS toho nevíme mnoho) příslušného předsedy NSS (a soudcovské rady), aby součástí soudu byli lidé, kteří se v praxi na naší nejvyšší správní instanci (či na Ústavním soudě) osvědčili. Nicméně na druhou stranu za situace, kdy je výběr soudců NSS do značné míry zamlžen, nechávají uvedená čísla prostor právě i pro úvahy související se shora naznačenými hrozbami, které s sebou nese silné postavení předsedy soudu.[41]

Kromě toho nutno upozornit, že i sám předseda NSS je vybírán v procesu, ke kterému bychom mohli formulovat jisté výhrady. Předseda NSS je, jak říká § 13 odst. 2 soudního řádu správního, vybírán prezidentem, přičemž rozsah prezidentovy diskrece je nejasný[42], nekoná se výběrové řízení, neznáme kritéria výběru předsedy NSS, prezident neodůvodňuje své rozhodnutí.

Větší průhlednosti procesu výběru soudců NSS by přitom nemuselo být složité dosáhnout. Možností se nabízí nespočet. Pokud jde o cestu dle Memoranda I, domnívám se, že v základu by bylo dobré zavést praxi vypisování výběrových řízení, či alespoň informování o tom, že NSS přijme do svých řad soudce/kyni, což by samo o sobě zajistilo, že by se proces hledání možných kandidátů či upozorňování na ně částečně otevřel. Samotné zavedení výběrových řízení (resp. informování o zájmu navýšit počet soudců NSS) však nestačí. Systém by dál mohl „za oponou" fungovat tak, jak funguje nyní, jen by se zakryl do oficiálního vypsání zájmu o nové soudce. V základu by proto bylo dobré, aby tento krok byl doplněn možností nahlédnout do nějaké z dalších fází procesu. Nabízí se umožnění vstupu odborné veřejnosti na zasedání pléna, na kterém jsou představování kandidáti na soudce NSS, a následné zveřejnění doporučení soudcovské rady[43] k příslušným kandidátům. Tyto kroky by umožnily systém výběru soudců NSS (dle Memoranda I) lépe prohlédnout a následně i lépe zkoumat a popsat. Věděli bychom totiž, kdy bude NSS bude hledat nové soudce, kdo se dostal až ke slyšení na plénu, mohli bychom zjistit, na co byl dotazován a následně bychom věděli, jak soudcovská rada příslušného kandidáta hodnotí. Tím by jednak potenciální zájemci o post soudce NSS získali přesnější informace o tom, co je třeba splnit, aby měli šanci být vybráni, jednak by bylo možné proces z akademického pohledu vůbec nějak hodnotit.

40 Soudci, kteří v minulosti pracovali na NSS i Ústavním soudě, jsou počítáni do „skupiny NSS".

41 Výsledky systému výběru soudců na NSS samozřejmě nejsou nijak tristní. Soudci tohoto soudu se stávají kvalitní právníci s bohatými zkušenostmi. Podstatné nicméně je, jak celý proces působí navenek, nehledě na to, jak moc dobré výsledky nese (BOBEK, 2015, op. cit., s. 15).

42 KOSAŘ, 2017, op. cit., s. 102.

43 Zveřejňování závěrů poradních orgánů jako aspekt veřejné kontroly výběru soudců zmiňuje ve svém textu věnujícímu se výběru soudců Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie také Alberto Alemanno (ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 219).

Pokud jde o Memorandum II a dle něj fungující proces, v rámci toho jakýsi systém výběrových řízení funguje, neboť NSS určuje maximální počet dočasně přidělených soudců v daném období a stanovuje lhůtu k přijímání žádostí. V zájmu transparentnosti by nicméně bylo vhodné jako další krok poskytnout detailnější požadavky (nad rámec zákona), které mají zájemci o dočasné přidělení k NSS splnit, či popsat proces, podle kterého bude mezi zájemci vybíráno, pokud jich žádost podá více, než je NSS určený maximální počet dočasně přidělených soudců. Ideální by taktéž bylo, pokud by NSS zveřejňoval komplexní zhodnocení dočasně přidělených soudců. Nicméně takový krok by v tuto chvíli, domnívám se, byl vnímán jako intenzivní zásah (jde na rozdíl od zveřejnění doporučení soudcovské rady vypracovávaného podle Memoranda I po slyšení na plénu o hodnocení práce daného soudce, nikoli pouze o hodnocení jeho „výstupu" na plénu), který by mohl odradit zájemce o dočasné přidělení k NSS. Kromě uvedeného bych se (i v rámci jednotnosti v přístupu) přikláněla také k tomu, aby stejně jako v případě postupu dle Memoranda I byla umožněna odborné veřejnosti účast na zasedání pléna NSS, na kterém je kandidát na přeložení (po dočasném přidělení) představen.

Uvedené změny by dle mého názoru vedly k otevření celé procedury výběru soudců NSS očím veřejnosti. Kromě toho, že potenciální zájemci o post soudce NSS by měli více informací o celém průběhu a požadavcích, z akademického pohledu bychom díky lepšímu přehledu mohli celý proces jednodušeji a podrobněji zkoumat. Možné by bylo hodnotit, jak plénum NSS (popř. soudcovská rada) přistupuje k jednotlivým kandidátům, na co jsou dotazováni (co je pro NSS tím pádem podstatné), nebo kteří kandidáti se hlásí do výběrových řízení a mají o post na NSS zájem. Možností dalšího zkoumání je vícero, problematika výběru soudců (buď samostatně, nebo ve vazbě na zachování jejich nezávislosti) je důležitým a komplexním tématem, kterému stojí za to se důkladně věnovat. V současnosti se však, pokud jde o NSS, bohužel můžeme bavit pouze o tom, co všechno o výběru jeho soudců nevíme.

Uvedené návrhy by samozřejmě byly významnými systémovými změnami, proti jejich zavedení by mohlo být argumentováno kupříkladu ochranou pověsti kandidátů nebo hrozbou odstrašujícího účinku na budoucí kandidáty.[44] Avšak samo Memorandum I uvádí, že soudci musí *„počítat s tím, že jejich práce bude vystavena veřejné kritice."* A dále pak, že NSS *„je soudem otevřeným, složeným z lidí, kteří se nezdráhají veřejnosti ukázat své tváře a prezentovat svá rozhodnutí. Předsedou soudu vybraný kandidát by tedy měl být srozuměn s tím, že s jeho jménem a popisem dosavadní profesní dráhy bude seznámena veřejnost, že svou osobu vystaví obecné debatě."* Ucházejí-li se kandidáti na soudce NSS o pozici, ve které bude jejich práce vystavena veřejné debatě atd., jeví se jako zbytečné chránit jejich osoby v procesu výběru a tento nastavovat neprůhledně. Legitimita soudce spíše stoupá a nikoli klesá, pokud jsou veřejnosti známy důvody jeho výběru. Rovněž by se se zvýšením transparentnosti mohla zvýšit autorita a legitimita NSS samotného. A pokud jde o případy, kdy by kandidát vybrán nebyl, i ty by mohly mít pozitivní

[44] Oba argumenty jsou používány k obhajobě zamezení přístupu třetích stran k závěrům poradních orgánů asistujících při volbě soudců Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie (ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 213).

efekt, a to takový, že ovlivní jiné potenciálně nevhodné kandidáty, a ti se o místo ucházet primárně ani nebudou.[45]

Na druhou stranu nalezneme i názory, které se přiklání k podpoře silnější role předsedů soudů (popř. soudců). Třeba Jiří Přibáň vychází z principu dělby moci a píše, že Česká republika vykazuje *„trestuhodný deficit v oblasti soudcovské samosprávy a seberegulace"*. Pod pojem samosprávy přitom, odkazuje na dílo Montesquieua, Přibáň zahrnuje institucionální, rozpočtovou samosprávu, a i možnost spolupodílet se na ústavní pravomoci jmenování soudců. Podle něj *„[a]bsence soudcovské samosprávy a příliš stručný i vágní jazyk ústavy v kombinaci se širokou možností zásahů výkonné moci do moci soudní v českém ústavním prostředí vedou k jedinému možnému důsledku – snaze vrcholných soudních institucí princip nezávislosti posílit všude tam, kde k tomu tyto instituce mají jurisdikci, a tím suplovat soudní reformu, která našemu ústavnímu systému chybí."*[46]

Lze uzavřít, že systému výběru soudců NSS je možné do značné míry vytýkat nedostatečnou transparentnost v tom smyslu, jakým jsem ji chápala v tomto textu, tedy že do procesu výběru soudců NSS nejde z vnějšku příliš nahlédnout. Bylo by ale možné (v některých případech dokonce vcelku jednoduše) učinit kroky ke změně, tedy v kontextu výše zmíněných dvou množin nedostatků kroky k jasnějším kritériím výběru a k průhlednější proceduře výběru. Dalším předmětem diskuze a zkoumání nyní tedy může být posouzení jednotlivých možností, které se v tomto ohledu nabízejí, jejich možných úskalí a benefitů.

Závěr

Cílem textu bylo popsat, do jaké míry můžeme současný systém výběru soudců Nejvyššího správního soudu považovat za transparentní, přičemž v první kapitole bylo vysvětleno, že transparentnost je chápána jako stav, kdy lze do procesu výběru soudců NSS nahlédnout, tedy kdy je z pozice externího pozorovatele seznatelné, co se v rámci něj děje.

Proces výběru soudců NSS byl rozdělen na 5 stádií, do kterých literatura rozděluje výběr soudců obecných soudů, což umožnilo jej srozumitelně uchopit. Tato stádia jsou: stanovení kritérií, která musí kandidát splňovat, aby mohl být jmenován soudcem; vyhlášení výběrového řízení na místo soudce; realizace výběrového řízení; výběr konkrétního kandidáta a konečně pak na závěr formální proces navržení kandidáta ke jmenování soudcem a jmenování prezidentem do funkce. Současně byl při rozboru transparentnosti výběru soudců NSS v každém stádiu brán ohled na to, že kandidáti mají dle interních pravidel NSS dvě možnosti, jak se na tento soud dostat, a to cestou dle Memoranda I a dle Memoranda II. Pozornost byla věnována každé z těchto cest zvlášť.

V procesu výběru soudců Nejvyššího správního soudu bylo z hlediska možnosti vnějšího vhledu do něj detekováno několik problematických skutečností, které lze podřadit pod dvě obecné množiny nedostatků – nejasná kritéria výběru a celkově nedostatečně průhlednou

45 ALEMANNO, 2015, op. cit., s. 221.

46 PŘIBÁŇ, J. Moc soudní je „nejméně nebezpečná": Několik poznámek k deficitu soudcovské samosprávy a nezávislosti české justice. In: KYSELA, J. *Hledání optimálního modelu správy soudnictví pro Českou republiku*. Praha: Kancelář Senátu, 2008, s. 42.

proceduru výběru soudců NSS. Nejasná kritéria výběru se projevují v počáteční fázi, kdy především z memorand nevyplývají zcela jednoznačné požadavky na kandidáty na soudce NSS. Problematika nejasnosti procedury pak prostupuje celým dalším průběhem výběru soudců NSS, do kterého z vnějšku prakticky nelze nahlédnout. Jediným zveřejňovaným výstupem (ať už jde o cestu dle Memoranda I nebo Memoranda II) je tisková zpráva týkající se toho, že kandidát na soudce NSS bude představen na plénu. To vede k silnému postavení předsedy NSS v průběhu výběru soudců „jeho" soudu a k určitým rizikům s tímto spojeným. Je přitom možné podniknout kroky za účelem dosažení větší transparentnosti výběru soudců NSS, ať už to je přesnější specifikace požadavků na kandidáty na soudce obsažených v memorandech, zpřístupnění zasedání pléna, na kterém dochází k představování kandidátů na soudce NSS, veřejnosti, nebo vytváření a zveřejňování písemných výstupů z průběhu výběru soudců NSS.

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

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 471–497
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-4

Úprava environmentálních inspekcí v právu Evropské unie a její budoucí vyhlídky

The Regulation of Environmental Inspections in European Union Law and its Future Prospects

Petr Jimramovský*

Abstrakt

Veřejnoprávní kontroly v českém právním řádu hrají klíčovou roli při realizaci veřejných zájmů a mají dvojí význam – jednak jako preventivní nástroj k ověření plnění veřejnoprávních povinností, a jednak jako prostředek získávání důkazního materiálu pro sankční řízení. Tento článek se zaměřuje na význam environmentálních kontrol, které jsou nepostradatelným nástrojem pro prosazování práva životního prostředí a realizaci zásad jako odpovědnost za ekologickou újmu, komplexní ochrany životního prostředí a princip prevence. Cílem článku je prozkoumat vhodnost a účelnost harmonizace environmentálních inspekcí na evropské úrovni, analyzovat její potenciální výhody a úskalí, a provést rozbor současného stavu právní úpravy v Evropské unii včetně historického vývoje, který k tomuto stavu vedl. Článek se rovněž zaměřuje na právní úpravy v Polsku a Francii jako příklady národních přístupů a zkoumá, jak by mohly inspirovat unijní či českou právní úpravu. Součástí úvah je i otázka, zda nová směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí může přispět k budoucí harmonizaci v této oblasti.

Klíčová slova

Právo Evropské unie; environmentální inspekce; environmentální zločin .

Abstract

Public law inspections play a key role in the Czech legal system in the realization of public interests and have a dual significance – both as a preventive tool for verifying the fulfillment of public law obligations and as a means of gathering evidence for sanctioning procedures. This article focuses on the importance of environmental inspections, which are indispensable tools for enforcing environmental law and implementing principles such as the responsibility for environmental harm, comprehensive environmental protection, and the precautionary principle. The article aims to explore the suitability and purpose of harmonizing environmental inspections at the European level, analyzing their potential advantages and challenges, and providing an overview of the current state of legal regulation in the European Union, including the historical development that led to this state. It also examines the legal frameworks in Poland and France as examples of national approaches and investigates how they could inspire EU or Czech legal regulations. Part of the discussion also addresses whether the new directive on criminal law protection of the environment could contribute to future harmonization in this area.

* Mgr. Petr Jimramovský, doktorand, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno; asistent soudce, Nejvyšší správní soud, Brno / Ph.D. student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic; Law Clerk, Supreme Administrative Court, Czech Republic / E-mail: 407884@mail.muni.cz

Keywords

European Union Law; Environmental Inspection; Environmental Crime.

Úvod

Veřejnoprávní kontroly představují v českém právním řádu prostředek realizace veřejných zájmů, přičemž jejich význam je prakticky dvojí. V prvé řadě se jedná o prostředek prevence, který slouží k ověření toho, zda adresáti norem správního správa plní své veřejnoprávní povinnosti[1]. Druhý význam veřejnoprávních kontrol vyplývá ze specifik jejich aplikace v praxi. V tomto smyslu plní kontroly funkci prostředku k opatření důkazních materiálů, které jsou následně využity v navazujícím (zejména sankčním) řízení[2]. Hovoříme-li o veřejných zájmech, je tím třeba mínit zájmy vyplývající z pestré palety veřejnoprávních předpisů, které upravují rozličné oblasti správního práva. Skrze existenci těchto předpisů stát tyto zájmy prosazuje. Některé zájmy však přesahují hranice zájmů národních, jelikož jejich prosazování národnímu právu ukládá právo Evropské unie. Dalo by se tedy předpokládat, že i preventivní působení kontrol a inspekcí bude předmětem evropské harmonizace, obzvláště uvážíme-li, že mnohé z těchto zájmů souvisí s ochranou hospodářské soutěže a dalších zájmů plynoucích z evropského práva, včetně práva životního prostředí. Žádná komplexní úprava inspekcí však z unijního práva nevyplývá.

Environmentální kontroly (či inspekce)[3] mohou sloužit jako jeden z esenciálních nástrojů prosazování práva životního prostředí. Mají přitom potenciál být prostředkem realizace celé palety základních zásad práva životního prostředí[4], jako jsou zásady odpovědnosti původce za ekologickou újmu[5], komplexní ochrany životního prostředí[6], principy prevence[7]

---

1 JELÍNKOVÁ, J. *Kontrolní řád, Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 12. ISBN 978-80-7676-780-5.

2 Například ust. § 8 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

3 Význam slovního obratu „environmentální inspekce" či jen výrazu „inspekce" může být dvojí. Dle kontextu se může jednat o postup orgánu veřejné moci ve formě výkonu kontrolních oprávnění vůči kontrolované osobě, případně mohou tyto pojmy odkazovat přímo na tento orgán veřejné moci, jehož název se může v jednotlivých národních právních systémech (případně v právu Evropské unie) lišit. Čtenáře tohoto článku proto upozorňuji na to, že oba významy mohou být s ohledem na konstrukci článku v některých případech zaměnitelné, v některých však nikoli, a je proto třeba dbát pozornosti sémantickému kontextu jeho jednotlivých pasáží.

4 Jedná se o stěžejní principy, na nichž stojí environmentální politika EU (viz čl. 191 odst. 2 Konsolidovaného znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie Smlouva o Evropské unii, srov. rovněž VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí" z právního pohledu*. 1. vyd. Praha: Linde, 2014, 240 s. ISBN 978-80-7201-947-2).

5 Např. § 18, § 19 a § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Dále lze odkázat na četná ustanovení o deliktní odpovědnosti a o nápravných opatřeních v jednotlivých složkových předpisech práva životního prostředí, či zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů.

6 Ust. § 9 zákona č. 17/1992 Sb.

7 Zejména § 17 zákona č. 17/1992 Sb.

a předběžné opatrnosti[8], jakož i princip „znečišťovatel platí“[9]. Preventivní funkce kontrol mají tedy hlubší význam, a to nejen pro realizaci prevence v běžném slova smyslu, ale i pro prevenci zajištění nápravy poškození životního prostředí. Efektivita kontrol může přitom být v mnoha případech zcela stěžejní[10]. Je tedy možné pracovat s hypotézou, že je-li ochrana životního prostředí unijním zájmem, je unijním zájmem i efektivní vykonávání environmentálních inspekcí národními orgány.

Tento článek si klade za cíl zodpovědět následující otázky. Je harmonizace environmentálních inspekcí nutným, nebo alespoň vhodným krokem k zajištění jejich efektivity, a proč? Pokud ano, jakou by měla mít alespoň rámcově podobu? Jaké jsou důvody a překážky dosavadní neexistence jednotné právní úpravy environmentálních kontrol, a jaká úskalí je třeba překonat, aby byla potenciální harmonizace životaschopná? A konečně – jsou požadavky vyplývající z nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí[11] argumentem přispívajícím vzniku harmonizované úpravy environmentálních kontrol?

V rámci hledání odpovědí na výše nastíněné otázky se zaměřím na kusou unijní úpravu veřejnoprávních environmentálních kontrol, a na možná negativa spojená s neexistencí úpravy komplexní. V souvislosti s tím provedu rozbor zahraniční právní úpravy (polské a francouzské), na níž lze ilustrovat variabilitu mezi jednotlivými národními úpravami, jakož ji lze i využít jako zdroj inspirace pro právní úpravu českou, či úpravu unijní.

1 K rozdílům mezi národními úpravami kontrol a historie jejich řešení na unijní úrovni

Jak je již uvedeno výše, veřejnoprávní kontroly jsou důležitým nástrojem prevence i při prosazování unijního práva. Tato prevence je však v drtivé většině případů vykonávána národními orgány, které se řídí předpisy, na něž měla unijní úprava pramalý, neřku-li žádný vliv. Unijní orgány přitom až na výjimky nedisponují pravomocí provádět kontroly po vlastní ose[12]. Prosazování unijních zájmů (nejen) na ochranu příznivého životního prostředí je tedy s ohledem na rozdílnost jednotlivých právních kultur na tomto úseku značně variabilní,

8 Ust. § 13 zákona č. 17/1992 Sb.

9 Ust. § 31 zákona č. 17/1992 Sb.

10 Efektivní kontrolou je nutno mínit kontrolu, která plně poslouží svému účelu, a současně nezpůsobí nepřiměřený zásah do práv kontrolované osoby. Nedostatečně důrazná kontrola může správní orgán dovést k důkazní nouzi. Nepřípustné narušení práv kontrolované osoby může naopak způsobit nepoužitelnost při kontrole získaných důkazů. V obou případech dojde k tomu, že nebude možné dovodit uspokojivě odpovědnost znečišťovatele, a případně dovodit jeho povinnost k odstranění ekologické újmy.

11 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES.

12 VOMÁČKA, V. *Stavební právo a požadavky evropské unie v oblasti ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 194. ISBN 978-80-210-9785-8.

co se týče způsobu jejich provádění, a kolísá i jejich kvalita[13]. Kromě kvality kontrol lze historicky poukázat i na rozdíly v akceschopnosti orgánů veřejné moci v případě zjištění o narušení životního prostředí[14].

Evropská unie si je této skutečnosti dlouhodobě vědoma, stejně jako potenciálních dopadů nejednotnosti v provádění kontrol na prosazování unijního práva životního prostředí, a potenciálně i na hospodářskou soutěž[15]. Již od druhé poloviny devadesátých let minulého století proto probíhají na unijní úrovni diskuze o tom, jak by měla sjednocující činnost v oblasti environmentálních kontrol ze strany Evropské unie vypadat. V prvotních fázích se zdálo, že převáží řešení prostřednictvím harmonizační směrnice[16], Komise a Rada však toto řešení odmítly[17].

Nejvýznamnějším hybatelem v oblasti sjednocování činnosti národních inspekčních orgánů se stala nezisková organizace IMPEL. Jedná se o organizaci, která vyvíjí dlouhodobou činnost v oblasti koordinace a výměny informací mezi národními inspekcemi. Cílem organizace IMPEL je zejména přispět k účinnějšímu prosazování unijní úpravy v této oblasti, a to jak na úrovni národní a regionální, tak na úrovni vztahu mezi Unií a členskými státy, se speciálním zřetelem na technická zařízení s přeshraničním vlivem na životní prostředí. Roli organizace IMPEL jako prostředníka zlepšování spolupráce mezi Unií a členskými státy uznala Komise již ve svém sdělení z roku 1996[18].

Ze spolupráce organizace IMPEL a Evropské unie vzešlo Doporučení Parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech (dále „Minimální standardy"). Minimální standardy v prvé řadě vymezují nejzákladnější definice týkající se kontrol prováděných na úseku práva životního prostředí. Zajímavostí je, že výslovně počítají s možností přenosu inspekčních pravomocí na osoby soukromého práva nebo na subjekty veřejného práva s regionální působností[19].

---

13 EVROPSKÁ KOMISE. Impact assessment study into possible options for revising Recommendation 2001/331/EC providing for minimum criteria for environmental inspections (RMCEI) Závěrečná zpráva ENV.G.1/FRA/2006/0073. 2011, s. 10. Dostupné z: https://cdm21069.contentdm.oclc.org/digital/collection/ppl1/id/147455/, či Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0851

14 Viz například rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 26. 4. 2007, *Komise Evropských společenství vs. Itálie*, věc C-135/05. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0135

15 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 58.

16 Usnesení Evropského parlamentu ze dne 20. 11. 2008, č. 2010/C 16 E/15, o přezkoumání doporučení 2001/331/ES, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce v oblasti životního prostředí v členských státech. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008IP0568

17 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 11.

18 VOMÁČKA, V., STROUHAL, J. Požadavky unijního práva na provádění kontrol v oblasti ochrany životního prostředí. In: HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. a kol. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 44. ISBN 978-80-210-8597-8.

19 Čl. II odst. 4 Doporučení Parlamentu a Rady ze dne 4. 4. 2001, kterým se stanoví minimální kritéria pro inspekce životního prostředí v členských státech. Úř. věst L 118, 27. 4. 2001. Dostupné například z: https://www.cizp.gov.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-impel-brozura/dulezite-dokumenty/minimalni-kriteria-pro

Dále minimální standardy stanovují základní pravidla pro organizaci kontrol jak na národní, tak přeshraniční úrovni a parametry jejich plánování[20].

Článek V se věnuje parametrům výkonu kontroly samotné, nicméně zde uvedená úprava má spíše koncepční charakter. Z konkrétnějších doporučení lze poukázat na požadavek k zajištění přístupu inspektorů do soukromých prostor[21], nebo případy, kdy je vhodné zahájit kontrolu na místě i v případě, pokud tato kontrola nespadá do dlouhodobějšího plánu kontrol. V našem právním prostředí spíše neobvyklý je přístup podle písmen c) a d) tohoto ustanovení, které vztahují výkon těchto mimořádných kontrol na případy vyhodnocení žádosti o příslušné environmentální povolení[22]. Ustanovení se týkají i prvních povolení k provozu zařízení / výkonu činnosti, což posiluje preventivní funkce kontroly, avšak na úrovni českého práva koliduje se základním účelem veřejnoprávních kontrol podle kontrolního řádu. Ten totiž stojí na principu kontroly již probíhající činnosti, při níž je kontrolovaná osoba vázána buďto přímo zákonem, nebo na jeho základě vydaném aktu veřejné správy[23].

Za zajímavý považuji odst. 2 písm. b) téhož článku, podle nějž by měla být účelem kontrol na místě *„podpora a prohloubení znalostí provozovatelů a chápání příslušných právních předpisů ES a citlivých stránek životního prostředí a vlivů jejich činnosti na životní prostředí."* Z dikce ustanovení vyplývá, že kontrola by měla mít kromě funkce preventivní a funkce důkazní rovněž funkci edukativní, což je (například) v české právní kultuře doposud opomíjený přístup.

Další ustanovení minimálních standardů upravují rámcové požadavky na obsah *„zpráv a závěrů o kontrole"* (v našem právním řádu kontrolní protokol)[24]. Další jejich stěžejní částí je čl. VII, který upravuje parametry vyšetřování vážných nehod, mimořádných událostí a závažného nesouladu s předpisy. Je zjevné, že tento článek přesahuje hranice preventivního rámce kontrol, a dostává zde předepsaná doporučení do dimenze reparačních a sankčních mechanizmů. Z těchto dvou typů mechanizmů preferují minimální standardy spíše mechanizmy reparační, když stanoví, že kontrola by měla vést ke zmírnění a napravení škody, a ke stanovení preventivních opatření do budoucna. Dále obecně stanoví, že by měla kontrola vést k zajištění opatření prosazování environmentálních předpisů, nebo k *„případnému uvalení sankcí"*. Jsem toho názoru, že autoři minimálních standardů si byli vědomi faktu, že z hlediska účelnosti jsou sankční mechanizmy dvojsečným prostředkem, který by měl pro lepší celkovou úroveň prosazování práva životního prostředí fungovat spíše jako prostředek ultima ratio. Uvalení zejména vysokých sankcí totiž sice vede k potrestání viníka a má odstrašující účinky, nicméně může vést k neschopnosti potrestaného subjektu odstranit napáchané škody. Náklady na odstranění tak mohou být v konečném důsledku hrazeny z veřejných prostředků, což by bylo v rozporu s principem „znečišťovatel platí"[25]. Nutno dodat, že v českém právním prostředí ukládání sankcí značně převažuje.

20 Čl. III a IV Minimálních standardů.

21 Čl. V odst. 1 písm. d) Minimálních standardů.

22 Čl. V odst. 3 Minimálních standardů.

23 Ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

24 Čl. VI Minimálních standardů.

25 Viz například § 42 odst. 1 a odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., vodního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

V souhrnu lze říci, že minimální standardy stanoví spíše cíle, kterých se má prostřednictvím kontroly dosáhnout, nicméně nechávají členským státům poměrně širokou míru uvážení v tom smyslu, jaké konkrétní prostředky k naplnění těchto cílů použijí.

Na tomto místě je vhodné podotknout, že citované doporučení Parlamentu a Rady spadá svojí formou do kategorie tzv. *soft law,* což znamená, že členské státy neměly a nemají povinnost se podle něho řídit[26]. Implementace doporučení tudíž nebyla ve všech členských státech rovnoměrná, a to co do rozsahu, tak i do způsobu, a rozdíly mezi výkonem inspekcí zůstaly napříč národními systémy i nadále přítomné. Tato skutečnost vyplynula z přezkumného hodnocení Komise, které do značné míry zpracovala na základě zpráv o implementaci minimálních standardů vypracovaných jednotlivými členskými státy[27], jakož i ze studií pořízených organizací IMPEL[28].

Zásadní hodnotící studii vypracovala Komise v roce 2011. Tato studie obsahuje komplexní náhled na rozdíly mezi jednotlivými národními inspekčními systémy, problémy spojené s implementací minimálních standardů, jakož i návrhy budoucího postupu ve sjednocování kontrolních postupů. Ze studie se dozvídáme, že zásadní rozdíly mezi členskými státy mají kořeny jednak v rozdílnosti zdejších právních kultur, politik a tradic, a dále v rozdílné míře implementace unijních předpisů (starší členské státy vykazují vyšší míru implementace). Mezi členskými státy byly shledány rozdíly v institucionální organizaci inspekcí (například v severských zemích je běžný model decentralizovaných inspekcí), dále ve frekvenci kontrol, v přístupu k jejich vykonávání (například v tom, zda převažují oznámené či neoznámené kontroly), v jejich financování, v různé míře politického vlivu na výkon kontrol, a v kvalitě dosažených výsledků kontrol obecně[29]. Studie obsahuje šest dílčích případových studií, na kterých lze tyto odlišnosti názorně popsat[30].

Implementace minimálních standardů nebyla, jak jsem již uvedl výše, ve všech státech rovnoměrná[31]. Studie k tomuto mimo jiné uvádí, že kromě institucionálních, finančních, kulturních a politických překážek v některých členských státech se na tomto výsledku podílelo

---

26 Některé složkové směrnice však na minimální standardy odkazují, čímž jim dodávají určitý rozměr závaznosti (viz např. bod 23 preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32009R1005).

27 Podle čl. VIII a IX Minimálních standardů.

28 HEDEMANN-ROBINSON, M. Environmental Inspections and the EU: Securing an Effective Role for a Supranational Union Legal Framework. *Trasnational Environmental Law*. 2017, s. 4. DOI: https://doi.org/10.1017/S2047102515000291

29 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 44–45.

30 Studie se týká srovnání inspekčních systémů Velké Británie, Španělska, Bulharska, Dánska, Polska a Belgie. Viz EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 164 a násl.

31 V České republice byla dle Komise implementace doporučení pouze částečná, a stejně tomu bylo například na Slovensku, v Polsku, Rakousku, Maďarsku, či Portugalsku. Vysoká úroveň implementace byla zaznamenána například ve Švédsku, Irsku, Německu, či Nizozemsku, nízká naopak na Maltě a Kypru. (viz EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 14, 48). ČIŽP se pravidelně účastní zasedání Valeného shromáždění IMPEL, setkání výborů IMPEL a workshopů organizace. Na vnitrostátní úrovni provozuje ČIŽP tzv. Národní skupinu IMPEL, která slouží k plánování a vyhodnocení přeshraničních aktivit a k předávání informací získaných v rámci nadnárodních setkání (dostupné z: https://www.cizp.cz/cizp/mezinarodni-aktivity-cizp/impel-zakladni-informace, záložky „Aktuality" a „Národní skupina IMPEL").

různé chápání některých v doporučení použitých neurčitých pojmů[32]. Minimální standardy však dle studie přispěly ke zlepšení kvality inspekcí v členských státech[33]. Studie však zároveň přiznává, že rozdílný přístup členských států k prezentování relevantních dat Komisi mohl přispět ke vzniku falešných korelací, a tudíž nemusí být výsledky studie ve všech ohledech zcela vypovídající[34].

Studie obsahuje rovněž návrhy dalšího postupu Evropské unie ve věci zlepšení kvality inspekcí v členských státech. Kromě nulté varianty (ponechání dosavadního stavu) Komise navrhla tři základní řešení. Zaprvé se jednalo o revizi minimálních standardů[35]. Druhým řešením byla transformace minimálních standardů v závaznou směrnici. Třetím řešením bylo obsažení požadavků na provádění inspekcí do sektorových unijních předpisů[36]. Česká inspekce se vyslovila pro druhé řešení[37], které však nakonec prosazeno nebylo, neboť by bylo dle názoru Komise jeho provedení spojeno se zdlouhavými legislativními procesy a s vysokými náklady, které by navíc byly vyšší ve státech s nižším progresem v této oblasti[38]. Komise se ve výsledku vyjádřila pro přijetí kombinace řešení 1B) a 3), tedy zavedení požadavku na inspekce do sektorových unijních předpisů a revize minimálních standardů co se týče terminologie a kritérií plánování a organizace inspekcí za současného vytvoření workshopů, tréninků a sdílením zkušeností[39]. Sluší se dodat, že k revizi minimálních standardů nedošlo. Některé sektorové předpisy však požadavky na provádění inspekcí obsahují, nicméně tomu tak u některých bylo ještě před zpracováním studie.

Následně Komise zahájila otevřenou diskuzi o možných řešeních rozdílnosti národních úprav environmentálních inspekcí s členskými státy a dalšími zainteresovanými subjekty. Z dotazníků, které v rámci diskuze Komise obdržela, lze seznat poměrně zřejmý zájem těchto subjektů na jednotném či obdobném způsobu vykonávání inspekcí. Ačkoli by tyto výsledky svědčily pro přijetí harmonizační úpravy, k tomuto kroku Evropská unie nepřistoupila; harmonizační směrnice však přetrvala v pracovním rozvrhu Komise. Sedmý akční program Unie pro životní prostředí nadto obsahoval požadavek na rozšíření závazných kritérií pro výkon inspekcí a dohledu na větší okruh právních předpisů Unie v oblasti životního prostředí, a dále na rozvinutí kapacity pro podporu inspekce na úrovni Unie[40]. Závěrečná zpráva se však k tomuto předsevzetí zpětně nijak nevyjadřuje, nicméně je v ní uvedeno, že vize a cíle Sedmého akčního programu jsou i nadále platné, což se projevilo i ve znění

32 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 58 a násl.

33 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 52 a násl.

34 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 39.

35 Tato varianta měla tři subvarianty: A) Zavést do minimálních standardů veškeré aktivity spadající do práva životního prostředí, B) zavedení dalších kritérií pro plánování inspekcí, C) zavedení systému reportů o plnění minimálních standardů.

36 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 16–22, s. 69–76.

37 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 48.

38 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 20.

39 EVROPSKÁ KOMISE, Impact assessment study, op. cit., s. 21.

40 VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 47.

Osmého akčního plánu[41]. Osmý akční plán však výslovné cíle týkající se provádění inspekcí neobsahuje[42], ačkoli akcentuje principy prevence při ochraně životního prostředí[43]. Konkrétní zmínku o inspekcích neobsahuje ani mezitímní zpráva o jeho plnění[44]. Zdá se tedy, že unijní snaha o sjednocení praxe členských států na úseku kontrol značně ochabla, ačkoli odborná literatura předpokládala spíše opačný trend, když určitou míru harmonizace kontrol považovala za nevyhnutelný, případně vysoce potřebný krok[45].

Právní úprava kontrol tedy zůstává v jednotlivých členských státech i nadále odlišná[46]. Z důvodové zprávy k nové směrnici o environmentálních zločinech nadto vyplývá, že provádění inspekcí není v členských státech natolik dostatečné, aby bylo na patřičné úrovni i prosazování trestního práva životního prostředí (ke vztahu inspekcí k environmentálním zločinům a ke směrnici viz níže).

2 Francouzská a polská úprava environmentálních inspekcí

V následující části textu rozeberu inspekční systémy v některých jiných členských státech, na nichž lze ilustrovat odlišné přístupy k provádění environmentálních kontrol na národní úrovni. Jejich rozdílnost byla v minulosti hlavním argumentem pro zavedení jednotné úpravy environmentálních kontrol v evropském právu. Proto může následující analýza sloužit jako ověření toho, zda rozdílnosti mezi národními úpravami environmentálních kontrol i nadále přetrvávají, a zda stále mohou odůvodňovat kroky k přijetí harmonizace. Zároveň jsem toho názoru, že určité aspekty jednotlivých národních úprav environmentálních inspekcí mohou sloužit jako inspirace pro budoucí harmonizovanou úpravu, případně i pro národní úpravu českou.

41 EVROPSKÁ KOMISE. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the evaluation of the 7th Environment Action Programme. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:233:FIN

42 EVROPSKÁ KOMISE. Decision (EU) 2022/591 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on a General Union Environment Action Programme to 2030. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022D0591

43 Čl. 1 odst. 5 Osmého akčního programu.

44 EVROPSKÁ KOMISE. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the 8th Environment Action Programme Mid-Term Review. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52024DC0123

45 VOMÁČKA, 2020, op. cit., s. 194, či HEDEMANN-ROBINSON, 2017, op. cit., s. 32.

46 Což však nutně nemusí znamenat, že se výrazně liší kvalita prováděných kontrol. K tomuto závěru by byla potřebná podrobná studie prováděná pravděpodobně opět Komisí.

Pro tento článek jsem zvolil popis francouzského a polského systému. Výběr těchto dvou zemí není nahodilý, neboť se jedná o dva systémy odlišné od systému českého[47]. V případě toho francouzského je tato odlišnost značná, a to jak na institucionální úrovni, tak i na úrovni procesní. Zároveň je však třeba podotknout, že se jedná o pojednání z větší části ilustrační, neboť rozdíly v provádění inspekcí lze popsat prakticky ve vztahu ke všem zemím Evropské unie.

Francouzský systém inspekcí je svojí organizací a systémem oprávnění kontrolních orgánů značně vzdálený systému českému. Kontroly jsou zde prováděny na základě zákona o ochraně životního prostředí[48], přičemž do roku 2012 byla praktická stránka francouzskými orgány prováděných kontrol značně roztříštěná. Francouzská úprava rozlišovala zhruba 25 odvětví životního prostředí. Inspekce byly prováděny specializovanými orgány administrativní, a v případě závažnějších poškození životního prostředí soudní policie, a v některých případech i specializovanými inspektory, přičemž existovalo asi 70 druhů kontrolujících osob fungujících v různých odvětvích a na různých územních a hierarchických pozicích[49]. Každé z odvětví mělo vlastní administrativu, předpisy, a tedy i pravidla výkonu kontroly, což vedlo k tomu, že souběžné kontroly vícero prvků životního prostředí nebyly zrovna synergické[50].

Novela zákona z roku 2012 přinesla sjednocení pravidel pro provádění kontrol a zavedla institut „environmentálního inspektora“[51]. Jedná se o úřední osoby, které fungují vedle

47 Pouze pro pořádek považuji za vhodné alespoň stručně vymezit systém český. V České republice neexistuje jednotný předpis upravující pravidla environmentálních inspekcí. Ty jsou vykonávány na základě kontrolního řádu, tedy obecného kontrolního předpisu, přičemž některé předpisy práva životního prostředí obsahují vůči kontrolnímu řádu speciální či doplňková ustanovení (např. § 28 a § 29 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší). Inspekční orgány nemají v České republice pravomoc vést trestní řízení, a nemají pozici veřejného žalobce. Výstupem kontroly je kontrolní protokol, který má roli zásadního (případně i jediného) podkladu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení (přestupkové řízení, řízení o uložení nápravného opatření), v trestním řízení soudním však toto výsadní postavení nemá. Univerzálním inspekčním orgánem je v České republice Česká inspekce životního prostředí („ČIŽP“, dle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa). Její kontrolní pravomoci jsou zakotveny v jednotlivých složkových zákonech. Je však dlužno podotknout, že ČIŽP nemá na provádění environmentálních inspekcí monopol, neboť složkové zákony přiznávají kontrolní oprávnění i dalším správním orgánům (srov. např. § 80, § 81 a § 85 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 112 a § 114 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, § 28 zákona o ochraně ovzduší či § 126 a násl. zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech). Tytéž chráněné zájmy tedy mohou být kontrolovány ze strany vícero kontrolních orgánů. V některých případech je inspekční pravomoc mezi orgány dělená dle materie kontrolovaných povinností (např. § 34 a § 35 zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů).

48 Code de l'environnement. *LegiFrance* [online]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220

49 Pro ilustraci organizace francouzských environmentálních kontrol na úseku tzv. „klasifikovaných zařízení“ lze odkázat na PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*. 2. vyd. Précis Dalloz. Paris: Dalloz, 1991. s. 426–427. ISBN 2-247-01191-8.

50 RADISSON, L. Bientôt les inspecteurs de l'environnement. *Actu-Envrionnement* [online]. Dostupné z: https://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%3A%2F%2Fwww.actu-environnement.com%2Fae%2Fnews%2Finspecteurs-environnement-mission-controle-administration-17815.php4#federation=archive.wikiwix.com&tab=url

51 Ordonnance no 2012-34 du 11 janvier 2012. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025134953

policejních orgánů. Jedná se o odborníky, kteří se specializují na různá odvětví životního prostředí, a pochází z řad správ národních parků, z Francouzského úřadu pro biodiverzitu, nebo z regionálních Direktorátů pro životní prostředí, územní plánování a bydlení[52]. Zajímavostí rozhodně je, že inspektoři nedisponují působností pouze ve správně-právní, ale i trestní rovině – francouzská právní úprava si zjevně uvědomuje faktickou neoddělitelnost obou rovin, čemuž je znění zákona značně přizpůsobeno jak v případě kontrol, tak v případě následných sankčních řízení[53]. Environmentální inspektor například smí po vlastní ose a pod dohledem státního zástupce vést vyšetřování trestného činu proti životnímu prostředí od jeho počátku až po fázi předání obviněného soudu[54].

Nová francouzská úprava se však neobešla bez kritiky. Neodstranila totiž institucionální rozdrobenost policejních orgánů, přičemž ani environmentální inspektoři nejsou pouze jednoho typu. Zákon konkrétně rozlišuje inspektory působící na úseku ochrany vod a přírody, a na úseku tzv. „klasifikovaných zařízení", což jsou zařízení představující hrozbu pro životní prostředí (zejména zařízení nakládající s odpadem, nebezpečnými materiály či produkující emise)[55].

V Polsku jsou kontroly na úseku práva životního prostředí vykonávány podle specializovaného zákona, jenž svou strukturou a obsahem připomíná český kontrolní řád, nicméně je věnován toliko environmentálním kontrolám[56]. Jedná se o rozsáhlý předpis se značně kazuisticky vymezenými oprávněními inspektora. Za zmínku stojí například obecná pravomoc inspektora ukládat pokuty za přestupky proti životnímu prostředí[57], vymezení situací, v nichž je možné provést neohlášenou kontrolu, a kdy lze provést toliko kontrolu ohlášenou podle předem vymezeného plánu kontrol[58], či pravomoc ukládat omezující či nápravná opatření[59], a žádat po kontrolované osobě výkon správního rozhodnutí nebo v rámci edukace kontrolovaného subjektu vydávat odborná doporučení[60]. Velmi podrobně polská úprava zpracovává právo kontrolující osoby vstupovat na soukromé pozemky. Toto právo mimo jiné zahrnuje právo přeletu bezposádkového letounu (dronu) nad kontrolovaným areálem[61], jakož i vstup do míst nesouvisejících s hospodářskou aktivitou[62]. Polští inspektoři mohou rovněž využít spolupráce mnoha orgánů veřejné moci, kterou jim jsou tyto orgány

52 RADISSON, op. cit.

53 Například možnost narovnání trestného činu ve spolupráci se správním orgánem za současného schválení narovnání státním zástupcem ve smyslu čl. L173-12 zákona.

54 OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ. *La police administrative et judiciaire*. Dostupné z: https://www.ofb.gouv.fr/la-police-administrative-et-judiciaire

55 Code de l'environnement, čl. L172-1.

56 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska. Dostupné z: https://www.gov.pl/web/gios-en/legal-basis3

57 Čl. 9 odst. 8a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

58 Čl. 9 odst. 1a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

59 Čl. 9 odst. 3 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

60 Čl. 12 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

61 Čl. 9c odst. 5 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

62 Čl. 9 odst. 2 Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

povinny poskytnout[63]. Součástí zákona je i úprava centrální laboratoře, která se nachází v Hlavním inspektorátu životního prostředí, jejímž posláním je podpora inspektorů operujících v terénu na nejvyšší vědecké úrovni[64].

Podobně jako ve Francii má polská inspekce životního prostředí dle některých odborných názorů postavení administrativní policie. Do působnosti administrativní policie přitom patří i provádění zjednodušených trestních stíhání a výkon správní jurisdikce. Odpovědnost za přestupky a správní delikty je totiž na rozdíl od české právní úpravy v Polsku řazena do odpovědnosti trestní, a proto je předmětem soudních, nikoli správních řízení. Příslušné přitom nejsou správní, ale obecné soudy. Inspekce může za určitých okolností ukládat pokuty za přestupky toliko v blokovém řízení. Ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení má inspekce informační povinnost, přičemž musí v rámci předání informací je povinna předat i důkazy osvědčující spáchání trestného činu. V případě projednávání přestupků, které jsou, jak je již uvedeno výše, rovněž projednávány v trestním soudním řízení, má polská inspekce postavení veřejného žalobce. Může se tedy účastnit jednání ve věci a podávat proti soudním rozhodnutím řádné opravné prostředky[65].

Dle mého názoru mohou některé výše popsané aspekty zahraničních inspekčních systémů sloužit jako inspirace buďto pro úpravu českou, nebo i pro případnou úpravu unijní. Propojenost trestní a správní roviny environmentálních prohřešků, která je dle mého názoru dobře respektovaná ve francouzské úpravě, odpovídá dle mého názoru duchu a cílům směrnice o environmentálních zločinech (k ní viz dále). Česká právní úprava tuto propojenost v takové míře nereflektuje. Polská právní úprava zase může být inspirací už svojí podobou jako jednotného předpisu práva životního prostředí obsahujícího podrobná oprávnění kontrolujících osob, jakož i tím, že přiznává inspekci status veřejného žalobce, i když toliko v přestupkových věcech.

Je zřejmé, že mezi jednotlivými národními inspekcemi a praktickým výkonem jejich pravomocí stále panují rozdíly, které dle mého názoru mohou způsobit určité asymetrie v prosazování práva životního prostředí, zejména v případech šetření znečištění s přeshraničními následky. Lze tedy uzavřít, že závěry hodnotící studie Komise k implementaci minimálních standardů z roku 2011 mohou být i nadále alespoň do určité míry platné.

Je však třeba podotknout, že hodnotící studie byla zpracována již v roce 2011, tedy před třinácti lety. Studie sice zavrhla přijetí jednotné harmonizační směrnice o environmentálních kontrolách, nicméně tento krok je třeba chápat v kontextu doby a důvodů, proč tento závěr Komise učinila. Je otázkou, zda jsou obavy Komise ohledně politických a ekonomických překážek harmonizace kontrol ve světle postupující harmonizace práva životního prostředí a implementace unijních předpisů členskými státy stále aktuální. Zejména v posledních letech jsou navíc snahy Evropské unie v oblasti prosazování práva životního prostředí ve světle boje proti klimatickým změnám stále urputnější. Otázkou zůstává, zda by případné

63 Čl. 10a Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

64 Čl. 28f Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska.

65 HANÁK, J., PRŮCHOVÁ, I. *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 87–105. ISBN 978-80-210-8597-8. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Hanak_Kontrolni_mechanismy_ochrana_zp.pdf

negativní vlivy harmonizace, kterých se Komise obávala v roce 2011, nebyly převáženy přínosy harmonizace pro prosazování těchto snah. Zcela objektivní zhodnocení možných přínosů harmonizace ve světle dnešní doby by si však pravděpodobně vyžádalo další rozsáhlou studii Komise obdobnou té z roku 2011. Lze však konstatovat, že nedostatky v provádění environmentálních kontrol na národní úrovni byly konstatovány Soudním dvorem EU i dlouho po vydání studie, a lze tedy usoudit, že mezi prosazováním cílů evropského práva životního prostředí v širším smyslu a kvalitou environmentálních kontrol prováděných národními kontrolními orgány stále existuje jistá asymetrie[66].

Považuji rovněž za vhodné poukázat na fakt, že kromě minimálních standardů existují i další obdobné materiály zejména metodického charakteru, které se nejčastěji vztahují k jednotlivým výsečím práva životního prostředí, a které vznikly buďto v gesci organizace IMPEL[67], nebo přímo v gesci orgánů Evropské unie[68]. Organizace IMPEL rovněž provádí nejrůznější projekty, jejichž cílem je zlepšení praxe inspekcí v jednotlivých odvětvích ochrany životního prostředí[69]. Namátkou lze poukázat například na projekty týkající se nelegální námořní přepravy odpadů do rozvojových zemí[70], zpracování ukazatelů výkonnosti jednotlivých inspekčních systémů[71], emisí z industriálních provozů[72] či sanace půdy a vody[73].

Na konci této kapitoly bych rád podotknul, že nelze vyloučit, že se minimální standardy nepřímo projevily při tvorbě českého kontrolního řádu. Ten s účinností od 1. 1. 2014 nahradil do té doby účinný zákon č. 522/1992 Sb., o státní kontrole, přičemž v důvodové zprávě se dozvíme, že předpisy EU se na upravovanou materii sice bezprostředně nevztahují, nicméně byly při přípravě zákona zohledněny. Předpisy Evropské unie však nezřídka zohledňují právě minimální standardy[74].

---

66 Z judikatury SDEU lze ve vztahu k nedostatečnosti kontrol zájmů vyplývajících z unijního práva odkázat například na rozsudek Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 21. 6. 2018, *Evropská komise proti Maltské republice*, věc C-557/15. Dostupné z: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=203222&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1527812, či na rozsudek Soudního dvora (šestého senátu) ze dne 22. 6. 2022, *Evropská komise proti Slovenské republice*, věc C-661/20. Dostupné z: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=261463&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1524628

67 Viz záložka „TOOLS" na stránkách organizace. Dostupné z: https://www.impel.eu/cs/tools

68 EVROPSKÁ KOMISE. MRR Guidance document No. 8, Updated version, of 24 January 2022, EU ETS Inspections. Unit B.2 – ETS (II): Implementation, Policy Support & ETS Registry. Dostupné z: http://climate.ec.europa.eu

69 Viz záložka „PROJECTS" na stránkách organizace. Dostupné z: https://www.impel.eu/cs/projects. Lze zmínit například projekt Permitting and Inspection under Art. 6 (3) Habitats Directive: Quarries and Open Cast Mining z roku 2018, Landfill Inspection Guidance Book z roku 2024 či Guidance for Tackling Illegal Groundwater Drilling and Abstraction z téhož roku.

70 IMPEL-TFS Seaport Project, Illegal waste shipments to developing countries, common practice, Project report, June 2003 – May 2004. Dostupné z: http://impel.eu

71 Developing performance indicators for environmental inspection systems, Final report. March 2010. Dostupné z: http://impel.eu

72 Environmental inspections of industrial installations in accordance with the Industrial Emissions Directive (IED); Final report, March 2013. Dostupné z: http://impel.eu

73 Viz https://www.impel.eu/cs/projects/water-and-land-remediation

74 Viz již poukazované Nařízení č. 1005/2009 či bod 23 preambule Směrnice č. 2002/66 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

3 Dílčí harmonizace „environmentálních kontrol" a další možnosti ingerence EU v oblasti kontrol

Požadavky na kontroly si postupem času našly cestu do několika sektorových směrnic a nařízení Evropské unie. Jednotlivé unijní předpisy se přitom značně liší svojí rozsáhlostí a podrobností stanovených povinností, a ve svém souhrnu rozhodně nejdou označit za komplexní unijní úpravu environmentálních kontrol, která by zajišťovala synergické prosazování unijní ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Zároveň je třeba poukázat na zjevnou disparitu v komplexnosti úpravy ve prospěch technické ochrany životního prostředí oproti úpravě na úseku ochrany přírody.

Směrnice IED[75] stanovuje ve svém článku 23 požadavky na kontroly v oblasti integrované prevence. Omezuje se přitom na obecný požadavek na zajištění součinnosti provozovatele s kontrolním orgánem, stanovení povinné frekvence kontrol a opakovaných kontrol v případě zjištění porušení podmínek integrovaného povolení, poměrně podrobně vymezeného systému plánování kontrol, a aspektů kontrolovaného provozu, na které by se měl kontrolní orgán zaměřit. K provedení směrnice českým zákonodárcem lze říci, že obecný požadavek na součinnost provozovatele je v podstatě již obsažen v kontrolním řádu[76], zbytek poukazovaného článku směrnice byl proveden v samotném zákoně o integrované prevenci[77]. V souvislosti s čl. 23 směrnice IED lze poukázat na význam inspekcí pro přezkum integrovaných povolení ve smyslu čl. 21 též směrnice, respektive § 18 zákona o integrované prevenci. Správní orgán totiž musí při přezkumu podmínek integrovaného povolení vzít v úvahu i vliv látek, které nebyly posuzovány během původního povolovacího řízení. Informace o tom, že dané látky mohou z příslušného zařízení, k němuž se původní povolení vztahuje, skutečně unikat, přitom bude vyplývat právě z provedených inspekcí[78].

O něco rozsáhlejší úpravu obsahuje **směrnice SEVESO**[79], která stanoví požadavky na členské státy v oblasti prevence závažných havárií. Ta v čl. 20 ukládá členským státům povinnost zavést komplexní systém kontrol, které musí mít podobu vhodnou s ohledem na typ kontrolovaného zařízení, a musí být plánovité a systematické, aby bylo jejich prostřednictvím dosaženo žádaného cíle. Směrnice rovněž stanoví povinnost zavést systém plánů kontrol na celostátní, regionální a lokální úrovni, na jejichž základě mají inspekční orgány

75 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. 11. 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0075

76 Ustanovení § 10 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

77 Ustanovení § 20a a § 20b zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o integrované prevenci).

78 Čl. 21 odst. 2 směrnice IED, blíže rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 25. 6. 2024, *C. Z. a další proti Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, Acciaierie d'Italia Holding SpA, Acciaierie d'Italia SpA*, věc C-626/22. Dostupné z: https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287502&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1513579

79 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/18/EU ze dne 4. 7. 2012 o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek a o změně a následném zrušení směrnice Rady 96/82/ES Text s významem pro EHP. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32012L0018

vypracovávat programy kontrol vztahující se na všechny směrnicí dotčené provozy. I tato směrnice upravuje minimální frekvenci kontrol a pravidla pro provedení kontrol mimořádných, požadavky na koordinaci kontrol s kontrolami prováděnými na ostatních úsecích životního prostředí regulovaných unijním právem, náležitosti zprávy o kontrole, a stanovení povinnosti provozovatele být při kontrole součinný s kontrolním orgánem. V českém právním řádu byla směrnice provedena zákonem o prevenci závažných havárií[80].

Velmi střídmý je čl. 23 **směrnice odpadních elektrických a elektronických zařízeních**[81], který obsahuje toliko abstraktní požadavek na provádění kontrol za účelem naplnění účelu směrnice a na to, aby se kontroly zaměřovaly alespoň na informace, jež jsou poskytovány v rámci registru výrobců, na přepravu, a zejména vývoz zařízení mimo Unii a na postupy ve zpracovatelských zařízeních. Nutno dodat že abstraktní požadavek na provádění kontrol byl obsažen i v předešlé směrnici o OEEZ[82]. Směrnice byla do českého právního řádu provedena zákonem o výrobcích s ukončenou životností, přičemž kusé požadavky na kontroly jsou v tomto zákoně rozptýleny do různých ustanovení[83].

Trend stanovit zejména podmínky pro plánování kontrol, provádění mimořádných kontrol, jejich frekvenci, požadavky na konečnou zprávu o kontrole a případně na aspekty provozu či činnosti kontrolované osoby, na něž by se měl kontrolující orgán zaměřit, je patrný v mnoha environmentálních unijních předpisech. Nejinak je tomu i v případě čl. 15 směrnice **o geologickém ukládání oxidu uhličitého**[84], který v českém právním systému nalezl svůj otisk v zákoně o geologických pracích, a zejména v zákoně o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur[85].

Podobnou úpravu obsahuje i směrnice **o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely**[86], která kromě toho stanoví i možnost Komise kontrolovat fungování národních inspekcí. Rovněž stanoví povinnost provádět určitý podíl kontrol bez předchozího ohlášení. Směrnice byla do českého právního řádu transponována prostřednictvím zákona na ochranu zvířat

80 Ustanovení § 39 až § 42 zákona č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií, ve znění pozdějších předpisů.

81 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. 7. 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních (OEEZ). Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0019

82 Čl. 16 Směrnice č. 2002/96/ES ze dne 27. 1. 2003. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32002L0096

83 Například § 135, § 79 odst. 2, § 108 odst. 1 písm. m) nebo § 29 písm. b) zákona č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů.

84 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/31/ES ze dne 23. 4. 2009 o geologickém ukládání oxidu uhličitého a o změně směrnice Rady 85/337/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES a 2008/1/ES a nařízení (ES) č. 1013/2006. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=celex:32009L0031

85 Zákon č. 85/2012 Sb., o ukládání oxidu uhličitého do přírodních horninových struktur a o změně některých zákonů. Více k problematice geologického ukládání oxidu uhličitého např. VÍCHA, O. § 19. In: VÍCHA, O. *Zákon o geologických pracích: Komentář.* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 3. 6. 2025]. ASPI_ID KO62_1988CZ. Dostupné z: https://www.aspi.cz/. ISSN 2336-517X), nebo VÍCHA, O. Nová právní úprava zachytávání, přepravy a ukládání oxidu uhličitého. *České právo životního prostředí*. 2012, roč. 12, č. 2(32), s. 88–102.

86 Čl. 34 a 35 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/63/EU ze dne 22. 9. 2010 o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010L0063

proti týrání[87]. Směrnice **o skládkách odpadů** naopak klade spíše důraz na self-monitoring ze strany provozovatele a sekundární kontrolu tohoto monitoringu ze strany odpovědných orgánů veřejné moci[88]. Podobně je tomu v **nařízení o látkách poškozujících ozonovou vrstvu**. Toto nařízení obsahuje komplexní pravidla pro self-monitoring a podávání zpráv odpovědným orgánům. Obsahuje i pravidla pro provádění kontrol, ta se však vztahují spíše na přeshraniční spolupráci kontrolních orgánů[89] a na vztah národních kontrolních orgánů a Komise, která jim je až na výjimky při výkonu kontrol v působnosti nařízení nápomocna[90].

Poměrně zajímavá je i úprava inspekcí prováděných u provozovatelů zařízení a dolů obsažená v **nařízení o snižování emisí metanu v odvětví energetiky**[91]. Tato úprava obsahuje požadavek na národní inspekční orgány spočívající v provedení tzv. prvních rutinních inspekcí u dotčených provozů, na jejichž základě následně sestaví pro každou lokalitu posouzení rizik, a v návaznosti na něj i plán dalších rutinních inspekcí. Dále je v nařízení upravena možnost výkonu tzv. nerutinních inspekcí, které mají být vyhrazeny k účelu prošetřování stížností, k ověření dodržování nařízení, či k zajištění nápravy akutního nežádoucího stavu. Nařízení rovněž obsahuje aspekty provozů, na které se mají rutinní či mimořádné inspekce zaměřovat a náležitosti závěrečné zprávy o inspekci, na jejímž základě lze provozovatelům ukládat nápravná opatření.

Za vhodné považuji zmínit i **směrnici o nakládání s těžebním odpadem**[92]. Úprava veřejnosprávních kontrol je i v této směrnici pouze rámcová. Obsahuje požadavek na provádění kontrol při zahájení ukládání odpadu do příslušného zařízení, dále pravidelných kontrol během jeho provozu, při jeho ukončení (čl. 17 odst. 1), jakož i na provedení konečné kontroly při jeho uzavírání (čl. 12 odst. 3)[93]. Směrnice rovněž zavádí povinnost provozovatele zařízení vést aktuální záznamy o činnostech souvisejících s nakládáním s odpadem, které má povinnost zpřístupnit kontrolnímu orgánu (čl. 17 odst. 2). Mnohem zajímavější je **prováděcí rozhodnutí Komise k této směrnici,** které upravuje technické parametry kontrol značně podrobněji[94]. Část C tohoto rozhodnutí vymezuje základní úkoly kontrolních

87 Např. § 22 odst. 1 písm. s) nebo § 25 odst. 5 a 6 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

88 Čl. 10 až 13 Směrnice Rady 1999/31/ES ze dne 26. 4. 1999 o skládkách odpadů. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:31999L0031

89 Kontrola v jednom členském státu může být provedena na žádost jiného členského státu.

90 Čl. 27 a 28 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 ze dne 16. 9. 2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1005

91 Čl. 6 s návazností na čl. 33 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1787 ze dne 13. 6. 2024 o snižování emisí metanu v odvětví energetiky a o změně nařízení (EU) 2019/942.

92 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES ze dne 15. 3. 2006 o nakládání s odpady z těžebního průmyslu a o změně směrnice 2004/35/ES – Prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise. Dostupné zde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32006L0021

93 Do českého práva byla tato ustanovení implementována zákonem č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem a o změně některých zákonů (zejm. § 18).

94 PROVÁDĚCÍ ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2020/248 ze dne 21. 2. 2020, kterým se stanoví technické pokyny pro kontroly v souladu s článkem 17 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/21/ES. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D0248

orgánů, požadavky na plánování kontrol, podmínky pro provedení mimořádné kontroly a tzv. „neohlášené návštěvy na místě", a pravidla dokumentace kontrol. V části D jsou podrobně upraveny technikálie kontroly ve vztahu na různé fáze životního cyklu nakládání s těžebními odpady. Velmi zajímavá je část E, která se věnuje doplňkovým aspektům kontroly některých typů zařízení. Kontrolní orgány mají tedy při své kontrolní činnosti například hodnotit, jakým způsobem provoz hráze zařízení pro nakládání s odpady obsahujícími hlušinu ovlivňuje stromy a jinou vegetaci na hrázi, jaký má vliv na půdní erozi, či na okolní vodní režim.

Zdaleka nejkomplexnější úpravu kontrol dotýkajících se alespoň rámcově zájmů chráněných právem životního prostředí obsahuje **nařízení o úředních kontrolách** a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování **potravinového a krmivového práva** a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin[95], které nahradilo rozsáhlou a roztříštěnou unijní úpravu v této oblasti práva doposud realizovanou četnými směrnicemi a separátními nařízeními. Nařízení stanoví podrobné podmínky a pravidla pro provádění kontrol v členských státech, jakož i pro provádění kontrol členských států Komisí. Do dnešního dne se jedná o jeden z mála komplexních unijních předpisů týkajících se veřejnoprávních kontrol dotýkajících se environmentálních zájmů. Je však třeba podotknout, že potravinové a krmivové právo nelze označit za odvětví práva životního prostředí v užším smyslu[96]. Podmínky kontrol v oblasti potravinového a krmivového práva dále doplňují čl. 37 a násl. nařízení **o ekologické produkci**[97] a dále **prováděcí nařízení**[98] k tomuto nařízení specializující se právě přímo na kontroly.

Zcela rámcovou a obecnou úpravu (prakticky toliko požadavky na existenci kontrolního orgánu či zajištění provádění kontrol) obsahují i další unijní předpisy, jako například **směrnice, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných**

95 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 ze dne 15. 3. 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách)Text s významem pro EHP. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0625

96 VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 48.

97 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. 5. 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848

98 Prováděcí nařízení Komise (EU) 2021/279 ze dne 22. 2. 2021, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848, pokud jde o kontroly a další opatření zajišťující sledovatelnost a soulad s pravidly pro ekologickou produkci a označování ekologických produktů. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32021R0279

zařízení[99], nebo **nařízení o rybářské politice**[100], které mimo jiné zakotvuje existenci Agentury Společenství pro kontrolu rybolovu jako pomocného, odborného a koordinačního orgánu národních inspekcí a Komise. Stručnou úpravu kontrol obsahuje i **rámcová směrnice o odpadech**[101], či **směrnice o ptácích**[102].

V souvislosti s dílčí úpravou kontrol v evropském právu lze rovněž zmínit některé dokumenty nezávazné povahy, které jsou rovněž dílem evropských orgánů, či vznikly na jejich popud. Jedná se o nejrůznější guidebooky či studie, které mají národním správním orgánům pomoci vykonávat jejich činnost při prosazování unijních zájmů na ochraně životního prostředí. Národní orgány mohou tyto dokumenty využít zejména jako vodítka při hodnocení důležitosti kontrolovaných aspektů[103].

Kromě unijních předpisů zavazujících národní kontrolní orgány je vhodné rozlišovat ještě případy, kdy pravomocí ke kontrole disponují samotné orgány Evropské unie, jmenovitě Komise. Rozlišujeme kontroly, které je možné provádět bez souhlasu, a se souhlasem členského státu. Do první kategorie patří tzv. *dawn raids* prováděné na základě čl. 101 a 102 SFEU za účelem ochrany hospodářské soutěže, které se mohou rámcově dotýkat i zájmů na ochraně životního prostředí. Dále se může jednat o kontroly na úseku celního práva nebo v oblasti hospodářské kriminality. Kromě toho může Komise provádět kontrolu fungování inspekcí podle již výše citované směrnice o ochraně zvířat používaných pro vědecké účely, či kontrolu ve spolupráci s národní inspekcí v režimu směrnice o látkách poškozujících ozonovou vrstvu. Nařízení o zavedení kontrolního režimu k zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky Komisi umožňuje provádět kontroly jak po vlastní ose, tak ve spolupráci s národními inspekcemi, a vykonávat kontrolu výkonu národních inspekcí[104]. Do druhé kategorie spadají tzv. *fact-finding missons* sloužící k objasnění skutkového stavu v konkrétní kauze. Umožnění provedení misí je však dobrodiním členského státu, neboť pro ně neexistuje právní ani organizační rámec. Odborná literatura si rovněž uvědomuje neefektivnost těchto misí, neboť nemohou být z logiky věci prováděny neohlášeně. Dále jsou problematické z hlediska financování, jelikož v rozpočtu Unie pro ně neexistuje

99 Čl. 5 Směrnice Rady 2009/71/Euratom ze dne 25. 6. 2009, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0071

100 Nařízení Rady (ES) č. 768/2005 ze dne 26. 4. 2005, kterým se zřizuje Agentura Společenství pro kontrolu rybolovu a mění nařízení (EHS) č. 2847/93 o zavedení kontrolního režimu pro společnou rybářskou politiku. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32005R0768

101 Čl. 34 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 ze dne 19. 11. 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (Text s významem pro EHP). Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32008L0098

102 Čl. 9 odst. 1 písm. e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. 11. 2009 o ochraně volně žijících ptáků. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32009L0147

103 Například guidebook Komise „Non-energy mineral extraction and Natura 2000" z roku 2019 (dostupné z: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ad3394e-de79-11e9-9c4e-01aa75ed71a1), či „A review of European Union legal provisions on the environmental impact assessment of non-energy minerals extraction projects" z roku 2021 (dostupné z: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC125111).

104 VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 38–41.

položka, a členské státy se zpravidla zdráhají finančně podílet na procesu, který znamená faktický zásah do jejich suverenity. Tyto mise tedy zpravidla nebývají příliš časté[105].

Právě obavy ze zásahů do suverenity jsou dlouhodobě jádrem argumentů některých členských států proti hlubšímu sjednocení pravidel pro environmentální kontroly. Kritika se přitom netýká pouze kontrolních pravomocí Komise, ale i harmonizace kontrol v sektorových unijních předpisech, a je jednou ze základních překážek komplexní harmonizace[106].

Obavy členských států mají přitom dle mého názoru svůj logický základ. Harmonizační směrnice pro oblast kontrol v životním prostředí by svou materií nemohla překračovat materii upravenou v evropské legislativě věnované chráněným zájmům samotným. A tak v prvé řadě vyvstává otázka, jak by měla případná harmonizační směrnice vypadat, přičemž čím konkrétnější by byla, tím více by patrně členské státy svazovala v otázce svobody volby legislativního řešení. V opačném případě by zase nemusela splnit svůj účel.

V druhé řadě by bylo třeba vyřešit otázku, jak by měla vypadat následná národní úprava. Jestliže by byla harmonizační směrnice přejata do národního právního řádu jako obecný kontrolní řád, zasáhla by její materie i do právních oblastí, které unijní právo nepojímá. Podobně by tomu bylo i v případě přijetí obecného kontrolního řádu pro environmentální otázky. Nedá se očekávat, že by takové řešení bylo mezi členskými státy univerzálně populární.

Jiným řešením by mohla být modifikace všech dotčených sektorových předpisů, resp. jejich obohacení o shodná pravidla provádění kontrol. Toto řešení by však dle mého názoru rovněž vykazovalo problémy. Zaprvé by vedlo ke znepřehlednění environmentálních předpisů, které by nově obsahovaly duplicitně stanovená pravidla. Složkové předpisy životního prostředí navíc běžně neobsahují pouze ustanovení vynucená unijní harmonizací, a tudíž by se zákonodárce mohl snažit stanovit množství výjimek, při nichž se unijně prosazovaná pravidla pro kontroly nepoužijí. Je navíc otázkou, zda není právo životního prostředí natolik synergickým systémem, aby nebylo možné některé prvky životního prostředí z dosahu unijní úpravy zcela vyloučit. Například úprava zvláště chráněných území (národní parky, přírodní rezervace, aj.) není harmonizována unijním právem, zvláště chráněná území samotná se však v drtivé většině případů překrývají se soustavou NATURA 2000, jejíž existence je unijním právem přímo podmíněna. Bylo by tedy pravděpodobně předmětem diskuzí, zda je dán v rámci každé jednotlivé kontroly unijní přesah, a tedy zda lze využít kontrolních oprávnění stanovených v unijním právu. Totéž by patrně platilo i v případě přijetí jednotného zákona o environmentálních kontrolách s unijním přesahem (viz předchozí odstavec). Dle mého názoru však synergie jednotlivých složek životního prostředí zároveň způsobuje jejich neoddělitelnost, a tedy i neoddělitelnost environmentálního práva evropského a ryze vnitrostátního. Stav, kdy by úprava environmentálních inspekcí s unijním přesahem fakticky dopadala i na inspekce bez tohoto přímého přesahu, tedy osobně nepokládám za závadný či neúčelný, ale spíše za logický a přirozený, byť možná pro některé členské státy hůře přijatelný.

105 VOMÁČKA, STROUHAL, op. cit., s. 41–43.

106 HEDEMANN-ROBINSON, op. cit., s. 3 a 31.

4 Environmentální zločiny a jejich vztah ke kontrolám

Provinění proti právu životního prostředí mají různou intenzitu, od čehož se odvíjí i charakter reakce orgánů veřejné moci. V národních právních systémech, a ten český není výjimkou, zpravidla rozlišujeme správně-právní a trestní odpovědnost za tato provinění[107]. Teorie práva životního prostředí rozlišuje rovněž odpovědnost za ekologickou újmu[108]. Jedná se o specifické pole odpovědnosti, které se nachází někde na pomezí odpovědnosti správně-právní a soukromoprávní, a které vychází z principů prevence a „znečišťovatel platí". Odpovědnost za ekologickou újmu má svůj původ přímo v evropském právu, a pouze ve zkratce lze tedy podotknout, že environmentální kontroly, které mají k prosazování směrnice (zákona) sloužit, by měly být efektivní natolik, aby byla odpovědnost za ekologickou újmu ve smyslu směrnice i efektivně vymáhána. Nutno však dodat, že v České republice hraje tento druh odpovědnosti v environmentálním právu spíše okrajovou roli; odpovědnostní ochrana životního prostředí je soustřeďována spíše v dovozování klasické deliktní odpovědnosti.

V českém právním prostředí jsou kontroly ryze správně-právním prostředkem, což znamená, že je provádí k tomu určené správní orgány, které ve většině případů rovněž vedou i následné sankční řízení nebo řízení o uložení nápravného opatření. To ostatně vyplývá i z charakteru kontroly jako preventivního prostředku určeného ke zjišťování, zda adresáti správně-právních norem dodržují povinnosti, které jim z těchto předpisů přímo či nepřímo vyplývají. Vztah mezi kontrolou a následným postupem správního orgánu je rovněž znatelný z relevantních ustanovení přestupkového zákona[109], správního řádu[110], nebo z některých složkových předpisů správního práva[111].

Porušení správně-právních předpisů na úseku práva životního prostředí však může mít i trestně-právní přesah[112], což může pro kontroly prováděné podle správně-právních předpisů zajímavé důsledky. Kontrolní orgány sice podle české právní úpravy nevedou vyšetřování environmentálních trestních činů, jejich vliv na výsledek trestního řízení může být markantní.

Prvotně je třeba poznamenat, že kontrolní orgány jsou subjekty s významným odborným zázemím. Není tedy výjimkou, že orgány činné v trestním řízení s kontrolními orgány při vyšetřování či ještě ve fázi prověřování spolupracují, což vyplývá i z toho, že v České republice neexistují orgány činné v trestním řízení svojí odborností přímo zaměření na ochranu

107 Soukromoprávní odpovědnost zde neuvádím záměrně, neboť k jejímu prosazování veřejnoprávní kontroly formálně neslouží, byť jejich výstupy mohou uplatnění soukromoprávní odpovědnosti usnadnit.

108 Dle směrnice 2004/35/ES e dne 21. 4. 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, resp. zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

109 Ustanovení § 81 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

110 Ustanovení § 51 odst. 4 a § 150 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

111 Např. § 289 a § 295 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

112 Část druhá, hlava VIII zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

životního prostředí[113]. Fungují zde toliko státní zástupci a příslušníci policie zaměření na environmentální kriminalitu, ta však běžně není jediným polem jejich působnosti.

Spolupráce orgánů činných v trestním řízení s ČIŽP může mít jednak formu odborných konzultací[114], ale i formu poskytování informací získaných při kontrole. Informace jsou zpravidla poskytovány v rámci povinné součinnosti kontrolního orgánu s orgány činnými v trestním řízení ve smyslu § 8 odst. 1 trestního řádu. Není úplnou výjimkou, že prověřování či vyšetřování trestného činu proti životnímu prostředí probíhá současně s kontrolními úkony prováděnými nejčastěji ČIŽP. Velmi úzkou spolupráci s Policií ČR a celní správou ČIŽP dlouhodobě udržuje v oblasti nelegální přepravy odpadů[115]. ČIŽP však ve vztahu k trestnímu řízení nedisponuje tak širokými pravomocemi jako orgány činné v trestním řízení. Závažnost role kontrolního protokolu pro účely trestního řízení je navíc oproti správním řízením značně snížena. Odborná literatura polemizuje nad tím, zda kontrolní protokol je veřejnou listinou a nad povahou kontroly jako postupu, na něž navazuje trestní řízení[116]. Trestní řád však rozdíl mezi veřejnou a soukromou listinou stejně nečiní[117] a neobsahuje ani jiné ustanovení, které by kontrolnímu protokolu či kontrole samotné přiznávalo jakoukoliv zvláštní funkci. Lze tedy uzavřít, že kontrolní protokol je toliko jedním z listinných důkazů použitelných v trestním řízení a svoji částečně separátní roli v něm mohou hrát i jednotlivé zjištěné skutečnosti, které kontrolní orgán poskytl orgánům činným trestním řízení v rámci povinné součinnosti.

Úloha ČIŽP (případně jiného kontrolního orgánu) pro trestní řízení však může být stěžejní, neboť je to právě ona, která je obyčejně prvním orgánem veřejné moci, jenž se o možném zásadním porušení práva životního prostředí dozví. Zpravidla okamžitě zajišťuje vzorky, provádí měření a získává jiné důkazy, což už běžně není v pozdějších fázích vyšetřování prakticky možné, resp. to již není dostatečně účinné. Dále je to obvykle právě ČIŽP, která má ve smyslu § 8 odst. 1 povinnost orgány činné v trestním řízení neprodleně informovat o možném spáchání trestného činu, což v zásadě závisí na úsudku jejích pracovníků. Nevhodný postup ČIŽP nebo nevhodně či nejasně stanovené pravomoci pro kontrolní

113 Viz RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení „Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí" z roku 2018. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/soubor/hodnotici-zprava-o-osmem-kole-vzajemnych-hodnoceni-prakticke-provadeni-a-fungovani-evropskych-politik-v-oblasti-predchazeni-a-potirani-trestne-cinnosti-proti-zivotnimu-prostredi-zprava-o-cr.aspx, a JARMIČ, L. Trestní právo a ochrana životního prostředí. In: *Trestněprávní revue*. 2010, č. 9, s. 269. ISSN 1213-5313. Dostupné z: http://beck-online.de

114 Viz § 157 odst. 3 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

115 Výroční zpráva ČIŽP 2021. Dostupné z: https://www.cizp.cz/cizp/vyrocni-zpravy, a RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení, op. cit.

116 Kopecký je toho názoru, že kontrolní protokol je veřejnou listinou (viz KOPECKÝ, M. Kontrolní protokol a jeho procesní význam. In: *Správní právo*. 2012, č. 5–6, s. 334. ISSN 0139-6005). Opačný názor má Svoboda (SVOBODA, P. K právní povaze protokolu o kontrole a rozhodování o námitkách proti němu. In: *Správní právo*. 2012, č. 5–6, s. 353. ISSN 0139-6005); Nejvyšší správní soud konečně vyslovil názor, že kontrolní protokol veřejnou listinou je (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2020, č. j. 4 As 409/2019-46).

117 Srov. § 53 odst. 3 správního řádu nebo § 134 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

orgány tak mohou fakticky zabránit zdárnému výsledku budoucího trestního řízení[118]. Důležitost environmentálních inspekcí při prosazování práva životního prostředí na úrovni trestní odpovědnosti je ostatně reflektována i v odborné literatuře, stejně jako důsledky jejich nedokonalé právní úpravy či způsobu jejich provádění[119]. V tomto ohledu považuji za zajímavou výše popsanou francouzskou úpravu, která do jisté míry slučuje trestní a správně-právní roviny provinění proti životnímu prostředí.

Je třeba vycházet z teze, že pokud dané provinění svojí závažností spadá do trestní roviny, jedná se logicky o zásadní narušení chráněných zájmů, a pokud je takto narušen zájem chráněný unijním právem, jedná se i o zásadní narušení unijních zájmů. Z tohoto závěru vycházela i donedávna účinná směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.[120] Jednalo o akt stanovující spíše rámcové parametry trestní roviny unijního práva životního prostředí. Kromě nezbytných definic směrnice vymezovala skutkové podstaty celkem devíti činů, které Evropská unie od členských států žádá kriminalizovat, požadavek na kriminalizaci návodu a pomoci, parametry odpovědnosti právnických osob a ustanovení o sankcích. Požadavky na ně byly ve směrnici vymezeny toliko obecně – musely být účinné, odrazující a přiměřené[121]. Směrnice se do českého právního řádu promítla prostřednictvím novely trestního zákoníku č. 330/2011 Sb., která významně modifikovala osmou hlavu jeho zvláštní části[122].

Nutno dodat, že Evropská unie provádí občasný monitoring prosazování trestního environmentálního práva v členských státech. Z hodnotící zprávy z roku 2018 týkající se České republiky zaměřené na oblast nakládání s odpady a nebezpečnými materiály vyplývá, že v České republice je úroveň potírání environmentální trestné činnosti na dobré úrovni, nicméně vykazuje rezervy právě v nevyjasněném propojení trestní a správně-právní roviny a s ním spojené komunikaci mezi orgány činnými v trestním řízení a kontrolními orgány. Ze zprávy vyplývají mnohá doporučení, jako vytvoření jednotného rámce spolupráce a výměny informací mezi těmito orgány, která v mnohých případech funguje spíše neformálně, dále zapojení odborníků do vyšetřování trestných činů, či zavedení ostřejšího vymezení trestných činů vůči přestupkům. Ze zprávy je patrná zjevná vědomost Evropské unie

118 Tuto roli ČIŽP lze ostatně dobře ilustrovat na nedávné kauze otravy Bečvy. Viz PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY. Závěrečná zpráva Vyšetřovací komise k ekologické katastrofě na řece Bečvě. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/sd.sqw?cd=9016&o=8

119 Viz např. DU RÉES, H. Can criminal law protect the environment? In: WHITE, R. D. (ed.). *Environmental crime: a reader*. Cullompton: Willan publishing, 2009, s. 638–655. ISBN 978-1-84392-512-5.

120 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. 11. 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Text s významem pro EHP). Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32008L0099

121 Z předchozí judikatury SDEU totiž vyplývalo, že není možné, aby unijní úprava určovala přesnou výši trestních sankcí. Viz VOMÁČKA, V. Požadavky práva EU na účinné trestání v ochraně životního prostředí (EU Requirements on Effective Sanctions in Environmental Protection). *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2020, roč. 53, č. 3, s. 143. ISSN 1213-5542. DOI: https://doi.org/10.14712/23366478.2025.343

122 Kromě této směrnice se do novely trestního zákoníku provedla ještě Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/123/ES ze dne 21. 10. 2009, kterou se mění směrnice 2005/35/ES o znečištění lodí a o zavedení sankcí za protiprávní jednání, která se svojí materií rovněž dotýká práva životního prostředí.

o faktické neoddělitelnosti obou odpovědnostních rovin a o důležitosti činnosti inspekčních orgánů pro prosazování trestně-právních unijních zájmů[123].

Požadavek na účinné trestání environmentálních zločinů je tedy součástí unijních zájmů, a s ohledem na výše uvedený vztah trestních řízení a činnosti kontrolních orgánů jsem toho názoru, že provádění kontrol je třeba považovat za činnost významně ovlivňující prosazování nejen národních trestně-právních zájmů, ale i trestně-právních zájmů unijních. Je tedy třeba uvažovat nad tím, zda právě tento aspekt věci není silným argumentem pro zavedení harmonizované unijní úpravy kontrolních postupů.

5 Nová směrnice o environmentálních zločinech

Směrnice 2008/99/ES však již není v platnosti, neboť byla nově nahrazena rozsáhlejší směrnicí 2024/1203 s datem provedení do 21. 5. 2026[124]. Ta vychází z premisy, že obětí environmentálního trestného činu je obyvatelstvo jako celek, jakož i jeho budoucí generace. Tato premisa výrazně posiluje význam směrnice a odráží se v přísnosti v ní obsažených ustanovení. Směrnice nově stanoví minimální výše horní hranice sazeb trestu odnětí svobody, a vymezuje tzv. činy ekocidy, kvalifikované skutkové podstaty trestných činů, za jejichž spáchání lze uložit přísnější trest. Kromě toho počítá i s tresty peněžitých pokut, s kompenzačními opatřeními, a uvádí i seznam možných polehčujících a přitěžujících okolností. Směrnice obsahuje aktualizovaný seznam trestných činů, nadto členským státům umožňuje seznam environmentálních trestných činů rozšiřovat po vlastní ose.

Za trestný čin je dle směrnice považován i takový skutek, který byl vykonán na základě oprávnění získaného od orgánu veřejné moci[125]. Směrnice uvádí, že takové jednání má být trestné, pokud bylo oprávnění získáno na základě podvodného nebo korupčního jednání, vydírání či nátlaku. Jedná se o projev propojení environmentální a jiné kriminality, u nějž je potřeba kriminálního postižení zcela logická. Směrnice však uvádí, že jednání znečišťovatele v souladu s rozhodnutím orgánu veřejné moci má být trestné i tehdy, pokud takové oprávnění zjevně porušuje příslušné hmotněprávní požadavky. Tento požadavek směrnice osobně považuji za velmi významný. Postihuje totiž nežádoucí situace, které svým jednáním nezpůsobil pouze znečišťovatel (držitel oprávnění), ale i úřední osoby svým pochybením. Z textu směrnice však nevyplývá, že by se trestní odpovědnost měla na tyto úřední osoby vztahovat, případně že by mělo vadné jednání úřední osoby držitele oprávnění „vyvinit". V důsledku zabránění aktivace trestní odpovědnosti bude tedy držitel oprávnění muset kriticky, a případně i odborně oprávnění hodnotit. To bude zvyšovat nároky na odbornou (environmentální a právní) erudici držitele oprávnění, což lze jistě kvitovat. Na druhou stranu však nelze odhlédnout od skutečnosti, že v naší právní doktríně existuje konstrukce presumpce správnosti správního rozhodnutí a s ní související legitimní očekávání jeho držitele

123 RADA EU. Hodnotící zpráva o osmém kole, op. cit.

124 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024 o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401203#d1e2288-1-1

125 Čl. 3 odst. 1 Směrnice 2024/1203 ze dne 11. 4. 2024, poslední odstavec.

v tuto správnost. Jestliže vycházíme z předpokladu, že držitel oprávnění záměrně nezneužívá vadné oprávnění, lze si položit otázku, zda tento požadavek směrnice neposouvá přílišně parametry nedbalostního zavinění, a zda tak navíc nečiní výběrově pouze na poli environmentálních zločinů. Dále tento požadavek směrnice spatřuji problematický právě ve vztahu k prováděným kontrolám. ČIŽP, která, jak je již uvedeno výše, je většinou prvním orgánem, který se o spáchání environmentálního zločinu dozví, je totiž správním orgánem, který neplní funkci orgánu nadřízeného vůči těm správním orgánům, které vydávají příslušná oprávnění. Z pravidla nastoleného směrnicí však nepřímo vyplývá, že kontrolní orgán by měl hodnotit nejen činnost držitele oprávnění, resp. zda jeho činnost respektuje mantinely oprávněním vytyčené, ale i kvalitu oprávnění samotného, čímž budou nepřímo pasovány do role kvazi-přezkumného orgánu. Odborný názor ČIŽP na hmotněprávní správnost oprávnění tedy může kolidovat s odborným názorem orgánu, který oprávnění vydal, přičemž tuto kolizi by měl vyřešit orgán činný v trestním řízení, který odborným orgánem (stran jednotlivé odborníky v jejich řadách) není. Stranou přitom nechávám situace, při nichž je kontrolní orgán a orgán vydávající oprávnění institucionálně koncentrován v jednom správním orgánu. Pro takové případy si lze položit otázku, zda je pravděpodobné, že by kontrolní orgán zpochybňoval vlastní oprávnění, a zda by případ řádně doputoval k orgánům činným v trestním řízení.

Dále směrnice stanoví vodítka, za jejichž aplikace lze dovodit, že daný skutek je trestným činem ve smyslu směrnice, čímž usnadňuje doposud nejasný výklad některých skutkových podstat. Speciální ustanovení se věnuje podmínkám odpovědnosti právnických osob, promlčecím dobám, či ochraně osob, které učinily oznámení o trestném činu. Směrnice rovněž obsahuje požadavky na zajištění vnitrostátní i mezinárodní spolupráce a koordinace (k tomu viz níže).

Otázkou tedy je, zda by se implementace směrnice měla nějak projevit na vnitrostátních úpravách environmentálních kontrol, resp. zda by měla přispět k určité míře sjednocení pravidel pro jejich provádění napříč členskými státy. Směrnice samotná environmentální kontroly přímo nereguluje, v bodě 28 preambule je však zmíněno, že zločiny proti životnímu prostředí bývají *„páchány za tolerance či s aktivní podporou příslušných správních orgánů nebo úředníků,"* přičemž příkladem může být *„přehlížení porušování právních předpisů na ochranu životního prostředí či zamlčování tohoto porušování po inspekcích, záměrné opomíjení inspekcí nebo kontrol."* Původní návrh směrnice byl v tomto směru konkrétnější. V původním čl. 8 návrhu směrnice bylo stanoveno, že přitěžující okolností při spáchání environmentálních zločinů by měla být i nesoučinnost kontrolované osoby s kontrolním orgánem, nebo aktivní bránění výkonu kontrolní činnosti[126]. Tento požadavek se však do konečného znění směrnice nedostal. Bylo by zajímavé sledovat, jakým způsobem by obdobné pravidlo fungovalo v praxi českých kontrolních orgánů a soudů, zejména jak by obstálo v konkurenci se zásadou *nemo tenetur* a se zásadou *ne bis in idem*. Kontrola by totiž fakticky předcházela závěru, že byl environmentální zločin vůbec spáchán, přičemž není předem jisté, že orgány veřejné moci k takovému závěru dospějí. Subjekt by mohl být pod hrozbou trestní odpovědnosti za nesoučinnost fakticky nucen k sebeobviňování. Kdyby součinný nebyl, měl by kontrolní

[126] Čl. 8 písm. i) a j) Směrnice 2024/1203.

orgán možnost uložit správní trest; bylo by zřejmě v rozporu se zákazem dvojího přičítání téhož, kdyby se tatáž skutečnost stala přitěžující okolností v rámci trestního postihu. V čl. 9 písm. b) je však spolupráce se správními orgány při objasnění trestného činu uvedena mezi okolnostmi polehčujícími, směrnice tedy s faktickým propojením kontrolní činnosti a trestního řízení i nadále počítá.

Vliv inspekcí na trestní rovinu ochrany životního prostředí je akcentován rovněž v důvodové zprávě k návrhu směrnice. Jedním z důvodů přijetí přísnější a konkrétnější směrnice jsou zjištěné *„nedostatky v prosazování práva ve všech členských státech a na všech úrovních řetězce prosazování práva (inspektoři, policie, státní zastupitelství a trestní soudy), včetně nedostatku zdrojů, odborné přípravy a odborných znalostí, nedostatečného povědomí a stanovení priorit a nedostatečné spolupráce a sdílení informací."* To ostatně vyplývá i z Komisí vedených konzultací ohledně prosazování práva životního prostředí na úrovni kriminální, kterého se mimo jiné účastnili i inspektoři z jednotlivých členských států. Z konzultací vyplynulo, že mezery v prosazování tkví v nedokonalosti mezinárodní spolupráce, ve shromažďování a sdílení informací a v řetězci prosazování práva (sjednocení odborné přípravy, koordinace přeshraniční činnosti a spolupráce, sdílení zdrojů, a společný strategický přístup)[127]. Z důvodové zprávy doslovně vyplývá, že se požadavky na odbornou přípravu stanovené i v konečném znění směrnice vztahují i na inspektory. Unijní orgány tedy vliv inspekcí na trestní aspekty ochrany životního prostředí zjevně registrují a uvědomují si jejich praktické nedostatky.

Skutečnost, že trestní a správně-právní roviny práva životního prostředí od sebe nelze oddělovat, vyplývá i dalších ustanovení konečného znění směrnice. Za zmínku stojí čl. 18 a 19 směrnice, které stanoví již zmíněný požadavek na odbornou přípravu zainteresovaných orgánů (tedy včetně těch inspekčních) a jejich koordinaci a spolupráci v oblasti předcházení environmentálním trestným činům. Spolupráce má mít například formu zajištění společných priorit a pochopení vztahu mezi prosazováním práva orgány činnými v trestním řízení a správními orgány, výměny informací, či konzultací v rámci vyšetřování, a má být stvrzena memorandy nebo vykonávána v rámci vnitrostátních sítí orgánů či zvláště vytvořenými koordinačními subjekty. Příslušné orgány musí mít dle směrnice řádné finanční a jiné materiální zázemí[128]. Směrnice rovněž stanoví povinnost zajistit účinnou prevenci environmentální trestné činnosti. Ačkoli jako jejich příklady výslovně uvádí informační a osvětové kampaně, musí mezi ně logicky spadat i účinné inspekce, bez nichž komplexní prevence dle mého názoru dost dobře nemůže fungovat. Komplementarita trestního a správního práva má při prosazování environmentálních zájmů z hlediska prevence zásadní význam, což ostatně směrnice výslovně uznává v bodě 4 preambule.

Provázanost obou rovin odpovědnosti vyplývá implicitně i z ustanovení směrnice týkajících se trestání a odstraňování následků environmentálních zločinů. Ačkoliv většina ustanovení o pokutách míří dle mého názoru spíše na pokuty ukládané v trestním řízení *stricto sensu*, čl. 7, který se věnuje sankcím ukládaným právnickým osobám, v odstavcích 2 a 3 hovoří

127 Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) o trestněprávní ochraně životního prostředí a o nahrazení směrnic 2008/99/ES a 2009/123/ES. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0851

128 Čl. 17 Směrnice 2024/1203.

o povinnosti členských států stanovit pokuty *„trestní nebo jiné povahy, jejichž výše musí být přiměřená závažnosti jednání a individuálním, finančním a jiným okolnostem dotčených právnických osob."* Pokutou jiné povahy je přitom zjevně myšlena pokuta ukládaná správními orgány. Směrnice rovněž stanoví opatření ve formě navrácení poškozeného životního prostředí do původního stavu či zaplacení odpovídající náhrady škody[129]. Splnění opatření musí z logiky věci předmětem následné kontroly, přičemž směrnice nevyžaduje, aby kontrolu prováděly soudy. Dá se tedy předpokládat, že je budou vykonávat správní inspekční orgány[130].

Význam případné harmonizace environmentálních kontrol lze spatřovat, jak vyplývá z předešlého textu, zejména v rámci šetření znečištění s přeshraničním přesahem. Tento význam je výrazně posílen s ohledem na uplatňování zásady *ne bis in idem*, a to jak na úrovni tzv. „tvrdého trestního práva", tak na úrovni správního trestání, či za jejich souběhu[131]. Neefektivita inspekce v jednom členském státě totiž může za současného uplatnění této zásady způsobit nemožnost adekvátní reakce orgánů veřejné moci za účelem nápravy nežádoucího stavu[132]. Uvedené lze vyčíst z rozsudku SDEU ve věci Nordzucker, který se sice týkal sankcí ukládaných za přeshraniční narušení hospodářské soutěže, jeho závěry jsou však přenositelné i do jiných oblastí trestání[133]. Velký senát v citované věci naznal, že jedno škodlivé jednání, které mělo účinky ve dvou či více členských státech, lze trestat ve všech těchto státech jedině tehdy, pokud se jednotlivá trestní rozhodnutí územně a časově nepřekrývají, tj. každé z nich se vztahuje k následkům jednání v daném členském státě, který rozhodnutí vydal, případně k jinému časovému úseku. Jinými slovy – zohlední-li se následky škodlivého jednání vzniklé v členském státě B orgán veřejné moci z členského státu A, nemůže ho v projednaném rozsahu již znovu zohlednit orgán veřejné moci v členském státě B. Citovaný rozsudek může mít logicky vzato velký dosah i v poli práva životního prostředí při řešení přeshraničního znečištění. Efektivní spolupráce a sjednocené postupy národních inspekcí se tedy z hlediska potrestání znečišťovatele a nápravy závadného stavu jeví jako velmi účelné.

Závěr (a vyhlídky do budoucna)

Evropská unie si je vědoma vlivu inspekcí na vyšetřování environmentálních trestných činů na úrovni členských států a je si současně vědoma nedostatečností jejich provádění v praxi. Nová směrnice nadto zavádí konkrétnější požadavky na trestání environmentálních trestných činů, a to včetně zavedení institutu ekocidy. Evropská unie tedy zjevně posiluje své pozice při prosazování práva životního prostředí, což bez účinných inspekcí dost dobře nejde. To mimo jiné vyplývá i z výše provedené analýzy prosazování trestní odpovědnosti

129 Čl. 5 odst. 3 a čl. 7 odst. 2 písm. a) Směrnice 2024/1203.

130 Bod 42 preambule Směrnice 2024/1203.

131 K uplatňování zásady *ne bis in idem* více VOMÁČKA, V. Dvojí trestání v ochraně životního prostředí: Pět let s rozsudkem ESLP ve věci A. a B. proti Norsku. *České právo životního prostředí*. Česká společnost pro právo životního prostředí, 2022, roč. 2021, č. 61, s. 133–148. ISSN 1213-5542.

132 To platí nejen na úrovni trestní, ale i pro ukládání nápravných opatření.

133 Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. 2. 2022, *Bundeswettbewerbsbehörde proti Nordzucker AG, Südzucker AG, Agrana Zucker GmbH*, věc C-151/20.

na úseku práva životního prostředí v českém právním prostředí. Již nyní obsahuje směrnice o environmentálních zločinech ustanovení, která se inspekčních orgánů nějakým způsobem dotýkají. Prozatím se však jedná toliko o úpravu na úrovni vzdělávání, koordinace a kooperace, a konkrétní požadavky na organizaci a provádění kontrol stricto sensu nezavádí. Zavádí však poměrně striktní požadavky na kvalitu trestního řízení v environmentálních věcech, která mají nejen v našem právním prostředí úzkou návaznost na provádění inspekcí. Je tedy otázkou, zda bez alespoň faktického sjednocení kvality národních úprav inspekcí a bez zajištění jednotné úrovně jejich praxe lze učinit závěr o vysoké pravděpodobnosti řádného provedení směrnice. Dle mého názoru je tedy budoucí harmonizace kontrol skutečně nevyhnutelná, a v kontextu nové směrnice o environmentálních zločinech to platí čím dál tím více.

Otázkou zůstává, zda tohoto kýženého cíle lze dosáhnout i jiným způsobem než jednotnou směrnicí o environmentálních kontrolách, a to například komplexnější úpravou kontrol v jednotlivých sektorových směrnicích. Pokud by chtěla Evropská unie ke komplexní harmonizaci skutečně přistoupit, patrně by musela zpracovat komplexní studii podobnou té z roku 2011. Součástí studie by nejspíše muselo být i vyhodnocení účinnosti a vlivu pravidel pro kontroly obsažených v jednotlivých sektorových směrnicích a nařízeních. Není vyloučeno, že na základě takové studie by bylo možné učinit závěr, že varianta zevrubné sektorové úpravy je výhledově rovněž životaschopná a efektivní. Osobně bych však s ohledem na lepší přehlednost a jednotnost pravidel v relaci na faktickou propojenost jednotlivých složek životního prostředí preferoval unifikovanou harmonizaci.

Odlišnou otázkou jsou aspekty potenciální budoucí harmonizační úpravy a její promítnutí v národních právních řádech s ohledem na specifika místních právních kultur a historií. Příliš kazuistická úprava by patrně tato specifika nerespektovala a mohla by vést k faktickému narušení suverenity členských států, příliš obecná úprava by naopak nemusela vést ke kýženému cíli. Osobně nevnímám určitou snesitelnou míru narušení historicky dané právní kultury jako příliš velký problém, obzvláště v porovnání s důležitostí postihování environmentální kriminality. Jsem toho názoru, že každá země Evropské unie má na naplnění cíle směrnice o environmentálních zločinech vážný zájem (ať už ze starosti o životní prostředí, či z obav z trestu od unijních orgánů), a tudíž by měla mít zájem i na nastavení efektivních prostředku k jeho dosažení. Případnou harmonizaci environmentálních kontrol je tedy třeba chápat nikoli jako další zásah do národní suverenity a právní kultury, ale jako projev prosazování jednotné unijní environmentální politiky, která již dávno existuje a je třeba ji tak jako tak respektovat. Může tedy sloužit pro členské státy sloužit nikoli jako bič, ale spíše jako pomocná ruka. Kulturní a politické rozdíly mezi členskými státy by ostatně mohly být překlenuty tím, že bude harmonizovaná úprava čerpat inspiraci s dosavadních národních inspekčních předpisů.

Budoucí harmonizační úprava by však měla respektovat základní principy, na nichž stojí sankční řízení, jako je zásada nemo tenetur či zásada ochrany legitimního očekávání, a měla by reagovat na výše popsané výzvy spojené s prolnutím kontrolní roviny a roviny trestního řízení. Důležitou funkci by nicméně plnila ve vztahu k přeshraničním znečišťovatelům

i v rámci preventivních kontrol. Nezastírám však, že případná harmonizace environmentálních kontrol může spustit diskuzi o harmonizaci inspekcí mimo pole práva životního prostředí. To, zda by byla další harmonizace inspekcí vhodná, či zda je naopak vhodné přistupovat k harmonizaci inspekcí pouze na některých úsecích upravených unijním právem, je další zajímavou otázkou, která však přesahuje předmět tohoto článku.

Na otázky položené v úvodu tohoto článku lze tedy v souhrnu odpovědět tak, že harmonizace environmentálních kontrol je vysoce vhodným, ne-li nutným krokem, a to i v souvislosti s unijními požadavky na postihování environmentálních trestných činů. Má-li být potenciální harmonizační úprava životaschopná, měla by brát inspiraci z národních úprav, neměla by být příliš kazuistická, a neměla by ignorovat základní principy sankčního řízení a synergii správních postupů a postupů v trestním řízení.

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

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 499–528
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-5

Mezi objektivním právem a právní jistotou: žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu v rozhodovací praxi správních soudů

Between Objective Law and Legal Certainty: Public Interest Actions by the Prosecutor General in the Administrative Courts' Case Law

Břetislav Martínek*

Abstrakt

Tento příspěvek se zabývá vývojem a současnou podobou žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. V centru pozornosti stojí zejména posun judikatury, která stále výrazněji zohledňuje princip dobré víry a ochranu právní jistoty adresátů rozhodnutí, jež jsou v praxi napadána s dlouhým časovým odstupem. Autor shrnuje historický kontext, rozsáhlou judikaturu správních soudů i relevantní nálezy Ústavního soudu a kriticky hodnotí nejednoznačnost výkladu v některých oblastech. Závěrem se zabývá možnostmi, jak by bylo možné dosáhnout větší jednotnosti – ať už prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, či novelizací soudního řádu správního.

Klíčová slova

Žaloba k ochraně veřejného zájmu; nejvyšší státní zástupce; Nejvyšší správní soud; princip ochrany dobré víry; závažný veřejný zájem; veřejný ochránce práv; soudní řád správní.

Abstract

This article examines the evolution and current application of the legal standing of the Supreme Public Prosecutor under Section 66(2) of the Czech Code of Administrative Justice. A particular focus is placed on recent judicial developments, which increasingly emphasize the protection of good faith and legal certainty for individuals who may be affected by delayed challenges to administrative decisions. The author reviews the historical background, a broad range of case law from administrative courts, and the relevant Constitutional Court rulings, providing a critical assessment of the inconsistencies in interpreting this institute. The article concludes by considering potential ways to achieve greater clarity and uniformity, including the possibility of involving the Supreme Administrative Court's extended panel or amending the Code of Administrative Justice.

Keywords

Public Interest Litigation; Supreme Public Prosecutor; Supreme Administrative Court; Protecting Good Faith; Serious Public Interest; Ombudsman; Code of Administrative Justice.

* Mgr. Břetislav Martínek, doktorand, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 421340@mail.muni.cz

Úvod

V českém prostředí správního soudnictví se vychází z principu, že o zákonnost rozhodnutí správních orgánů se primárně starají sami jejich adresáti, bránící se proti zásahu do svých subjektivních veřejných práv.[1] Vedle této obecné legitimace ovšem zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) přiznává v § 66 odst. 2 tohoto zákona také zvláštní žalobní legitimaci nejvyššímu státnímu zástupci (dále „NSZ“), a to za předpokladu, že *„shledá závažný veřejný zájem“*. Tento institut je od počátku považován za výjimečný nástroj kontroly veřejné správy. Jeho smyslem není jen další *„pojistka“*, nýbrž především garance ochrany objektivního práva v situacích, kdy běžná individuální obrana není možná, či již není efektivní.

Ačkoli textace § 66 odst. 2 s. ř. s. zůstává dlouhodobě nezměněna, jeho interpretace i aplikační praxe prošly výrazným vývojem v řadě směrů a správní soudy se vyjadřovaly téměř ke každému slovu tohoto ustanovení. Počáteční představa, že půjde jen o zcela mimořádné žaloby směřující proti křiklavě nezákonným rozhodnutím vydaným „ve prospěch“ adresátů, byla brzy opuštěna. NSZ začal využívat tuto pravomoc šířeji a soudy se dostávaly do situací, kdy musely vážit, zda přiznat přednost veřejnému zájmu na zákonném rozhodování před principem právní jistoty a ochranou dobré víry jednotlivců. Výsledkem je dnes poměrně pestrá a ne zcela jednotná judikatura. Hlavní výzkumnou otázkou, na kterou se tento text snaží odpovědět, proto je; Jak se v průběhu času vyvíjela judikatura správních soudů ve vztahu k aplikaci § 66 odst. 2 s. ř. s., a jaké konkrétní problémy, zejména ve vztahu k posuzování otázky právní jistoty a dobré víry, z této judikatury vyplývají? Dále se zaměřuji na možnosti, jak by bylo možné dosáhnout větší jednotnosti a konzistentnosti, ať už prostřednictvím rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, či případnou novelizací soudního řádu správního

Struktura textu je koncipována tak, aby poskytla ucelený pohled na danou problematiku. Úvodní část se věnuje historickému kontextu institutu žaloby ve veřejném zájmu. Následující kapitola detailně popisuje současný právní stav a postavení žalobní legitimace NSZ v systému správního soudnictví. Jádro článku tvoří podrobná judikaturní analýza, která se zaměřuje na klíčové aspekty aplikace § 66 odst. 2 s. ř. s., včetně otázek aktivní legitimace, předmětu žaloby, posuzování veřejného zájmu a ochrany dobré víry. V závěrečné části jsou shrnuty hlavní závěry a předložena doporučení pro další rozvoj právní úpravy a sjednocení judikatury v této problematice.

1 K historickým souvislostem

Po zrušení Nejvyššího správního soudu v roce 1953 přešla určitá forma kontroly správních rozhodnutí na prokuraturu, která disponovala tzv. všeobecným dozorem. Prokurátor (původně generální prokurátor, od roku 1956 i další prokurátoři) mohl proti správnímu rozhodnutí podat protest, o kterém rozhodoval nejprve orgán, jenž napadené rozhodnutí vydal,

[1] Odkázat lze jak na zásadu *vigilantibus iura scripta sunt* (práva náleží bdělým) – viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2013, č. j. 5 As 139/2012-36 – tak na i § 65 soudního řádu správního, přiznávající žalobní legitimaci tomu, *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti“*.

a posléze jeho nadřízený orgán, či vláda. Tento model se však soustředil spíše na ochranu *„obecné zákonnosti"* činnosti správních orgánů než na ochranu veřejných subjektivních práv jednotlivců a byl výrazně ovlivněn politickým režimem své doby.

Po roce 1989 se spolu s obnovením demokratického právního státu začalo diskutovat o znovuzavedení soudního přezkumu správních rozhodnutí v plném rozsahu a také o možnosti, aby vedle fyzických a právnických osob mohl ve veřejném zájmu podávat žaloby proti nezákonným správním aktům i zvláštní subjekt. Nejprve se uvažovalo o udělení této pravomoci různým státním institucím, profesním komorám či veřejnému ochránci práv; nakonec ji však zákonodárce svěřil nejprve nejvyššímu státnímu zástupci, a později též veřejnému ochránci práv.[2] Rozhodujícím impulzem bylo zejména zrušení části páté občanského soudního řádu Ústavním soudem a následné přijetí nového soudního řádu správního.

Mazanec k tomu kupříkladu uvádí, že „*institut žalob na ochranu veřejného zájmu (actio popularis) není organickou součástí myšlenky správního soudnictví (aspoň jeho německé větve, která vznikla a kultivovala se v různých variantách od druhé poloviny 19. století v Německu a Předlitavsku. Tlak nových politických idejí na začátku 21. století však přispěl k zapracování prvků veřejné ingerence do jinak ideově čisté liberální myšlenky ochrany po výtce individuálních práv. To se projevilo v institutu žalob na ochranu veřejného zájmu (§ 66 a související soudního řádu správního)"* a následně dodává, že *„se zrušením zákona o prokuratuře k 1. lednu 1994 (a některých dalších nástrojů všeobecného dozoru, které sloužily k nápravě nezákonnosti ve veřejné správě – některé byly vcelku efektivní a jiné zcela neúčinné) bylo třeba zavést i do soudního řádu správního institut, který by umožnil veřejné moci napadnout rozhodnutí správního orgánu, které bylo vydáno v rozporu se zákonem, a zajistit tak jeho odstranění, protože tu nebyl jiný orgán, který by takovouto kompetenci ve své ‚výbavě' měl."*[3] Vopálka k tomu v komentáři k soudnímu řádu správnímu obdobně uvádí, že touto úpravou bylo do jisté míry vyhověno společenské potřebě, pociťované po zrušení prokuratury s jejím tzv. všeobecným dozorem, protože od roku 1994 byla ochrana právního řádu před jeho porušováním v něčí prospěch v rukou pouze správních orgánů, jejichž dohled nad rozhodováním nižších správních orgánů leckdy není systematický a důsledný, takže ochrana právního řádu v tomto směru není dostatečná.[4] Proti tomu se však později vymezila Vesecká[5], která uvedla, že *„není příléhavé hovořit o ‚návratu' k oprávnění státního zastupitelství, resp. prokuratury před rokem 1993. V současnosti je státní zastupitelství postaveno na zcela odlišných principech a je mu svěřen jiný záběr působnosti. Pokud se vrátíme k důvodům přijetí zvláštní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu, z důvodové zprávy k vládnímu návrhu soudního řádu správního zjistíme, že legitimace nejvyššího státního zástupce*

[2] Viz MARTÍNEK, B. Správní žaloby nejvyššího státního zástupce – ohlédnutí po více než dvaceti letech. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2024, roč. 32, č. 3, s. 419–452. ISSN 1210-9126. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2024-3-3

[3] Viz MAZANEC, M. in Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu? *Česká justice* [online]. 13. 8. 2020 [cit. 10. ledna 2025]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2020/08/postup-nejvyssiho-statniho-zastupce-kauze-babise-soudci-hodnoti-institut-zaloby-ve-verejnem-zajmu/

[4] VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158. ISBN 8071798649.

[5] VESECKÁ, R. Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu dle SŘS. In: NECKÁŘ, J. a kol. (eds.). *Dny práva – 2008: 2. ročník mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1668–1677.

má být uplatňována v případech nepříliš častých, ale veřejností citlivě vnímaných. Za oblast, v níž je zmíněné oprávnění nejvyššího státního zástupce využitelné, se považuje korupce ve veřejné správě".

Vývoj institutu žalob ve veřejném zájmu ukazuje proměnu přístupu státu k ochraně legality ve veřejné správě – od silně centralizovaného a politicky ovlivněného modelu prokuratury až po současné, pluralitnější a vícevrstvé pojetí právní ochrany. Z právně-teoretického hlediska je zřejmé, že zavedení žalob ve veřejném zájmu nepředstavuje návrat ke starému modelu prokurátorského dohledu, nýbrž spíše reakci na systémovou mezeru, která vznikla po jeho zrušení. Tento nový institut v rámci soudního řádu správního je dle mého názoru důležitým korektivem zejména v případech, kdy jednotlivci z různých důvodů nejsou schopni nebo ochotni domáhat se svých práv. Zároveň však musí být jeho aplikace přísně vymezena, aby nedošlo k jeho zneužití pro mocenské či politické cíle.

Jak upozorňuje Mazanec, začlenění žalob na ochranu veřejného zájmu do systému správního soudnictví je částečným odklonem od čistě individualistického pojetí ochrany práv – a v tom tkví i jeho největší hodnota, ale zároveň riziko. Tento nástroj je funkční tehdy, pokud zůstane výjimečný a nezneužitelný, nikoli běžně používaný. To ostatně potvrzuje i důvodová zpráva, která zdůrazňuje jeho využití v případech „veřejností citlivě vnímaných". Dle mého názoru tak jde o institut, který má své pevné místo v moderním správním soudnictví, ale jeho síla spočívá právě ve výjimečnosti a obezřetném užívání.

V nedávné době se mimo jiné historickým souvislostem tohoto tématu věnoval Božík[6]. Ten vhodně uvádí, že institut všeobecného dozoru prokuratury nad zákonností veřejné správy nelze vnímat pouze jako historický relikt minulého režimu, ale i jako určitý zdroj poučení pro dnešní právní úpravu. Božík upozorňuje, že přestože se jednalo o nástroj nedemokratického režimu, který nebyl nezávislý a byl hluboce provázán s politickými strukturami moci, některé jeho dílčí prvky – především důraz na preventivní kontrolu a možnost iniciativního dohledu nad správními rozhodnutími – mohou být i dnes relevantní při debatách o posílení netrestní působnosti státního zastupitelství či reformě institutu správní žaloby nejvyššího státního zástupce. Zároveň autor kriticky reflektuje ideologické zakotvení institutu všeobecného dozoru, který byl v době socialismu konstruován tak, aby chránil primárně tzv. socialistickou zákonnost. Ta v sobě sice formálně zahrnovala i ochranu veřejných subjektivních práv a veřejného zájmu, ve skutečnosti však podřizovala vše tomuto ideologickému rámci. Za zvlášť podnětný lze považovat Božíkův závěr, že současné legislativní změny, které se dotýkají institutu správní žaloby nejvyššího státního zástupce, by neměly ignorovat historické zkušenosti s kontrolní funkcí prokuratury. Autor nevyzývá k návratu minulého systému, ale k opatrné inspiraci, například v podobě cíleného a výjimečného dohledu nad vybranými oblastmi veřejné správy, kde ochrana veřejného zájmu a práv jednotlivců jinak selhává. V tomto smyslu může historická reflexe napomoci k vyváženějšímu pojetí současného správního soudnictví a role státního zastupitelství v něm.[7]

6 Viz BOŽÍK, O. Všeobecný dozor prokuratury nad zákonností veřejné správy – pohled retrospektivní a prospektivní. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Brno: Masaryk University Press, 2025, roč. 33, č. 1, s. 139–172. ISSN 1210-9126. DOI: https://doi.org/10.5817/CPVP2025-1-6

7 Ibid.

2 Současný právní stav

Soudní řád správní v § 65 odst. 1 tohoto zákona přiznává (primárně) aktivní legitimaci k podání žaloby tomu: *„kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti"*. Z tohoto ustanovení vyplývá, že aktivně legitimovaným subjektem je za splnění ostatních zákonem daných podmínek každý, kdo tvrdí zkrácení na svých právech, přitom, jak vyplývá ze shora uvedeného, se musí jednat o zkrácení na veřejných subjektivních právech. To plně odpovídá vymezení správního soudnictví, jak jej nalezneme v § 2 soudního řádu správního, dle kterého *„ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon."* Nejvyšší správní soud (dále „NSS") v této souvislosti setrvale a konstantně judikuje[8], že zásah do veřejných subjektivních práv je nutnou podmínkou pro úspěšnost podané žaloby. Jak vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, č. 1764/2009 Sb. NSS: *„soudní řád správní je svojí povahou ‚obrannou' normou. Není normou ‚kontrolní', která by umožňovala komukoliv iniciovat, prostřednictvím podání žaloby ve správním soudnictví, kontrolu jakéhokoliv úkonu veřejné správy. Má pouze zajistit poskytování právní ochrany v případech, kdy veřejná správa vstupuje do právní sféry fyzických nebo právnických osob. Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv."*[9]

Ustanovení § 66 s. ř. s. – tj. zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejnému zájmu – kam spadá též žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce (viz shora citovaný § 66 odst. 2 s. ř. s.), představuje v tomto ohledu výjimku. Podmínkou úspěšnosti podané žaloby zde není dotčení na veřejných subjektivních právech žalobce – zde nejvyššího státního zástupce; naopak jejím cílem je ochrana *„objektivního práva"*, tedy svým způsobem se jedná o kontrolní ustanovení sloužící ke kontrole veřejné správy, což je v tomto případě podmíněno existencí závažného veřejného zájmu. Naopak s veřejnými subjektivními právy (resp. jejich zájmy) adresátů rozhodnutí správních orgánů je cíl těchto žalob mnohdy protichůdný a v přímém rozporu, jak bude podrobněji popsáno později. Ostatně jednou z typových situací, ve které došlo k podání této žaloby, jsou případy, ve kterých došlo k vydání nezákonného rozhodnutí, které bylo nějakým způsobem pro své adresáty výhodné, a proto se proti

[8] Z nedávné doby kupříkladu rozsudek ze dne 24. 10. 2024, č. j. 7 As 60/2024-48.

[9] Rozšířený senát rovněž připomněl, že kupříkladu za účinnosti zákona č. 36/1876 ř. z., o nejvyšším správním soudě, nebylo porušení veřejného subjektivního práva zákonným požadavkem pro aktivní žalobní legitimaci. Klíčové ustanovení § 2 odst. 1 zákona znělo: *„Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím neb opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech."* S kategorií *„subjektivních práv veřejných"* však pracovala odborná literatura a judikatura Nejvyššího správního soudu. Aktivní žalobní legitimace se odvíjela od tvrzeného zásahu do práv; jak shodně uváděla tehdejší judikatura i doktrína, do právní sféry občanovy. Důraz byl kladen na to, aby byl správní akt zásadně schopen právní moci, respektive aby byl vykonatelným, nikoliv na dokázání narušení veřejných subjektivních práv ve stádiu přezkumu žalobní legitimace.

němu v rámci správního řízení a posléze v rámci správního soudnictví nijak nebránili, resp. jeho správnost a zákonnost nezpochybňovali.

Jak uvádí komentářová literatura, zákonodárce přiznáním žalobní legitimace NSZ vyhověl společenské potřebě po regulaci situace, kdy dochází k porušování právního řádu v něčí prospěch.[10] Důvodová zpráva k soudnímu řádu správnímu v této souvislosti shodně výslovně uvádí, že *„zvláštní žalobní legitimaci zákon svěřuje nejvyššímu státnímu zástupci k tomu, aby vlastním návrhem požadoval odstranění nezákonného rozhodnutí v delší lhůtě tam, kde pro to shledá závažný veřejný zájem a jiný způsob nápravy není možný. Může tu jít o případy nepříliš časté, ale veřejností citlivě vnímané, například tam, kde nezákonné rozhodnutí bylo dosaženo úplatkem a není tu již jiná právní cesta, kterou by bylo možno takové rozhodnutí odstranit. Osnova počítá s tím, že toto oprávnění může jiný zákon svěřit také dalším osobám.“*[11] Obdobně se vyjadřují i mnozí představitelé Nejvyššího státního zastupitelství; kupříkladu Záruba[12] uvádí, že *„v praxi se stává, že správní orgán vydá ve prospěch účastníka správního řízení povolovací správní akt, nebo mu přizná nárok na plnění vůči státu, anebo neshledá odpovědnost účastníka za správní delikt. Účastník, v jehož prospěch vyznělo takové rozhodnutí, které není v souladu se zákonem, nebude proti němu brojit opravným prostředkem. Pak ale musí být nástroj například v podobě žaloby podávané ve veřejném zájmu, jíž se dosáhne soudního přezkoumání takového rozhodnutí, není-li jiný prostředek, který by vedl k odstranění nezákonnosti. Do účinnosti zákona č. 150/2002 Sb. nebyl nikdo, kdo by takové rozhodnutí mohl napadnout správní žalobou, i kdyby důvodem takového rozhodnutí byla korupce, neboť nebylo možno vážně očekávat, že by takovou žalobu podal sám zvýhodněný účastník.“*[13] Obdobně i Mazanec uvádí, že *„správní soud může jednat jen na návrh a nelze očekávat, že bude vždy v zájmu účastníků veřejnoprávního vztahu, aby nezákonný akt byl u soudu napaden (typicky různá úřední dovolení získaná korupcí). Proto je takový institut potřebný a má místo i v moderních právních řádech.“*[14]

Ačkoliv zákonodárce dle důvodové zprávy i odborné literatury zřejmě zamýšlel podání žaloby NSZ dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jako krajní prostředek (viz *„jiný způsob nápravy není možný“*), rozsahem omezený na případy, ve kterých správní rozhodnutí bude vydáno nezákonně ve prospěch jeho adresáta[15], tuto svou představu v právní normě nezhmotnil.[16] V rámci praxe NSZ existuje celá řada případů, které tomuto výkladovému vodítku pro jeho aplikaci

---

10 VOPÁLKA, V. a kol. § 66 [Zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu]. In: VOPÁLKA V. a kol. *Soudní řád správní*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 158.

11 Viz důvodová zpráva k vládnímu návrhu soudního řádu správního (tisk PSP ČR č. 1080/0, III. volební období. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=29058).

12 Toho času analytik na Nejvyšším státním zastupitelství a dříve ředitel odboru veřejné žaloby v netrestních věcech (viz https://verejnazaloba.cz/nsz/jan-zaruba-pravnikem-roku/).

13 ZÁRUBA, J. Vývoj žalobního oprávnění nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního k ochraně veřejného zájmu pod fenoménem dobré víry dotčeného účastníka správního řízení. *Státní zastupitelství*. 2022, č. 2, s. 21.

14 MAZANEC, op. cit.

15 Ten se tedy logicky nebude tomuto dále nijak bránit.

16 To dovodila též již ranná judikatura vztahující se k žalobám NSZ. Konkrétně v rozsudku ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-69 kasační soud konstatoval, že *„závažné ohrožení veřejného zájmu, zakládající žalobní legitimaci nejvyššího státního zástupce, není omezeno pouze na případy porušení právního řádu ve prospěch konkrétní osoby a podání žaloby nebrání ani to, že v době jejího podání lze ještě využít mimořádných opravných prostředků podle předpisů o řízení před správními orgány“*.

příliš neodpovídají (žaloby byly podány i v případech, kdy nezákonné rozhodnutí dopadlo do právní sféry adresáta negativně a tomu tak nic nebránilo dané správní rozhodnutí podrobit soudnímu přezkumu).[17] Na druhou stranu nic nebránilo zákonodárci vymezit toto zákonné ustanovení přesněji, aby lépe odpovídalo důvodové zprávě, text zákona je proto třeba respektovat v jeho účinné a platné podobě.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že institut žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 s. ř. s. představuje v systému správního soudnictví významný a potřebný korektivní prvek, který umožňuje reagovat na případy zjevné nezákonnosti rozhodnutí veřejné správy, jež by jinak zůstaly bez soudního přezkumu. Ačkoliv zákonodárce deklaroval úmysl pojímat tuto legitimaci jako výjimečný nástroj, v praxi se ukazuje, že absence jasného zákonného vymezení prostor pro výklad a aplikaci tohoto institutu značně rozšiřuje. To s sebou přináší riziko, že se postupně může vytrácet původní smysl této výjimky, tedy ochrana veřejného zájmu tam, kde jiné prostředky selhaly

S aplikací tohoto ustanovení se pojí (ať už přímo ve vztahu k NSZ, nebo obecněji) široká škála správně- právní judikatury nejenom Nejvyššího správního soudu, kterou si dovolím nyní níže analyzovat a přiblížit.

2.1 Kdo?

Jakkoli by se mohlo zdát, že otázka *„kdo"* zde není na místě, neboť nemůže vzbuzovat pochyb, opak je pravdou. V roce 2011 rozvířilo poklidné vody usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 11. 2014, č. j. 7A 274/2011-73, které posuzovalo žalobu podepsanou v zastoupení nejvyššího státního zástupce podle § 8 odst. 2 zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, náměstkem nejvyššího státního zástupce. Městský soud však tuto žalobu odmítl jako podanou osobou k tomu zjevně neoprávněnou. Vyšel z toho, že podle § 66 odst. 2 s. ř. s. je k podání žaloby ve veřejném zájmu oprávněn nejvyšší státní zástupce, přičemž jde o osobu, která je tímto oprávněním pověřena výlučně ze zákona. Odkázal na usnesení velkého senátu trestního kolegia Nejvyššího soudu (sp. zn. 15 Tdo 354/2011), podle něhož zástupčí postavení náměstků nejvyššího státního zástupce přichází v úvahu pouze tehdy, pokud nejvyššímu státnímu zástupci ve výkonu jeho výlučné pravomoci brání závažná překážka (např. nemoc, úmrtí či dlouhodobá zahraniční cesta).

V posuzovaném případě byla žaloba podepsána náměstkem nejvyššího státního zástupce v době, kdy byl nejvyšší státní zástupce dva dny na služební cestě. Městský soud to nepovažoval za dostatečný důvod pro zastoupení; konstatoval, že takto krátkodobá služební nepřítomnost nezakládá závažnou překážku předpokládanou zákonem ani judikaturou. Nadto podle městského soudu nešlo o situaci, kdy by hrozilo nebezpečí z prodlení – tříletá žalobní lhůta ve smyslu § 72 odst. 2 s. ř. s. byla ještě dostatečně dlouhá. Soud upozornil i na to, že mezi podepsáním žaloby (17. 8.) a jejím odesláním (22. 8.) uběhlo několik dní, což podle něj dokládalo, že nejvyšší státní zástupce mohl žalobu podat osobně. Proto žalobu odmítl.

[17] MARTÍNEK, op. cit.

Nejvyšší správní soud však následně k podané kasační stížnosti dospěl v rozsudku ze dne 28. 5. 2015, č. j. 10 As 3/2015-63, k opačnému závěru. S odkazem na judikaturu Nejvyššího soudu a Ústavního soudu (která zejména brání tomu, aby byla veškerá agenda výlučných oprávnění systematicky delegována na náměstky) dovodil, že není vyloučeno, aby náměstek výjimečně – v jednotlivém případě – v zastoupení nejvyššího státního zástupce takový úkon provedl. Rozhodující dle kasačního soudu je, že: I) nedochází k trvalému či pravidelnému přenesení celé agendy na náměstka a II) nejvyšší státní zástupce zůstává za úkon i nadále funkčně odpovědný a je zřejmé, že jde o projev jeho vůle podaný v zastoupení.

Nejvyšší správní soud konstatoval, že v projednávané věci šlo zjevně o ojedinělou situaci dvoudenní služební nepřítomnosti. Neshledal tak žádný doklad, že by náměstek v zastoupení podával žaloby ve veřejném zájmu pravidelně či extenzivně. Proto soud uzavřel, že městský soud pochybil, jestliže podanou žalobu odmítl pro údajný nedostatek aktivní legitimace.

Výše popsaný případ ukazuje, jak tenká může být hranice mezi formalistickým přístupem k právnímu jednání a jeho výkladem, který lépe odpovídá reálným potřebám fungování veřejné správy. Městský soud zvolil striktní výklad zákonného zmocnění, čímž sice podtrhl důležitost výlučných pravomocí nejvyššího státního zástupce, avšak za cenu popření reálného fungování tohoto oprávnění v praxi. Naproti tomu Nejvyšší správní soud dle mého názoru zaujal pragmatičtější a správnější postoj, když zdůraznil nutnost přihlížet ke konkrétním okolnostem případu a tomu, zda skutečně dochází ke zneužívání oprávnění, nebo jde o výjimečné a zcela racionální zastoupení.

2.2 Proti čemu?

Jednou ze zásadních otázek, kterou je třeba si položit a zodpovědět, je, proti čemu může žaloba NSZ směřovat. Odpověď se podává ze systematického zařazení § 66 s. ř. s. To je součástí hlavy II (zvláštní ustanovení o řízení), dílu 1 – řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Již z toho je zřejmé, že NSZ může žalobou napadnout pouze rozhodnutí správního orgánu, nikoli jinou formu jeho činnosti či nečinnosti, která by potenciálně rovněž mohla narušovat závažný veřejný zájem.[18] Ostatně ochrana proti nečinnosti správního orgánu a řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu jsou upraveny až následně (díly 2 a 3), a oprávnění NSZ uvedené v § 66 s. ř. s. se na ně proto neuplatní. Definici rozhodnutí pro účely soudního řádu správního nalezneme v § 65 s. ř. s.,

[18] De lege ferenda lze upozornit, že v srpnu 2024 předložila vláda Poslanecké sněmovně návrh novely soudního řádu správního (Sněmovní tisk 777. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=77), který přináší významné změny v oblasti zvláštní žalobní legitimace ve veřejném zájmu. Klíčovou změnou je přesun a rozšíření dosavadních kompetencí nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv z § 66 s. ř. s. do nově vytvořeného § 37a s názvem *„Zvláštní legitimace k podání návrhu na ochranu veřejného zájmu"*. Toto ustanovení, nově umístěné v obecné části zákona, rozšiřuje pravidla zvláštní žalobní legitimace na širší spektrum žalob a návrhů podle soudního řádu správního. K tomu viz HEJČ, D. Budoucnost správních žalob určených k ochraně veřejného zájmu ve světle připravovaných novel soudního řádu správního. In: *Prof. JUDr. Jiří Hoetzel – 150 let od narození (význam jeho díla pro správní právo v retrospektivním a perspektivním pohledu*). Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2024. Nebo shodně MARTÍNEK, B., DRAŽANOVÁ, B. Žaloby ve veřejném zájmu: Aplikační praxe a legislativní vývoj. In: *Konference Naděje právní vědy, Právní věda v praxi*. Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická, 2024.

dle kterého se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.[19]

Pojem „rozhodnutí" zahrnuje formální i materiální stránku. Formálně jde o formalizovaný projev vůle správního orgánu, obsahující zákonem stanovené náležitosti (§ 68 správního řádu), obvykle vydávaný v písemné podobě. Materiálně je však rozhodnutí chápáno jako individuální právní akt, jímž orgán veřejné moci z pozice vrchnostenského postavení zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva či povinnosti adresáta. Judikatura opakovaně dovodila, že obsahová stránka aktu má přednost před jeho stránkou formální. Například Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí sp. zn. 1 Afs 147/2005 (Sb. NSS 923/2006) zdůraznil, že i běžný dopis správního orgánu může být rozhodnutím, pokud má materiální znaky rozhodnutí, bez ohledu na jeho formální označení. Podobně Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (č. 271/1995 Sb.) konstatoval, že v zájmu účinné ochrany práv je třeba upřednostnit obsah před formou aktu.

Rozhodnutí ve smyslu správního práva musí být vždy posuzováno z hlediska právní normy, na jejímž základě bylo vydáno. Jak uvedl NSS v rozhodnutí sp. zn. 5 As 47/2003 (rozsudek ze dne 8. 10. 2004), správní rozhodnutí existuje pouze tehdy, pokud právní norma vyžaduje, aby konkrétní úkon správního orgánu byl proveden ve formě rozhodnutí. Interpretace právní normy je tedy klíčová pro určení charakteru aktu.

Pokud správní akt splňuje formální znaky rozhodnutí (např. formalizovaná podoba, vedení správního spisu, oznámení účastníkům řízení), ale postrádá materiální znaky (tj. nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva nebo povinnosti adresáta), není považován za rozhodnutí v materiálním smyslu a je vyloučen ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) soudního řádu správního (s. ř. s.). Tento přístup však byl rozšířeným senátem NSS v rozhodnutí sp. zn. 8 As 47/2005 označen za *„ústavně pochybný"*, neboť od adresáta právní regulace nelze vždy spravedlivě požadovat, aby sám posoudil materiální stránku správního aktu. Formální znaky rozhodnutí zahrnují zejména jeho vydání v rámci formálního řízení, vedení spisu a oznámení výsledného aktu účastníkům řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS sp. zn. 7 Aps 3/2008, Sb. NSS 2206/2011). Materiální definice pak zahrnuje akty, které zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva či povinnosti adresáta, jak vyplývá z § 65 odst. 1 s. ř. s.

Judikatura rovněž rozlišuje mezi *„konstitutivními"* a *„deklaratorními"* rozhodnutími. Konstitutivní rozhodnutí přímo mění právní situaci adresáta, zatímco deklaratorní pouze potvrzují již existující právní vztahy. Rozhodnutí nemusí být formálně označeno jako „rozhodnutí" – tento pojem je v § 65 odst. 1 autonomní. NSS například považoval za rozhodnutí osvědčení o uznání vysokoškolského vzdělání podle § 89 a § 90 zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách)[20].

Závěrem lze tedy shrnout, že pojem rozhodnutí v právním smyslu je definován nejen formálními náležitostmi aktu, ale především jeho schopností zasáhnout do právní sféry

[19] Co je a není rozhodnutím je mnohdy sporné – judikatura kupříkladu dovodila, že rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. je kupříkladu též dopis prezidenta, kterým „rozhodl" nejmenovat konkrétní profesory – viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, č. j. 10A 174/2016-143.

[20] Viz věci řešené v rozsudcích sp. zn. 9 As 77 až 83/2010.

adresáta. Judikatura NSS a ÚS proto klade důraz na obsahovou stránku aktu a možnost soudní ochrany práv v případě, že je rozhodnutí způsobilé zasáhnout do právní sféry žalobce – adresáta správního rozhodnutí.

Výše naznačená teoretická východiska však v praxi vytvářejí řadu problémů a nejasných situací, na které dlouhodobě poukazuje kupříkladu Svoboda, ale též celá řada dalších autorů.[21] Ti za možná nejproblematičtější považují rozhraničení mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou. Autoři uvádějí, že judikatura v této souvislosti uplatňuje „korekci" materiálního pojetí rozhodnutí, jejímž cílem je jasněji kategorizovat úkony a zefektivnit ochranu práv žalobce. Avšak praktická aplikace této korekce může vést k nejednoznačným rozhodnutím, protože soudy v závislosti na konkrétním případu hodnotí přítomnost formálních znaků rozhodnutí, což může mít za následek různé výklady a nejednotný přístup. Tento přístup, který má vést k efektivnějšímu poskytování ochrany práv, v některých případech místo jasného vymezení kategorií spíše komplikuje situaci, neboť požadavky na formální znaky nejsou konzistentní a aplikovatelné ve všech případech.[22] Určení, zda se jedná o správní rozhodnutí nebo naopak zásah je z pohledu žalob k ochraně veřejného zájmu zcela zásadní. Jak bylo uvedeno výše, současná právní úprava umožňuje podání žaloby pouze proti správnímu rozhodnutí, neumožňuje podání zásahové žaloby. Pokud tedy určitý úkon bude kvalifikován jako rozhodnutí, lze proti němu podat žalobu dle § 66 s. ř. s. a vice versa. Nastalou situaci vhodně glosuje Langášek, který uvádí, že má *„dlouhodobou potíž s tím, jak se nám řízení rozpadá na jednotlivé žalobní typy. Na můj vkus až příliš času a energie ztrácíme odůvodňováním, proč měla být věc žalována v řízení určitého typu a ne v jiném. Rigidní neprostupnost mezi žalobními typy jsme už naštěstí začali překonávat, stále to ale přináší problémy"*.[23] Tím potvrzuje tu skutečnost, že vyhodnocení daného úkonu jako zásahu nebo naopak jako správního rozhodnutí je v konečném důsledku dílem proměnlivé a neustále se vyvíjející judikatury správních soudů, což samozřejmě z pohledu předvídatelnosti uplatnění žalobní legitimace striktně navázané a omezené na správní rozhodnutí není ideální a žádoucí. Z tohoto pohledu by situaci mohla vyřešit změna zákona, která by rozšířila žalobní legitimaci dle § 66 s. ř. s. též i na další formy činnosti veřejné správy, či alespoň o problematickou kategorii zásahových žalob. Ostatně k postupnému rozšiřování tohoto žalobního oprávnění (byť velice opatrně) současný vývoj směřuje (viz dále).

Správní soudy se v této souvislosti v minulosti musely již konkrétně zabývat otázkou, jak tato pravidla a obecná východiska interpretovat v případě žalob NSZ dle § 66

[21] V podrobnostech kupříkladu viz SVOBODA, T., HALML, F., HEJČ, D., HRUBEŠOVÁ, S., SKLÁDALOVÁ, D. *Žalobní typy ve správním soudnictví – aktuální otázky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2022, 271 s., Edice Scientia, sv. č. 739. ISBN 978-80-280-0248-0 (print), 978-80-280-0249-7 (online, pdf). DOI: https://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.M280-0249-2022, nebo též SVOBODA, T. Několik poznámek k pojetí rozhodnutí podle soudního řádu správního. In: SVOBODA, T., HEJČ, D. *COFOLA 2023 Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců Část 5 – Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu* [online]. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2023, s. 10–30. ISBN 978-80-280-0486-6.

[22] Viz SVOBODA, HALML, HEJČ, HRUBEŠOVÁ, SKLÁDALOVÁ, 2022, op. cit., s. 96 a násl. a tam odkazovaná odborná literatura.

[23] LANGÁŠEK, T. Možná nazrál čas zavést jednu univerzální správní žalobu. *Česká justice* [online]. 13. 2. 2021 [cit. 24. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2021/02/langasek-mozna-nazral-cas-zavest-jednu-univerzalni-spravni-zalobu/

odst. 2 s. ř. s. Z povahy věci totiž žalobce nebude bránit žádná svá veřejná subjektivní práva, ale naopak ve veřejném zájmu objektivní právo. Nabízí se proto úvaha, zda i v tomto případě je úlohou správních soudů přezkum všech rozhodnutí, která naplňují výše uvedená kritéria – jinak řečeno, zda pojem „rozhodnutí" i v těchto případech vykládat podobně „široce".

Z praxe NSZ lze odkázat na věc řešenou v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2008, č. j. 10 Ca 346/2006-47, a v návaznosti na něj v rozsudku NSS ze dne 9. 4. 2009, č. j. 9 As 8/2009-75. Soudy projednávaly žalobu NSZ proti rozhodnutí Ministerstva obrany ČR, jímž byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva obrany o nevydání osvědčení o účasti žadatele na národním boji za osvobození podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb., o příslušnících československé armády v zahraničí a o některých jiných účastnících národního boje za osvobození. Správní orgány zde argumentovaly tím, že nevydání osvědčení o účasti na národním odboji není rozhodnutím v materiálním slova smyslu, jak bylo uvedeno výše. NSS ve svém rozsudku nejprve poměrně šablonovitě (a dle mého názoru ne zcela přiléhavě) odkázal na obecná ústavněprávní východiska a uvedl, že *„v právním státě je přístup k soudu pravidlem a jeho odepření výjimkou (čl. 36 odst. 2 Listiny). Právo na přístup k soudu je jednou ze základních součástí práva na spravedlivý proces a soudní přezkum každého rozhodnutí správního orgánu (ledaže by bylo zákonem výslovně vyloučeno) je jedním z veřejných subjektivních práv explicitně zaručených Listinou základních práv a svobod."*[24] Následně odkázal na judikaturou definovaná materiální kritéria posuzování pojmu „rozhodnutí" a uzavřel[25], že nevydání osvědčení o účasti na národním boji podle uvedeného zákona podléhá soudnímu přezkumu.[26] Kasační soud rovněž zdůraznil, že *„z ústavních interpretačních pravidel zároveň plyne, že v pochybnostech o tom, zda žalobci svědčí právo na přístup k soudu či nikoli, je nezbytné přiklonit se k výkladu svědčícímu ve prospěch výkonu tohoto práva."*

Z výše uvedeného je zřejmé, že judikatura správních soudů přistupuje k vymezení šíře soudně přezkoumatelných rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. obdobně, ať už správní žalobu podává adresát rozhodnutí (kterému svědčí ústavně zaručené právo na přístup k soudu a soudní ochraně), nebo NSZ, jemuž toto právo z povahy věci nesvědčí a z ústavněprávních východisek jej dovodit nelze (byť NSS v citovaném rozsudku uvedl opak, aniž by však v odůvodnění reflektoval, že jím odkazovaná judikatura se netýká žalob NSZ). Jakkoli je tento přístup

24 NSS zde však dle mého názoru opomněl, že v této věci byl žalobcem NSZ, kterému logicky nesvědčí žádné subjektivní veřejné právo na přístup k soudní ochraně.

25 Soud vyšel ze skutečnosti, že se jedná o rozhodnutí o nevydání osvědčení podle zákona č. 255/1946 Sb., kterým správní orgán k žádosti adresáta autoritativně stanoví, zda může uplatnit práva či nároky vázané na samotnou existenci daného osvědčení, jež prokazuje účast na národním boji za osvobození. Toto rozhodnutí je vydáváno v samostatném správním řízení, které má samostatný předmět řízení, jímž je primárně určení toho, koho lze považovat za účastníka národního boje za osvobození. Osvědčení vydané podle § 8 odst. 2 zákona č. 255/1946 Sb. tak svému adresátovi přiznává specifické právní postavení či status, který je rozhodný pro další uplatnění jeho zákonných práv v budoucnu.

26 Pro úplnost a zajímavost lze uvést, že o několik dní později NSS vydal též rozsudek ze dne 16. 4. 2009, č. j. 4 Ads 71/2008-63, ve kterém obdobně jako v popisované věci (tentokráte ale ve vztahu k potvrzení o účasti na povstání v květnu 1945) uvedl, že *„nevydání potvrzení podle § 7 zákona č. 357/2005 Sb. brání žalobci v úspěšném uplatnění jeho hmotněprávního nároku na zvláštní příspěvek k důchodu podle § 5 odst. 1 písm. b) téhož zákona; negativním rozhodnutím Ministerstva obrany o potvrzení účasti v povstání v květnu 1945 je tak přímo dotčena právní sféra žalobce"*.

správních soudů pochopitelný – zdůrazňující ve svém důsledku jednotnost výkladu pojmu „rozhodnutí" ve smyslu § 65 s. ř. s. – opomíjí podle mého názoru skutečnost, že tato judikatura, postavená na ústavněprávních východiscích přístupu adresáta rozhodnutí k soudní ochraně, se v případě žalob NSZ uplatní pouze omezeně, a osobně ji proto nepovažuji za příliš přiléhavou. Naopak restriktivnější pojetí rozsahu soudního přezkumu by dle mého názoru více[27] odpovídalo původnímu úmyslu zákonodárce, budeme-li jej dovozovat z výše citované důvodové zprávy. Žaloby NSZ představují výjimečný nástroj k ochraně objektivního práva, který se odlišuje od standardních žalob fyzických a právnických osob, a nelze jej bez dalšího podřizovat stejným ústavněprávním argumentům. Domnívám se proto, že právě v této oblasti by měl hrát aktivnější roli zákonodárce. Je poněkud paradoxní – a do určité míry i problematické – že klíčové otázky rozsahu žalobního oprávnění NSZ de facto určuje až judikatura, namísto jasného a předvídatelného legislativního vymezení. Zákonodárce tak nechává na soudech, aby vymezovaly, jak daleko sahá možnost státu domáhat se ve veřejném zájmu nápravy správních rozhodnutí, což může vést k právní nejistotě.

Ostatně jistou neobratnost výše popsané argumentace lze demonstrovat i na teoretické situaci, kdy by adresát rozhodnutí obdržel chybně (nezákonně) pozitivní osvědčení, které by napadl žalobou NSZ (shledal-li by k jejímu podání závažný veřejný zájem). Správní soudy by i v takovém případě dovodily (vedeny svou dřívější judikaturou), že takové rozhodnutí je k žalobě NSZ soudně přezkoumatelné, ačkoli by jen stěží bylo možné tvrdit, že tento závěr slouží ve prospěch adresáta správního rozhodnutí a vyplývá z jeho ústavně zaručeného práva na soudní ochranu.

2.3 Oprávnění nebo povinnost a případ Babiš

Zcela legitimní je otázka, jaký význam má v ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. slovní spojení „je oprávněn". V této souvislosti Mates upozorňuje[28], že nejde o diskreci či správní uvážení, ale o kompetenční normu, z níž vyplývá povinnost nejvyššího státního zástupce žalobu podat, pokud dospěje k závěru, že je naplněna podmínka závažného veřejného zájmu. S tímto názorem se plně ztotožňuji. Nejvyšší státní zástupce zde totiž vykonává specifickou funkci ochrany objektivního práva, přičemž jeho uvážení se omezuje na otázku, zda je skutečně dán závažný veřejný zájem. Nebylo by přitom logické, pokud by dospěl k závěru o jeho existenci, avšak žalobu přesto nepodal.

Pro úplnost je vhodné zmínit, že slovní spojení „je oprávněn" se objevuje i v dalších právních předpisech, například v zákoně č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, kde se vztahuje k řadě oprávnění policejního orgánu. Zde je však situace odlišná. Policejní orgán není povinen své oprávnění využít automaticky vždy, když jsou splněny zákonné podmínky (například pro použití zbraně, zajištění osob nebo odnětí věcí). Naopak musí posoudit, zda je konkrétní zásah vhodný, přiměřený a nezbytný v dané situaci. Tento rozdíl je zásadní.

27 Nutno přiznat, pro který jsem však oporu v literatuře nebo judikatuře nenašel.

28 MATES, P. Otazníky nad žalobním oprávněním nejvyššího státního zástupce podle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. *Bulletin advokacie*. Praha: Česká advokátní komora, 2023, roč. 2023, č. 1–2, s. 19–22. ISSN 1210-6348.

Zatímco u policejních orgánů jde o diskreční oprávnění, kdy se zvažuje účelnost postupu, u nejvyššího státního zástupce jde o výkon povinnosti vyplývající přímo z jeho zákonné role při ochraně veřejného zájmu. Pokud jsou tedy splněny podmínky uvedené v § 66 odst. 2 s. ř. s., nejvyšší státní zástupce nemá prostor pro uvážení, zda žalobu podat či nepodat, nýbrž je povinen tak učinit.

Mediální pozornost[29] vzbudil případ týkající se rozhodnutí NSZ Pavla Zemana, který odmítl podat správní žalobu proti rozhodnutí Středočeského krajského úřadu ve věci údajného střetu zájmů premiéra Andreje Babiše. Správní orgán posuzoval možný přestupek podle zákona o střetu zájmů, kdy premiér čelil podezření, že stále ovládá média spadající pod holding Agrofert. Krajský úřad však dospěl k závěru, že přestupek nebyl spáchán, a řízení zastavil. Nejvyšší státní zastupitelství poté konstatovalo, že rozhodnutí krajského úřadu je nesprávné, avšak správní žalobu nepodalo s odůvodněním, že neshledalo naplnění podmínky závažného veřejného zájmu.[30]

Tento přístup vyvolal kritiku některých odborníků, například Josefa Baxy[31]. Ten poukázal na rozpornost veřejného vyjádření Pavla Zemana, který na jedné straně zdůraznil nezákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, ale zároveň postavil svou argumentaci proti podání žaloby na riziku narušení rovnosti všech osob před zákonem. Baxa upozornil, že zobecnění takového přístupu by mohlo vést k tomu, že žaloby ve veřejném zájmu by nebylo možné podávat téměř nikdy. Podle něj je právě klíčovým kritériem odlišení „běžné" nezákonnosti od té, která významně ovlivňuje důvěru veřejnosti v právní stát, což je třeba brát v potaz zejména u osob ve vysokých politických funkcích.

Naopak plnou podporu nejvyššího státního zástupce vyjádřil soudce Karel Šimka[32], který odmítl, že by šlo o případ naplňující podmínku závažného veřejného zájmu. Podle něj šlo právně o banální kauzu s minimálními systémovými dopady. I v případě nepříznivého rozhodnutí by Babiš čelil pouze pokutě ve výši 250 000 Kč, což nelze považovat za právně významný zásah do veřejného zájmu. Šimka zdůraznil, že závažný veřejný zájem musí být spojen s případy, které mají podstatný vliv na právní jistotu nebo právní systém jako celek. Za příklady závažných případů označil kauzy solárních podpor nebo udělování neoprávněných titulů, které mají dalekosáhlé dopady na fungování veřejné moci a důvěru v právní stát. Podle Šimky případ Babišova střetu zájmů do této kategorie nespadá.

Osobně se kloním spíše k prvnímu prezentovanému názorovému proudu. Přestože zákon používá jazyk „je oprávněn", což by mohlo evokovat určitou volnost v rozhodování,

29 Viz kupříkladu zde Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu? *Česká justice* [online]. 13. 8. 2020 [cit. 10. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2020/08/postup-nejvyssiho-statniho-zastupce-kauze-babise-soudci-hodnoti-institut-zaloby-ve-verejnem-zajmu/ nebo Nejvyšší státní zástupce nepodá žalobu na rozhodnutí o Babišově střetu zájmů. *Irozhlas* [online]. 4. 8. 2020 [cit. 10. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/andrej-babis-agrofert-nejvyssi-statni-zastupce_2008040953_ada

30 Viz vyjádření Nejvyššího státního zastupitelství citované v článku Nejvyšší státní zástupce nepodá žalobu na rozhodnutí o Babišově střetu zájmů, op. cit.

31 Viz jeho vyjádření v článku Postup nejvyššího státního zástupce v kauze Babiše: Jak soudci hodnotí institut žaloby ve veřejném zájmu?, op. cit.

32 Ibid.

je zcela na místě chápat toto ustanovení jako normu kompetenční, z níž při naplnění zákonných podmínek vyplývá povinnost konat. Jestliže má nejvyšší státní zástupce jednat v zájmu ochrany objektivního práva, nemůže být jeho rozhodnutí o podání žaloby pouhou otázkou vnitřního přesvědčení, nýbrž výsledkem právního posouzení dané situace. Zejména v případech týkajících se vysokých veřejných činitelů je dle mého názoru důležité, aby byla zajištěna nezávislá, věcná a viditelná reakce.

I přes nepodání správní žaloby se tato kauza nakonec na půdu správního soudnictví přesto dostala. Ve věci řešené v rozsudku ze dne 8. 6. 2022, č. j. 6 As 65/2021-30, kasační soud posuzoval odepření nahlédnutí žalobci *„Ing. A. B."* do spisů vedených Nejvyšším státním zastupitelstvím ve vztahu k podnětům k podání žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Středočeského kraje.

Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že činnost nejvyššího státního zástupce související s výkonem jeho procesního oprávnění podat žalobu podle § 66 odst. 2 s. ř. s. není výkonem veřejné správy a nepodléhá proto přezkumu soudů ve správním soudnictví. Soud zde zdůraznil, že žalobu lze ve správním soudnictví podat pouze proti aktům či nečinnosti, které představují výkon působnosti v oblasti veřejné správy a zasahují do veřejných subjektivních práv jednotlivce. Státní zastupitelství, byť spadá pod moc výkonnou, není správním orgánem v běžném smyslu, jelikož jeho hlavní funkcí je zastupování veřejné žaloby v trestním řízení a ochrana veřejného zájmu, nikoli výkon veřejné správy.

NSS rovněž uvedl, že shromažďování podkladů pro rozhodnutí o podání žaloby ve veřejném zájmu není výkonem veřejné správy. Z toho důvodu ani odmítnutí žádosti o nahlížení do těchto podkladů nelze považovat za nezákonný zásah přezkoumatelný správním soudem. Soudní přezkum takových úkonů není přípustný, protože nejde o zásah do práv jednotlivce. NSS považuje žalobu nejvyššího státního zástupce spíše za formu dohledu nad veřejnou správou, která má za cíl ochranu objektivního práva a veřejného zájmu, nikoli za rozhodování o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy.

2.4 Závažný veřejný zájem

Ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. váže žalobní legitimace NSZ na shledání závažného veřejného zájmu. Judikatura kasačního soudu přitom jednoznačně dovodila, že posouzení naplnění závažného veřejného zájmu zůstává výlučně na uvážení nejvyššího státního zástupce, není podrobeno soudnímu přezkumu a je na něm, aby toto oprávnění využíval jen ve skutečně relevantních případech (srov. rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS). Rozšířený senát v usnesení ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, č. 3254/2015 Sb. NSS, zdůraznil, že soud je povinen věcně projednat každou žalobu nejvyššího státního zástupce, která splňuje obecné procesní náležitosti a je podána v tříleté lhůtě. Nejvyšší správní soud rovněž opakovaně uvedl, že úvaha o existenci závažného veřejného zájmu nepodléhá přezkumu ani z hlediska přípustnosti, ani z hlediska důvodnosti žaloby, protože tato skutečnost záleží vždy výhradně na posouzení nejvyššího státního zástupce jako žalobce (srov. např. rozsudky ze dne 26. 11. 2015,

č. j. 9 As 173/2015-71, ze dne 18. 8. 2016, č. j. 9 As 74/2016-259, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 202/2015-205, a ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018-60).

Samotný pojem „veřejný zájem" přitom patří do kategorie neurčitých právních pojmů.[33] Konečná definice „veřejného zájmu" tak v zásadě není možná, a de facto by šla i proti jeho samotné podstatě – tj. neurčitého právního pojmu, jehož obsah se může lišit v čase, ale i místě (resp. dle skutkových okolností). O nástin definice či přiblížení obsahu tohoto slovního spojení se však opakovaně pokouší jak mnozí odborní autoři, tak i aplikační praxe. Kupříkladu Gerloch popisuje „veřejný zájem" jako *„druh zájmu, který je obecně prospěšný (zejména zájem státu či jiné veřejnoprávní korporace), opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a v aplikaci práva, zvláště jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace základních práv a svobod."*[34] Obdobně Ústavní soud v nálezu ze dne 28. 3. 1996, sp. zn. I. ÚS 198/95, uvedl, že *„nelze totiž přehlédnout, že ne každý kolektivní zájem lze označit jako veřejný zájem společnosti na zachování neoprávněné stavby. V této souvislosti je možno dovodit, že pojem ‚veřejný zájem' je třeba chápat jako takový zájem, který by bylo možno označit za obecný či obecně prospěšný zájem."*

Vymezením tohoto pojmu se zabývala i judikatura kasačního soudu (zde však převážně ve vztahu k žalobní legitimaci Veřejného ochránce práv, který závažný veřejný zájem musí nikoli pouze tvrdit, ale též prokázat, a tuto úvahu již správní soudy podrobují přísnému přezkumu). Kupříkladu v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, soud uvedl, že *„veřejný zájem je druh zájmu, který je obecně prospěšný, opak čistě soukromého zájmu."* A dále, že *„veřejný zájem je kategorie, která má u každého rozhodnutí svůj konkrétní obsah, jenž je spojen s okolnostmi konkrétního případu. Je třeba jej vyvodit z právní úpravy a jejích dílů, z právní politiky a posouzením různých hodnotových hledisek podle úkolů správy v příslušných oblastech (sociální, kulturní, ochrany životního prostředí apod.)."* Konkrétně pak v bodě 49 téhož rozsudku uvedl, že *„ohrožení závažného veřejného zájmu bude naopak dáno, pokud ke dni podání žaloby trvá poškození či ohrožení zvláště závažných právem chráněných zájmů a pokud toto poškození či ohrožení je tak intenzivní a z hledisek celospolečenských natolik nepřijatelné, že je ani při poměření se zájmem na ochraně právní jistoty a na ochraně vztahů, které v mezidobí vznikly, nelze v žádném případě strpět. Bude trvat např. i tam, kde půjde o zákonem zakázanou činnost ve zvláště chráněném území, jinými slovy kdy ze zákazu činnosti (např. umístění stavby) nebyla udělena potřebná výjimka. V takovém případě půjde o přetrvávající činnost ex lege zakázanou a stále ohrožující zvláště chráněné území."*

Jak ve vztahu k žalobám NSZ, tak k žalobám Veřejného ochránce práv soud uzavřel,[35] že závažný veřejný zájem musí být dán ke dni podání žaloby a také při jejím samotném projednání; nestačí tedy, pokud závažný veřejný zájem existuje pouze ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí nebo dříve, a poté – před podáním žaloby – zanikne.

Na tomto místě je však třeba znovu připomenout, že otázka shledání závažného veřejného zájmu v případě žalob NSZ nepodléhá soudnímu přezkumu; ačkoli tedy kasační soud definoval „závažný veřejný zájem" poměrně přísně a úzce, tyto závěry jsou de facto vynutitelné

33 HENDRYCH, D. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 86.

34 GERLOCH, A. Veřejný zájem. In: HENDRYCH, D. a kol. *Právnický slovník*. 3., podstatně rozš. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1236.

35 Tuto úvahu vztáhl výslovně k oběma těmto subjektům.

pouze vůči Veřejnému ochránci práv. Naopak paleta případů, kdy NSZ shledal naplnění *„závažného veřejného zájmu"*, je značně širší.[36]

V minulosti se jednalo o různé typy nezákonných postupů zasahujících do práv a povinností jednotlivců i celých skupin. Typicky šlo o případy, kdy nebyly dodrženy zákonné požadavky v rámci územního či stavebního řízení, což mělo závažné dopady na kvalitu životního prostředí nebo na hygienické standardy. Mezi nejčastější pochybení patřilo vydávání kolaudačních rozhodnutí v rozporu s reálným stavem, nerespektování předpisů při dodatečném povolování staveb či využívání obecně závazných vyhlášek obcí, které se později ukázaly jako nezákonné. Přitěžujícím faktorem byla navíc motivace získat neoprávněnou výhodu (například při udělování licencí na fotovoltaické a solární elektrárny) nebo pochybnosti o nestrannosti rozhodujícího orgánu. Dále se jednalo o porušování zásad materiální pravdy a volného hodnocení důkazů, které se projevovalo nepřezkoumatelnými rozhodnutími nebo nezákonným omezováním vlastnických práv. Mezi důvody k soudnímu přezkumu patřila rovněž potřeba chránit daňové subjekty před nezákonnými zásahy, sjednotit metodické postupy správců daně či krajských soudů a posílit tak stabilitu právních vztahů. Některá rozhodnutí navíc přímo ekonomicky ohrožovala nezletilé děti, čímž vyvstávala nutnost ochránit jejich další vývoj a zajistit jednotné uplatňování správního práva. Značná pozornost se věnovala i oblasti vysokého školství, kde bylo nutné zachovat náležité standardy při vzdělávání budoucích právníků.[37]

Nejvyšší státní zástupce takto do roku 2024 podal celkem 174 žalob[38] ve veřejném zájmu. Mnozí autoři zde zastávají názor, že toto pojetí žalobní legitimace NSZ je značně extenzivní a žaloby byly podány i v případech, kde závažný veřejný zájem shledán být nemohl. Kašpárková uvádí, že *„závažný veřejný zájem přitom nelze ztotožňovat se zájmem na zákonnosti rozhodnutí správních orgánů a obecném dodržování právních předpisů, neboť pak by žaloba nejvyššího státního zástupce sloužila k odklizení kteréhokoli nezákonného rozhodnutí, tedy i takového, jehož důsledky nijak neohrožují závažný veřejný zájem chráněný zvláštními právními předpisy."* Obdobně kritizuje i případ podání žaloby týkající se nezletilých dětí, jimž byla uložena povinnost hradit příspěvek na péči v ústavech; zde poukazuje na skutečnost, že nejvyšší státní zástupce spatřoval závažný veřejný zájem v tom, že k pochybení docházelo ve větším počtu obdobných věcí, tedy šlo o systémovou chybu, která ekonomicky poškozovala nezletilé děti. Tato úvaha však dle mínění autorky vycházela z nesprávného názoru, že více individuálních zájmů společně tvoří zájem veřejný, přestože ve skutečnosti jde jen o několik shodných zájmů individuálních. Ostatně na toto poměrně extenzivní pojetí žalobní legitimace NSZ následně reagovaly i správní soudy a Ústavní soud (viz dále).

Závěrem lze shrnout, že institut žaloby nejvyššího státního zástupce ve veřejném zájmu představuje významný nástroj k ochraně legality a veřejných hodnot, jehož potenciál může

36 Viz MARTÍNEK, op. cit., kde se autor jednotlivým případům podrobně věnuje.

37 Obdobně též VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, H. *Ochrana veřejného zájmu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu*. 1. vyd. Praha: Leges, 2018, 240 s.

38 Informace byly získány pomocí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, které jsem v průběhu roku 2023 a 2024 podal jak na Nejvyšší státní zastupitelství, tak pro získání jednotlivých rozsudků na příslušné správní soudy.

být v určitých situacích nezastupitelný. Zároveň je však nezbytné, aby byl tento nástroj využíván s náležitou zdrženlivostí a respektem k jeho výjimečnosti. Skutečnost, že úvaha o existenci závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu, klade na NSZ vysoké nároky na odpovědnost a kvalifikované zhodnocení každého jednotlivého případu. Excesivní využívání tohoto oprávnění může vést ke zpochybnění jeho smyslu a úlohy v systému veřejné správy. Zde je namístě si připomenout, že samotná nezákonnost správního rozhodnutí ještě nemusí automaticky znamenat existenci závažného veřejného zájmu.

2.5 Dobrá víra při posuzování důvodnosti žaloby NSZ

Úvodem této kapitoly považuji za vhodné pro úplnost uvést, že do roku 2014 (tj. za 11 let) podal nejvyšší státní zástupce celkem 115 správních žalob.[39] Zcela zásadní změna v posuzování žalob nejvyššího státního zástupce nastala v souvislosti s podáním celkem 24 žalob týkajících se oblasti licencí pro provozovatele fotovoltaických elektráren (dále „FVE") v letech 2013 a 2014. První výraznější judikaturní posun[40] nastal především v návaznosti na rozsudky Krajského soudu v Brně (např. ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013-71, z téhož dne č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 17. 4. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152, ze dne 9. 10. 2015, č. j. 62 A 111/2013-599, nebo ze dne 14. 9. 2017, č. j. 62 A 96/2013-424), který zdůraznil, že účelem žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. není a nemůže být neomezený dohled nad bezchybným postupem správních orgánů. Správní soud v těchto řízeních nemá za úkol detailně *„metodicky vést"* konkrétní úřady či vytvářet pro ně jakýsi dozorčí standard, nýbrž posuzuje, zda nezákonnost napadeného rozhodnutí dosáhla takové intenzity, že je nutné rozhodnutí – i s ohledem na velký časový odstup a často již stabilizované právní vztahy – zrušit.

Tento akcent na výjimečný charakter řízení vyplývá dle krajského soudu i z toho, že otevření případu kupříkladu těsně před uplynutím tříleté lhůty (§ 66 odst. 2 s. ř. s.) významně zasahuje do právní jistoty. Pokud by se totiž rozhodnutí mělo rušit až po několika letech od jeho vydání, dotčení jednotlivci by se ocitli v nejisté situaci, a takové narušení jejich dobré víry musí být vyváženo ospravedlnitelným veřejným zájmem (srov. rozsudek KS v Brně ze dne 23. 4. 2015, č. j. 62 A 100/2013-152). V řadě případů zde krajský soud[41] odkázal na judikaturu kasačního soudu[42] vztahující se k přezkumnému řízení dle § 94 správního řádu.

Krajský soud rovněž zdůraznil, že rozhodnout správně a zákonně je primární úlohou především žalovaného, který ve věci nevyužil ani dozorčích prostředků ve formě přezkumného

[39] Nechávám na čtenáři, aby si sám vyhodnotil, zda již tato samotná skutečnost – tj. průměrně 10 správních žalob ročně – odpovídá úmyslu zákonodárce vyjádřeného v důvodové zprávě (citováno výše), který hovoří o tom, že tyto žalobou budou podávány v případech *„ne příliš častých"*.

[40] Nejednalo se však o první rozsudek celkově – kupříkladu v rozsudku ze dne 13. 6. 2014, č. j. 31 A 32/2012-316, krajský soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil. Uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je v otázce vymezení provozoven a v otázce akceptace určení odborného zástupce nepřezkoumatelné a zároveň nemá oporu ve správním spise (v důsledku vyvrácení skutkových zjištění a zpochybnění některých formálních listinných důkazů rozsudky soudů v trestním větvi dané kauzy).

[41] Kupříkladu rozsudky ze dne 30. 3. 2015, č. j. 62 A 107/2013-71, z téhož dne č. j. 62 A 106/2013-58, ze dne 17. 4. 2015, č. j. 62 A 106/2013-58.

[42] Rozsudek ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 2364/2011 Sb. NSS.

řízení nebo obnovy řízení. Soud také připomněl, že předmětem přezkumu je rozhodnutí o udělení licence a o jeho změně, tedy udělení oprávnění k podnikání za regulované ceny, nikoli rozhodnutí opravňující držitele licence uvést energetické zařízení do provozu či naplnit podmínky pro čerpání státem garantovaných výkupních cen.

Kupříkladu v odkazované věci sp. zn. 62 A 100/2013 krajský soud po vyhodnocení celé situace následně žalobu NSZ zamítl a uzavřel, že *„i přesto, že žalovaný nevyzval osobu zúčastněnou na řízení k doložení tvrzení v podnikatelském plánu příslušnými listinami, nelze dospět k závěru, že by rozhodnutí o udělení licence vykazovalo tak závažné deficity skutkových podkladů, že by soud mohl dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného v otázce posouzení finančních předpokladů, či dokonce ‚zatemnění' finanční situace osoby zúčastněné na řízení v době rozhodování žalovaného a zpochybnění její dobré víry ve správnost postupu žalovaného, pokud její žádosti o udělení licence vyhověl."* Obdobně krajský soud vyhodnotil zjištěné nesoulady v identifikaci typu panelů a uvedl, že tato skutečnost nevede k závěru, že osoba zúčastněná na řízení (žadatel o licenci) nemohla být ohledně jejího udělení v dobré víře.

Na závěry Krajského soudu v Brně, který akcentoval mimořádnost žaloby nejvyššího státního zástupce a nutnost opřít důvodnost takové žaloby o *„vskutku"* závažné porušení zákona zasahující významný veřejný zájem, následně navázala judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten v řadě rozhodnutí potvrdil[43], že nestačí pouhé zjištění jakéhokoli pochybení; pro zrušení rozhodnutí i s odstupem času je nutné, aby vada měla natolik intenzivní dopad, že zpochybňuje věrohodnost skutkových zjištění či přímo ohrožuje důležitý veřejný zájem. Přitom je současně třeba vážit ochranu dobré víry a právní jistoty osob, které se na rozhodnutí spoléhaly.

V případech, v nichž NSS nedospěl k závěru o nezákonnosti rozhodnutí, se otázkou dobré víry již nezabýval, neboť odpadl důvod k zásahu do existujícího správního aktu. Typickým příkladem je rozsudek ze dne 20. 8. 2015, č. j. 7 As 89/2015-28, kde soud shledal, že rozhodnutí Energetického regulačního úřadu o udělení licence není nezákonné. Z toho důvodu ani nemusel posuzovat, zda byl držitel licence v dobré víře. Také v rozsudku ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30, NSS zdůraznil nezbytnost pečlivého posouzení případného pochybení správního orgánu a jeho intenzity. Krajský soud podle NSS postupoval správně, když ve svém přezkumu vycházel z principů ochrany právní jistoty a presumpce správnosti správních aktů; nakonec dospěl k závěru, že k porušení, jež by odůvodnilo kasaci rozhodnutí, nedošlo.

Naopak v situacích, kdy NSS dospěl k závěru, že určité vady skutečně svědčí o nezákonnosti, postupuje k dalšímu kroku: musí určit, zda se jedná o natolik zásadní pochybení, aby bylo před principem dobré víry a právní jistoty třeba upřednostnit zrušení aktu. V rozsudku ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112, kasační soud krajskému soudu vytkl, že zrušil udělení licence, aniž by dostatečně prokázal, že existují skutečně podstatné nedostatky ohledně splnění technických předpokladů. NSS proto zdůraznil, že pokud se ukáže, že skutkový stav nebyl spolehlivě zjištěn, je nutné přesvědčivě vysvětlit, v čem je vada takového

[43] Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, ze dne 9. 7. 2015, č. j. 4 As 84/2015-37, ze dne 6. 10. 2015, č. j. 6 As 102/2015-30, ze dne 8. 3. 2016, č. j. 7 As 153/2015-112 a další.

charakteru, aby převážila ochranu dobré víry. Podobně v rozsudku ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015-102, NSS rozvedl pojem dobré víry jako objektivně posuzované přesvědčení o souladu jednání s právem a připomenul její úzkou souvislost s principem právní jistoty.

Specifickou ukázkou, jak NSS vyvažuje ochranu dobré víry a intenzitu nezákonnosti, je i rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492, který se týkal neúplného revizního protokolu předloženého k žádosti o licenci pro fotovoltaickou elektrárnu. Soud poukázal na to, že pokud sám žadatel nejednal úmyslně protiprávně, vycházel z autority revizního technika a nedokonalá pravidla či kontrolu lze připsat především státu, nemusí být bez dalšího namístě rozhodnutí rušit. Rozhodující je zejména míra zavinění adresáta a existující ohrožení veřejného zájmu. Jestliže držitel licence mohl být v dobré víře, musí se soud srozumitelně vypořádat s tím, proč v daném případě musí převládnout ochrana veřejného zájmu.

Z těchto rozsudků je zřejmé, že se koncepce ochrany dobré víry a právní jistoty stala pevnou součástí judikatury k žalobám nejvyššího státního zástupce. Tento princip není v zákonném textu výslovně upraven, soudy jej však dovozují z ústavních principů materiálního právního státu a presumpce správnosti správních rozhodnutí, přičemž analogicky odkazují na judikaturu týkající se přezkumného řízení. Nezbytnost jeho uplatnění tak plyne přímo z ústavních východisek, k nimž se přiklonil Ústavní soud i správní soudy. Právě důraz na závažnost nezákonnosti a současné posouzení dobré víry v zákonnost vydaných rozhodnutí definuje klíčové východisko pro úvahu, zda v konkrétním případě přikročit ke zrušení rozhodnutí, anebo jej (s ohledem na slabší intenzitu vady) ponechat v platnosti.

Na výše uvedený přístup Nejvyššího správního soudu, který při zkoumání důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce klade důraz na intenzitu nezákonnosti správního rozhodnutí a zároveň chrání dobrou víru adresáta, navázal Ústavní soud. Především v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, potvrdil, že není-li dostatečně prokázáno ohrožení závažného veřejného zájmu, měla by ochrana dobré víry a právní jistoty převážit; tím spíše v tzv. „čistě vertikálních vztazích", kdy nezákonným rozhodnutím vzniklo oprávnění či výhoda jednotlivce oproti stavu, který by nastal podle objektivního práva, nebýt oné nezákonnosti.

Ústavní soud přitom zdůraznil, že stát sám musí nést důsledky svých vlastních pochybení, ledaže se prokáže, že adresát rozhodnutí nebyl v dobré víře (např. zamlčel podstatné skutečnosti, předložil zfalšované doklady apod.). Právě otázka dobré víry se stala klíčovým kritériem, na jehož základě se poměřuje ochrana závažného veřejného zájmu a ochrana právní jistoty. Ve zmíněném nálezu Ústavní soud rozdělil tři typové skupiny situací, jež mohou při posuzování důvodnosti žaloby nejvyššího státního zástupce nastat:

1) **Nezákonnost zaviněná výlučně veřejnou mocí**

   Jde o případy, kdy nesprávný výklad či procesní vada v postupu správního orgánu zapříčinily vydání nezákonného rozhodnutí. Jednotlivec pak mohl důvodně předpokládat, že řízení proběhlo bez závad, a proto je chráněn dobrou vírou v jeho zákonnost. Rozhodnutí proto lze zrušit pouze tehdy, pokud je ohrožen skutečně závažný veřejný zájem.

2) **Nezákonnost zaviněná jak veřejnou mocí, tak i adresátem**

Zde adresát rozhodnutí musel vědět (nebo vědět měl), že správní orgán postupuje nesprávně (např. podklady byly viditelně neúplné, účastník mohl snadno zjistit chybu, ale neupozornil na ni). Tím sice odpadá dobrá víra v tom smyslu, že adresát již tušil určitý rozpor s právem, může tu však ještě přetrvat důvěra ve stabilitu rozhodnutí (např. s ohledem na uplynulý čas nebo navazující právní vztahy). Za takové situace je možné, že soud rozhodnutí zruší, nicméně dopady do práv oprávněné osoby má – kde je to možné – zmírnit.

3) **Nezákonnost způsobená především či výlučně adresátem**[44]

Typicky jde o podvodné jednání, kdy držitel rozhodnutí vědomě uvedl orgán v omyl či předložil falešné doklady a vyloučil tak vlastní dobrou víru. Zde Ústavní soud nepovažoval za nutné, aby soud jakkoli chránil nabytá „práva" z takového rozhodnutí; převažuje zájem na odstranění protiprávního stavu.

Ústavní soud zároveň připustil, že skutečné případy často nedopadají přesně do jedné z těchto tří kategorií. Rozhodování o tom, do jaké míry je adresát sám odpovědný za vzniklou nezákonnost, a zda má či nemá být chráněn jeho „legitimní omyl", vždy vyžaduje pečlivé zvážení konkrétních okolností. Rozlišení na tyto tři modelové situace je spíše metodickým vodítkem: soud by měl přezkoumatelným způsobem vysvětlit, proč určitý případ přiřadil k té či oné skupině, a jaké z toho plynou důsledky.

Ve svých dalších rozhodnutích (např. nálezy sp. zn. II. ÚS 3189/16 či I. ÚS 17/16) potvrdil Ústavní soud, že princip dobré víry platí nejen pro klasické dozorčí prostředky či přezkumná řízení ve veřejné správě, ale i pro žalobu nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 soudního řádu správního. Jedná se o silně ústavně zakotvený požadavek, který vychází z principů materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy) a chrání adresáty před pozdní kasací aktu, který sami nezavinili a na jehož zákonnost měli legitimně spoléhat.

Z hlediska konkrétních dopadů pak Ústavní soud zdůrazňuje, že jestliže již soud přikročí ke zrušení rozhodnutí, měly by být negativní následky (např. sankce, finanční újma) omezeny přiměřeným způsobem, a to v závislosti na míře spoluúčasti či zavinění adresáta na vzniklé nezákonnosti. Naopak v případech, kdy se nezákonnosti dopustil výlučně správní orgán a adresát rozhodnutí o ničem nevěděl, je vyžadována opravdu silná újma na veřejném zájmu, aby soud upřednostnil zrušení aktu před ochranou dobré víry.

V konečném důsledku tak Ústavní soud – ve shodě s judikaturou NSS – vyvažuje zásadu zachování (resp. obnovení) zákonnosti na jedné straně a respekt k legitimnímu očekávání adresátů na straně druhé. Rozvinutím tří modelových situací a požadavku na přezkoumatelné odůvodnění toho, proč má být dobrá víra prolomena (případně chráněna jen

[44] Mimo oblast FVE na tuto judikaturu kupříkladu navázal rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2024, č. j. 3 Afs 11/2023-107, ve věci dotační kauzy *CLEVER MANAGEMENT*, kde shodně uvedl, že při prokázání klamavého, zneužívajícího či podvodného jednání žadatele o dotaci mající znaky zneužití práva, se takovýto žadatel nemůže dovolávat dobré víry v ponechání poskytnutých dotačních prostředků. V posuzované věci však nakonec dospěl k názoru, že jakkoli právní jednání zúčastněné osoby vykazovalo určitě znaky účelovosti, ta nedosáhla takové intenzity, aby bylo možno hovořit o zneužití práva či nepoctivosti a rozsudek Krajského soudu v Brně zrušil.

v omezené míře), vnesl do rozhodovací praxe jasné metodické schéma. Soudy jsou přitom povinny individualizovat řešení podle okolností, zejména míry zavinění a reálného rizika pro veřejné zájmy.

Komplikovanost těchto kauz a především praktickou náročnost dodržení všech judikaturních požadavků lze závěrem této kapitoly demonstrovat na kauze FVE Jeníkova, která prošla až neuvěřitelným vývojem.

Původní rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 1. 2015, č. j. 62 A 84/2013-112, žalobu zamítl. Soud dospěl k závěru, že revizní zpráva předložená v licenčním řízení byla způsobilým podkladem pro vydání rozhodnutí a že žalobcem namítané vady licence nejsou dostatečné pro její zrušení.

NSS rozsudkem ze dne 15. 12. 2015, č. j. 9 As 30/2015-70, tento rozsudek zrušil. Konstatoval, že pokud vznikly pochybnosti, zda se revizní zpráva vztahuje k dokončené elektrárně v podobě deklarované ve smlouvě o dílo (zejména pokud jde o počet a složení panelů), žalovaný nemohl licenci udělit, aniž tyto pochybnosti rozptýlil. NSS také zdůraznil, že žalobcem navržené důkazy k prokázání těchto pochybností měly být provedeny, neboť nešlo o nové skutečnosti, ale o důkazy navrhované již v řízení před krajským soudem.

Po tomto zrušení krajský soud znovu rozhodoval rozsudkem ze dne 9. 6. 2016, č. j. 62 A 84/2013-282, kdy napadené rozhodnutí žalovaného zrušil. Dospěl k závěru, že revizní zpráva ze dne 19. 11. 2010 nebyla způsobilým podkladem pro udělení licence, protože byla vyhotovena v době, kdy elektrárna nebyla dokončena ve všech podstatných částech. Soud také uzavřel, že osoba zúčastněná na řízení (žadatel o licenci) nemůže uplatnit námitku dobré víry, protože byla zhotovitelem stavby informována o změnách počtu a typu panelů.

Proti tomuto rozsudku podala osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, kterou NSS rozsudkem ze dne 8. 6. 2017, č. j. 9 As 155/2016-224, zamítl. Následně však Ústavní soud svým nálezem ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. I. ÚS 2086/17, zrušil jak rozsudek NSS, tak krajského soudu. Ústavní soud dospěl k závěru, že NSS se odchýlil od své dřívější judikatury v podobné věci týkající se FVE Tuchlovice (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492), aniž tuto odlišnost dostatečně odůvodnil.

V dalším rozsudku krajského soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 62 A 84/2013-418, byla žaloba opět zamítnuta. Krajský soud sice zopakoval, že revizní zpráva nebyla způsobilým podkladem pro vydání licence, ale zároveň dospěl k závěru, že situace se v podstatných ohledech neliší od případu FVE Tuchlovice, kde nebyla dobrá víra žadatele zpochybněna. Soud proto dospěl k závěru, že nedostatečná revizní zpráva nemůže být důvodem pro zrušení licence a převáží zde ochrana dobré víry a právní jistoty.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce další kasační stížnost. Kasační soud rozsudkem ze dne 30. 9. 2021, č. j. 8 As 127/2019-288, rozsudek krajského soudu zrušil. Potvrdil správnost skutkových zjištění krajského soudu, včetně toho, že revizní zpráva byla vadná. NSS se však neztotožnil se závěrem o dobré víře osoby zúčastněné na řízení. NSS uvedl, že případ FVE Jeníkov se od případu FVE Tuchlovice odlišuje a spadá do druhého modelového scénáře, který vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16. Podle

tohoto scénáře je nutné zmírnit negativní dopady na držitele licence, ale zároveň zohlednit veřejný zájem.

NSS dále uvedl, že správní soudy by se měly zabývat otázkou, kdy by osoba zúčastněná na řízení mohla legitimně získat licenci, pokud by žalovaný odhalil nedostatečnost předložené revizní zprávy a vyzval k jejímu doplnění. NSS navrhl, aby soudy určily období, kdy licence nemohla být účinná, přičemž licence by formálně zůstala v platnosti, ale její účinnost by byla omezena pro určité období v minulosti; konkrétně kasační soud uvedl, že *„přestože v konečném důsledku bude žaloba stěžovatele úspěšná, nezruší krajský soud napadené rozhodnutí svým rozsudkem ani žalobu nezamítne (s výjimkou stanovenou v následujícím bodě [103]). Namísto toho výrokem vymezí dobu, po kterou nelze považovat licenci za účinnou, tedy od data jejího vydání až do dne předcházejícího dni, ve kterém by OZNŘ licenci zřejmě řádně získala. Správní soudy nemají dle § 76 nebo § 78 s. ř. s. takový výrokový potenciál, aby vyslovily nyní požadované. Nicméně vzhledem k tomu, že takový závěr správních soudů je podstatný pro případné další řízení týkající se vymáhání nesprávně vyplacené podpory, je dle názoru NSS za účelem naplnění požadavku vyplývajících z nálezu FVE Mozolov na místě analogické užití § 87 odst. 2 s. ř. s., které soudu umožňují širší výrokový potenciál. Takové řešení je dle kasačního soudu jediné možné i z toho důvodu, že proti takovému výroku bude umožněno podat kasační stížnost a zároveň bude na první pohled zřejmé i pro případná navazující řízení, že vydaná licence OZNŘ je účinná od určité doby"*. Takovéto analogické použití § 87 odst. 2 s. ř. s (týkající se zásahových žalob), přitom považuji za neprosté unikum a novum.

Krajský soud ve čtvrtém rozsudku ze dne 13. 1. 2022, č. j. 62 A 84/2013-531, žalobu opět zamítl. Uvedl, že FVE Jeníkov byla dokončena do konce roku 2010, připojena k distribuční síti a schopna výroby elektrické energie. Soud proto uzavřel, že žadatel by mohl licenci obdržet do konce roku 2010, a tudíž není důvod rušit licenci. Žalobce opět podal kasační stížnost a NSS rozsudkem ze dne 17. 10. 2022, č. j. 8 As 19/2022-39, rozsudek krajského soudu zrušil. NSS shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, neboť soud pouze obecně konstatoval, že licence mohla být vydána do konce roku 2010, aniž dostatečně odůvodnil, proč by žalovaný mohl v této době provést všechny potřebné kroky.

V posledním rozsudku ze dne 27. 4. 2023, č. j. 62 A 84/2013-93, krajský soud podrobně zkoumal, kdy by osoba zúčastněná na řízení mohla po doplnění řádné revizní zprávy získat licenci. Soud provedl důkladné dokazování, včetně výpovědí svědků a posudků znalců. Dospěl k závěru, že pokud by žalovaný vyzval osobu zúčastněnou na řízení k doplnění řádné revizní zprávy dne 13. 12. 2010, žadatel by za mimořádného úsilí mohl revizní zprávu doložit nejpozději dne 29. 12. 2010. Žalovaný by následně licenci vydal do konce roku 2010, jak vyplynulo ze svědeckých výpovědí a praxe žalovaného z roku 2010. V konečném důsledku následně žalobu NSZ zamítl, ten přitom další kasační stížnost již nepodal.[45]

[45] Viz informace uvedená v „Detail dokumentu 62 A 84/2013- 931". Dostupné z: https://vyhledavac.nssoud.cz/DokumentDetail/Index/735987

3 Kritické zhodnocení současného stavu

Že se přitom jedná o „malou revoluci", akcentuje celá řada autorů.[46] Zcela prakticky a názorně lze tuto změnu ukázat na oblasti dopravních přestupků, jimž se NSZ věnoval hned ve třech vlnách. Poprvé v roce 2008 úspěšně napadl nezákonnou praxi berounského městského úřadu, který řidičům za překročení rychlosti ukládal zákaz řízení jiných typů vozidel, než se kterými byl spáchán přestupek (uložený trest pro ně tak byl ve svém důsledku mírnější). Soudy tehdy žalobám vyhověly a dospěly k závěru, že takto uložené sankce postrádají preventivní i represivní účinek.[47]

Dále podal NSZ žalobu v roce 2014; ta skončila u Městského soudu v Praze, který řešil případ[48], kdy bylo jednání s obsahem přesahujícím 1 ‰ alkoholu v dechu posouzeno jako přestupek, ačkoli se mělo jednat o trestný čin podle trestního zákoníku. Soud toto rozhodnutí zrušil a konstatoval, že projednávaný skutek měl být řešen v trestním řízení, aby bylo postiženo závažné ohrožení bezpečnosti provozu.

Ve třetí „vlně" z roku 2019 podal NSZ 64 žalob, v nichž opět tvrdil, že řada případů měla být klasifikována jako trestný čin (šlo o řízení pod vlivem jiných návykových látek), ale správní orgány je chybně hodnotily jako přestupek. Tyto žaloby však soudy zamítly či bylo řízení zastaveno.[49] Soudy se přitom opřely zejména o nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 946/16, podle něhož je nutné vyvažovat zájem na potírání nezákonností s ochranou důvěry jednotlivců v již skončená řízení. Retrospektivní přehodnocování mírnějších sankcí[50] by podle soudů znamenalo neúměrný zásah do práv potrestaných osob, zvlášť když prvotní pochybení často vzniklo už v orgánech činných v trestním řízení.[51]

Osobně však tuto změnu, jakkoli chápu její důvody, nehodnotím pozitivně, právě naopak. Předně je třeba uvést, že analogické použití korektivu dobré víry, vypůjčeného z přezkumného řízení dle § 94 správního řádu, nepovažuji za šťastné. Především § 94 správního řádu tento korektiv výslovně obsahuje, oproti tomu v případě žalob dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jej vtáhla až soudní judikatura, a to teprve po více než 11 letech od účinnosti tohoto ustanovení a za existence již několika desítek soudních rozhodnutí, které otázku dobré víry nijak nezmiňují. Hejč v této souvislosti vhodně podotýká, že stejně jako v případě kauz FVE i v jiných případech docházelo k rušení výhodných – kladných – prospěšných rozhodnutí pro jejich

46 HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce z hlediska poslání správního soudnictví. *Právník: teoretický časopis pro otázky státu a práva*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2023, roč. 162, č. 10, s. 897–912. ISSN 0231-6625, KAŠPÁRKOVÁ, op. cit., nebo ZÁRUBA, op. cit.

47 Jedná se o rozsudky Krajského soudu v Praze ze dne 28. 5. 2008, č. j. 44 Ca 30/2008-18, ze dne 30. 9. 2008, č. j. 44 Ca 33/2008-19, ze dne 16. 9. 2008, č. j. 44 Ca 38/2008-23, a ze dne 20. 10. 2008, č. j. 44 Ca 55/2008-17.

48 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2016, č. j. 1 A 12/2015-58.

49 Z důvodů zpětvzetí žaloby.

50 Účelem žaloby bylo odstranit překážku pro vedení trestního řízení.

51 Viz rozsudek KS v Plzni ze dne 29. 11. 2019, č. j. 17 A 112/2019-46, správnost těchto úvah následně potvrdil též NSS v rozsudcích ze dne 2. 6. 2020, č. j. 1 As 37/2020-27, a ze dne 15. 7. 2020, č. j. 4 As 4/2020-29, ve kterých podanou kasační stížnost NSZ zamítl.

adresáty, kupříkladu rozhodnutí o prodloužení doplňkové ochrany (azylu)[52], rozhodnutí o vydání osvědčení o uznání zahraničního vysokoškolského vzdělání a kvalifikace v České republice[53], kolaudačního rozhodnutí[54], rozhodnutí o umístění stavby[55] apod.[56] Tato „malá revoluce" v posuzování důvodnosti žalob NSZ se tak odehrála nikoli s přispěním zákonodárce, ale čistě na poli správních soudů, což lze jen stěží označit za žádoucí a ideální stav[57].

Jak již jsem uvedl výše, jakkoli mám osobně pochopení pro tehdejší snahu o omezení žalobní aktivity NSZ, přístup krajského soudu (a posléze i Nejvyššího správního soudu) podle mého názoru nelze vnímat jinak, než jako hraniční soudcovské dotváření práva. Ačkoli se soudy nejspíše snažily vrátit k původnímu smyslu a účelu žalobní legitimace NSZ (což lze jistě kvitovat), zvolené řešení korektivu „dobré víry a právní jistoty" nepovažuji za koncepčně správné, a to hned z několika důvodů.

Korektiv dobré víry a právní jistoty zde považuji za silně nekoncepční mimo jiné proto, jaké důvody k němu soudy vedly; ty byly spatřovány ve velkém časovém odstupu mezi vydáním napadeného rozhodnutí a jeho dalším osudem. Krajský soud ve své judikatuře hovořil jak o časovém odstupu mezi vydáním napadeného rozhodnutí a jeho „otevřením" ke konci tříleté lhůty pro podání žaloby, tak i o případném rušení napadeného rozhodnutí po několika letech (viz shora odkazovaný rozsudek č. j. 62 A 100/2013-152). Oproti tomu Ústavní soud již více akcentoval důsledky, které by zrušení rozhodnutí po několika letech znamenalo pro jeho adresáty. Není mi však známo, že by se podobná úvaha aplikovala i v jiných, typově podobných kauzách.[58] Kupříkladu v rámci stavebního řízení je zcela běžné, že k žalobám sousedů nebo ekologických spolků dojde ke zrušení „oprávnění/povolení/souhlasu" pro stavebníka – s odstupem několika let, a to mnohdy po komplikovaném soudním vývoji, během něhož může být stavebník či žadatel i několikrát soudy „ubezpečen" o zákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí, které je v konečném důsledku zrušeno a označeno za nezákonné. V těchto kauzách se přitom dobrá víra a ochrana právní jistoty adresáta napadeného rozhodnutí ve správnost postupu orgánu veřejné moci nijak neuplatní.[59]

52 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2015, č. j. 4 Az 11/2014-193, a na něj navazující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48.

53 Např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 3. 2013, č. j. 57 A 7/2012-46.

54 Např. rozsudek Krajského soud v Českých Budějovicích ze dne 3. 11. 2010, č. j. 10 A 23/2010-78. Obdobně ve věci kolaudačního rozhodnutí rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 4. 2008, č. j. 29 Ca 60/2006-44.

55 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 3. 2013, č. j. 5 As 66/2011-98.

56 Obdobně též viz HEJČ, op. cit.

57 Povinností soudce je soudit podle právo, ne právo dotvářet (viz zásada *Iudicis est ius dicere, non dare*).

58 Kdy žalobu podává osoba odlišná od adresáta správního rozhodnutí.

59 Ostatně lze citovat kupříkladu z nedávného rozsudku (a tam citované judikatury) NSS ze dne 28. 11. 2024, č. j. 8 As 227/2023-77, dle kterého *„Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že při posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu nelze zohlednit tvrzenou dobrou víru osob zúčastněných na řízení I), IV) a V) ve správnost dodatečného stavebního povolení ke stavbě i) (body [13] a [14] výše). Ta totiž nemůže mít přednost před prosazením objektivní zákonnosti na základě žaloby proti správnímu rozhodnutí, jelikož soudní řád správní neumožňuje z tohoto důvodu žalobu zamítnout (rozsudek NSS ze dne 17. 7. 2020, č. j. 2 As 58/2019-80, bod 20). Osoby zúčastněné na řízení I), IV) a V) mohou případně svoji dobrou víru uplatňovat ve správním řízení o dodatečném povolení stavby i), jak je již upozornil Nejvyšší správní soud v bodě 24 rozsudku sp. zn. 9 As 149/2024. Nejvyšší správní soud proto nyní nepředjímá, zda námitka dobré víry může být úspěšná či nikoliv. Pro úplnost Nejvyšší správní soud podotýká, že dobrou vírou stavebníka se zabýval v bodě 14 usnesení ze dne 24. 5. 2024, č. j. 8 As 115/2024-108. Na posouzení zákonnosti kolaudačního souhlasu však dobrá víra nemá vliv."*

Zadruhé zde správní soudy (nejspíše nevědomky) založily rozpor – nebo přinejmenším zásadní nejednotnost[60] – v hodnocení otázky dobré víry v rámci posuzování žalob k ochraně veřejného zájmu. Konkrétně podle § 66 odst. 3 s. ř. s. je žalobu oprávněn podat též veřejný ochránce práv, jestliže k jejímu podání prokáže závažný veřejný zájem. Jediný jazykový rozdíl mezi ustanovením § 66 odst. 3 s. ř. s. a § 66 odst. 2 téhož zákona spočívá v tom, že NSZ stačí závažný veřejný zájem „shledat" (k tomu viz výše), zatímco veřejný ochránce práv jej musí „prokázat". Dle shora shrnutých judikátů správních soudů se teprve dobrá víra posuzuje až v rámci důvodnosti žaloby. Judikatura Nejvyššího správního soudu přitom ve stejné době, v případě žalob veřejného ochránce práv, dospěla k závěru, že u veřejného ochránce práv se existence dobré víry hodnotí v rámci posuzování přípustnosti žaloby.[61]

Konkrétně v rozsudku ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 294/2014-114, kasační soud uvedl, že *„existence závažného veřejného zájmu tedy v určitém slova smyslu ‚konzumuje' ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře. Tam, kde převáží právní jistota a dobrá víra jednotlivých účastníků, není současně možné hovořit o existenci závažného veřejného zájmu. Ostatně věcné posouzení takové žaloby by postrádalo hlubší smysl, pokud by po proběhlém soudním přezkumu rozhodnutí, jež by bylo shledáno nezákonným, nemohlo být takové rozhodnutí zrušeno z důvodu ochrany právní jistoty a práv nabytých v dobré víře."* V navazujícím rozsudku ze dne 14. 7. 2016, č. j. 9 As 24/2016-109, pak kasační soud dokonce uvedl, že *„stěžovatelce b) nesvědčí právo na ochranu jejích práv nabytých v dobré víře, protože existence závažného veřejného zájmu ‚konzumovala' ochranu právní jistoty a práv nabytých v dobré víře, což již konstatoval kasační soud ve zrušujícím rozsudku."*

V současné době tak existuje odlišný mechanismus posuzování žalob ve veřejném zájmu podle toho, kdo je žalobcem. V případě nejvyššího státního zástupce není možné přezkoumat existenci závažného veřejného zájmu ve fázi přípustnosti žaloby (ta je dána výhradně úvahou NSZ – viz judikatura uvedená shora), a korektiv dobré víry se proto uplatní až ve fázi posuzování její důvodnosti, tedy pouze tehdy, pokud by žaloba byla jinak důvodná (až po jejím věcném posouzení). V případě veřejného ochránce práv pak správní soudy naopak posuzují otázku dobré víry v rámci posuzování přípustnosti žaloby, a to při dokazování existence či neexistence závažného veřejného zájmu, tedy dříve, než se vůbec zabývají otázkou její případné důvodnosti.[62]

Že se přitom jedná o „pandořinu skříňku", lze ilustrovat kupříkladu na věci řešené v rozsudku ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48. V daném případě šlo o udělení doplňkové ochrany cizinci, aniž by se správní orgán zabýval možnými důvody pro vyloučení udělení mezinárodní ochrany podle § 15a zákona o azylu. Tyto vylučovací klauzule chrání veřejný

60 Přitom soudcovské dotváření práva legitimizuje naopak potřeba bezrozpornosti výkladu právních norem – viz kupříkladu rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. 22 Cdo 155/2018.

61 Paradoxně i zde přitom NSS v rámci úvah o potřebě zohlednění dobré víry a právní jistoty vyšel z judikátu NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-238, týkajícího se přezkumného řízení.

62 Za této situace si nelze než vzpomenout na známé anglické přísloví „Where there's a will, there's a way" – ačkoli doposud nepřekonaná judikatura správních soudů nepřipustila přezkum existence/neexistence závažného veřejného zájmu při posuzování žalob NSZ a dovodila, že meritorně se krajský soud musí zabývat každou takovou žalobou, krajské soudy přesto našly způsob, jak se s tím vyrovnat a tuto otázku „tak trochu" přece jen přezkoumat a posoudit; s trochou nadsázky by šlo z pohledu správních soudů tvrdit „We may have lost this battle, but we'll win the war".

zájem na tom, aby mezinárodní ochranu nezískala osoba, jež se dříve dopustila zvlášť závažného protiprávního jednání. Soud nejprve konstatoval nepřezkoumatelnost rozhodnutí a vyzdvihl, že právě ignorování vylučující klauzule v rozhodnutí tuto vadu ještě prohloubilo. Kasační soud tu zdůraznil, že žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem je odůvodněná pouze tehdy, pokud je nezákonnost napadeného správního rozhodnutí natolik závažná, že zasahuje významný veřejný zájem. Ačkoli soud sám nemůže posuzovat existenci tohoto veřejného zájmu jako podmínku pro řízení (která by vedla k odmítnutí žaloby), ve fázi rozhodování o důvodnosti zkoumá, zda byla závažně narušena ochrana veřejného zájmu. Pokud se tak nestane, žalobu zamítne. V této věci tedy soudy v rámci posuzování důvodnosti dovodily, že obcházení vylučující klauzule je natolik závažnou vadou, že ohrožuje veřejný zájem. V právní větě tohoto rozsudku kasační soud uvedl, že *„žaloba podaná Nejvyšším státním zástupcem dle § 66 odst. 2 s. ř. s. je důvodná toliko v případě, kdy je nezákonnost rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem. K takovému narušení dojde v situaci, kdy Ministerstvo vnitra udělí žadateli mezinárodní ochranu, aniž by bylo z rozhodnutí zřejmé, jak se vypořádalo s otázkou aplikace vylučující klauzule ve smyslu § 15a zákona č. 325/1999 Sb., o azylu."*

V této věci se přitom kasační soud otázkou dobré víry žadatele o azyl vůbec nezabýval a důvodnost žaloby založil čistě na nezákonnosti napadeného rozhodnutí a na konkrétní oblasti, které se týkalo. Přitom šlo o žalobu podanou nejvyšším státním zástupcem, nikoli Veřejným ochráncem práv, jak by se s ohledem na argumentační linii mohlo zdát.

Další linii postupu kasačního soudu lze demonstrovat na rozsudku prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2018, č. j. 1 As 76/2018-60. Kasační soud zde nejprve připomněl, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán závažný veřejný zájem, je vyhrazena toliko nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá přezkumu správními soudy, jimž nepřísluší se touto otázkou zabývat (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70). Následně odkázal na již výše citovaný rozsudek č. j. 9 As 173/2015-71, kde soud zdůraznil, že závažný veřejný zájem se vztahuje k samotnému projednání žaloby, nikoli k hodnocení její důvodnosti. Dále uzavřel, že úvaha nejvyššího státního zástupce o naplnění závažného veřejného zájmu nepodléhá soudnímu přezkumu ani z pohledu přípustnosti žaloby, ani z pohledu důvodnosti žaloby; jde o výhradní posouzení nejvyššího státního zástupce.

Ve zde řešené věci báňský úřad na základě žádosti společnosti stanovil dobývací prostor pro dobývání vysokoprocentního vápence. Ačkoli bylo rozhodnutí vydáno již 3. 6. 2013, nejvyšší státní zástupce podal žalobu až 30. 9. 2016, tedy po více než třech letech. Žaloba však byla vyhodnocena jako včasná, neboť NSZ prokázal, že rozhodnutí bylo vadně doručováno a právní moci nabylo až 17. 6. 2014 (nikoli 2. 7. 2013). Správní soudy dospěly k závěru, že v řízení o stanovení dobývacího prostoru měly být posouzeny i vlivy na životní prostředí, a napadené rozhodnutí proto zrušily. Ani v tomto případě, kdy k podání žaloby došlo více než 3 roky od vydání napadeného rozhodnutí (byť se fakticky jednalo o včasnou žalobu), soudy dobrou víru a právní jistotu ve správnost napadeného rozhodnutí nijak neposuzovaly.

Posledním příkladem, na který poukáži a který považuji za „nešťastný" ve vazbě na použití korektivu dobré víry a právní jistoty, je rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 5. 2023,

č. j. 57 A 29/2022-251. Nejvyšší státní zástupce se v této věci domáhal vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného o vydání kolaudačního souhlasu ke stavbě *„rozšíření a propojení lesní dopravní sítě Klínovec–Neklid"*. Krajský soud mu dal za pravdu, že napadené rozhodnutí vydal věcně nepříslušný orgán. Následně shledal důvodné i další dvě žalobní námitky mířící do zákonnosti napadeného rozhodnutí (NSZ se alternativně domáhal zrušení napadených rozhodnutí pro nezákonnost). Krajský soud poté, co vyslovil závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí, se dále zabýval tím, zda ve věci nepřeváží dobrá víra adresáta správního rozhodnutí a jeho víra v zákonnost postupu orgánu veřejné moci „v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 313/2015-492) a Ústavního soudu (srov. nález ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16-2)". Následně po úvaze (body 77–82 tohoto rozsudku) krajský soud s ohledem na skutkové okolnosti případu dospěl k závěru, že v tomto případě dobrá víra stavebníka dána nebyla.

Krajský soud tu však zcela pominul, že pro rozhodnutí, která jsou shledána jako nicotná, se neuplatňuje presumpce správnosti, neboť jsou zatížena natolik závažnou vadou, že ve skutečnosti vůbec nejsou způsobilá vyvolat právní účinky.[63] Takové vady nelze napravit a jejich důsledkem je, že akt de facto neexistuje.[64] Pokud je nicotnost dovozena v rámci soudního řízení, soud tuto neplatnost (nicotnost) pouze autoritativně deklaruje – nelze totiž zrušit něco, co neexistuje. I nejvyšší státní zástupce se tak může domáhat vyslovení nicotnosti žalobou ve veřejném zájmu, shledá-li k tomu závažný veřejný zájem. V případě, že soud nicotnost konstatuje, není podstatné, zda adresát rozhodnutí jednal v dobré víře. Ta nemůže zvrátit závěr o nicotnosti, jelikož neexistující rozhodnutí zkrátka nemůže založit platné právo či povinnost. Soud je proto povinen nicotnost vyslovit bez ohledu na případnou dobrou víru dotčené osoby.[65]

Z výše uvedených důvodů nepovažuji soudy zvolené řešení za vhodné, ostatně ani praxe správních soudů tuto judikaturu neuplatňuje jednotně, ba naopak velmi rozdílně. S ohledem na identifikované rozpory je proto velice pravděpodobné, že se žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. dostane k rozšířenému senátu[66]. Osobně se přitom domnívám, že takto se mělo postupovat už dávno, a namísto „malé revoluce" měla být věc postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu. Ten mohl kupříkladu překonat dřívější judikaturu, podle které se krajské soudy musejí meritorně zabývat každou žalobou NSZ. Nabízí se úvaha, zda by poté správní soudy nemohly korektiv „dobré víry a právní jistoty" uplatnit i zde již v rámci posuzování přípustnosti takové žaloby. Krajský soud by podle mého názoru na jednu stranu vyšel ze skutečnosti, že v dané věci existuje závažný veřejný zájem

63 Rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, uvedl, že *„nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat"*.

64 Rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96.

65 Shodně viz HEJČ, D. Správní žaloba nejvyššího státního zástupce proti nicotnému rozhodnutí a ochrana dobré víry. *Soudní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, 2023, roč. 29, č. 7–8, s. 220–223. ISSN 1211-4405.

66 Ostatně na určitou nejednotnost judikatury kasačního soudu upozornil v minulosti i sám NSS v rozsudku ze dne 24. 1. 2024, č. j. 1 As 174/2022-92 (body 34 a následující). Zde se však jednalo o žalobu veřejného ochránce práv a NSS proto v této souvislosti věc rozšířenému senátu nepředložil.

na podání správní žaloby, k věcnému projednání by ji však nepřipustil, pokud by posoudil, že v dané věci převáží dobrá víra adresáta napadeného rozhodnutí a ochrana jeho právní jistoty ve správnost a zákonnost tohoto rozhodnutí.

Alternativně lze uvažovat o tom, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu by mohl překonat dosavadní právní závěr o nepřezkoumatelnosti shledání závažného veřejného zájmu Nejvyšším státním zastupitelstvím. Přestože je nepochybné, že postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv při podávání žalob ve veřejném zájmu je odlišné – přičemž NSZ závažný veřejný zájem toliko shledává, zatímco veřejný ochránce práv jej musí prokazovat – domnívám se, že jazykový, systematický a zejména teleologický výklad dotčeného ustanovení soudního řádu správního by umožňoval i přístup, podle kterého by shledání závažného veřejného zájmu nepředstavovalo nepřezkoumatelnou a zcela „nedotknutelnou" úvahu NSZ, ale správní uvážení (diskreci). Takový výklad by NSZ zavazoval k tomu, aby ve své žalobě jasně odůvodnil, v čem konkrétně spatřuje naplnění podmínky závažného veřejného zájmu. Správní soudy by poté tento závěr nepřezkoumávaly v plném rozsahu meritorního posouzení, ale toliko v mezích kontroly správního uvážení, tedy zda NSZ nevybočil z mezí diskrece nebo zda ji nezneužil.[67] Zohlednit by přitom mohly též kritérium ochrany dobré víry a právní jistoty. Tento výklad by současně zachoval rozdíl oproti postavení veřejného ochránce práv, který možnost správního uvážení nemá a závažný veřejný zájem musí v řízení vždy prokázat.

4 Budoucnost žalob nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu?

Jak už jsem naznačil výše, osobně považuji za vhodné, aby otázka posuzování žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Druhou teoretickou možností je samozřejmě zásah zákonodárce, zatím to však nevypadá, že by tato varianta byla reálná.

V první polovině roku 2024 se při přípravě novely zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, vedla intenzivní debata o podmínkách podávání žalob ve veřejném zájmu. Do mezirezortního připomínkového řízení a k projednání v Legislativní radě vlády byl návrh předložen ve dvou variantách: v jedné by jak nejvyšší státní zástupce, tak veřejný ochránce práv (případně i ochránce práv dětí) k podání žaloby pouze „shledali" závažný veřejný zájem, zatímco v druhé by jej museli „prokázat".

67 MATES, P. Správní uvážení v judikatuře správních soudů. *Právní rádce* [online]. 2010 [cit. 14. 1. 2025]. Dostupné z: http://pravniradce.ihned.cz/c1-45855520-spravni-uvazeni-v-judikature-spravnich-soudu; rozsudek NSS ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72, usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42. Ostatně lze odkázat též přímo na § 78 odst. 1 s. ř. s., dle kterého *„Je-li žaloba důvodná, soud zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo pro vady řízení. Pro nezákonnost zruší soud napadené rozhodnutí i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo jej zneužil"*.

Ačkoli původní záměr směřoval[68] ke sjednocení těchto podmínek[69], vláda nakonec přijala variantu zachovávající rozdílnou úpravu pro jednotlivé subjekty[70]. Rozhodla se vycházet z toho, že nejvyšší státní zástupce je vnímán jako ochránce veřejného zájmu v nejširším slova smyslu, a proto mu má být ponechána neomezená kompetence v případech se závažným veřejným zájmem. Naproti tomu veřejný ochránce práv a ochránce práv dětí by podle navržené podoby mohli žaloby i nadále podávat pouze v mezích vytyčených příslušnými zákony a museli by vždy prokázat, že žaloba byla podána kvůli závažnému veřejnému zájmu.

Návrh byl v této podobě předložen Poslanecké sněmovně, avšak vzhledem k tomu, že se nachází teprve na počátku legislativního procesu, lze předpokládat, že jeho znění může ještě doznat řady změn. S ohledem na blížící se volby v druhé polovině roku 2025 je bohužel téměř vyloučeno, aby zákon stihl být projednán a schválen v tomto volebním období. Bude tedy následně na nové vládě, aby návrh případně znovu předložila. Zejména dlouhodobé snahy o sjednocení podmínek podávání žalob ve veřejném zájmu naznačují, že se diskuse na toto téma pravděpodobně znovu otevře. Klíčovou změnou je však přesun a rozšíření dosavadních kompetencí nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv z § 66 do nově vytvořeného § 37a s názvem *„Zvláštní legitimace k podání návrhu na ochranu veřejného zájmu"*. Toto ustanovení, nově umístěné v obecné části zákona, rozšiřuje zvláštní žalobní legitimace na širší spektrum žalob a návrhů podle soudního řádu správního (tj. například i na nečinnostní nebo zásahové žaloby).

Jistých legislativních změn se však žaloby ve veřejném zájmu přesto v blízké době dočkají. V nedávné době prošel legislativním procesem zákon č. 77/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který již byl zveřejněn ve sbírce zákonů a bude účinný od 1. 7. 2025. Ten mimo jiné novelizuje soudní řád správní a to právě ve vztahu k žalobám ve veřejném zájmu. Konkrétně zavádí institut „ochránce práv dětí", kterému svěřuje pravomoc podat žalobu ve veřejném zájmu stejně, jako veřejnému ochránci práv (novelizace se tedy týká § 66 odst. 3 s. ř. s.) a rovněž vkládá nové odstavce 2 a 3 § 101a s. ř. s., které (při zachování rozdílného postavení nejvyššího státního zástupce a veřejného ochránce práv, a nově též ochránce práv dětí) upravují možnost ve veřejném zájmu podat návrh na zrušení opatření obecné povahy.[71] Tato legislativní změna jednoznačně potvrzuje trend rozšiřování návrhových opatření k ochraně veřejného zájmu nejenom na individuální správní akty. Jakkoliv je procesní postavení nejvyššího

[68] Diskutovaly se dvě varianty sjednocení podmínek pro Veřejného ochránce práv a NSZ. Varianta 1 sjednocení na „shledá". Varianta 2 sjednocení na „prokáže". V rámci mezirezortního připomínkového řízení byly názory jednotlivých připomínkových míst ke sjednocení podmínek velmi rozdílné. Většina ministerstev a soudů se přikláněla k variantě 1 kvůli procesní úspoře, naopak profesní komory, sdružení a svazy se přikláněly k přísnější podmínce prokazování veřejného zájmu s ohledem na výjimečnou povahu institutu.

[69] Materiál nese číslo jednací OVA č. 323/24, PID KORNCYHKVNMK. Dostupné z: https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNCYHKVNMK/

[70] Sněmovní tisk č. 777. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=777

[71] K tomu v podrobnostech kupříkladu viz HEJČ, D. Úvahy nad připravovaným rozšířením návrhové legitimace (nejen) nejvyššího státního zástupce ve správním soudnictví. *Státní zastupitelství*. 2024, roč. 22, č. 1, s. 19–25. ISSN 1214-3758, nebo HEJČ, D. K připravovaným změnám návrhových oprávnění k ochraně veřejného zájmu ve správním soudnictví. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2024, roč. 57, č. 4–5, s. 282–294. ISSN 0139-6005.

státního zástupce oproti veřejnému ochránci práv silnější (neboť mu stačí závažný veřejný zájem toliko shledat a nemusí jej prokazovat), lze na druhou stranu poukázat na jinou zajímavou disproporci naopak ve prospěch veřejného ochránce práv. Oba tyto subjekty nyní mohou napadnout individuální správní akt (správní rozhodnutí), tak i opatření obecné povahy (tj. konkrétně abstraktní akt stojící na pomezí mezi správním rozhodnutím a právním předpisem), ale pouze veřejný ochránce práv může za současné právní úpravy podat ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho ustanovení.[72]

Závěr

Právní úprava žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu vychází z ideje, že jde o krajní prostředek zajišťující objektivní zákonnost tam, kde selhal běžný systém individuální obrany. Aktivní přístup NSZ vedl v této ke vzniku široké palety správní judikatury, řešící detailně snad každé zákoutí této právní normy. Praxe rovněž ukázala, že NSZ touto formou napadal nezákonná rozhodnutí i v případech, kdy nebylo na první pohled zřejmé, že se jedná o natolik „křiklavé" nebo mimořádné situace. Proto soudy postupně vyvinuly koncepci dobré víry a právní jistoty, jež slouží jako pomyslná „pojistka" proti neomezenému rušení již stabilizovaných právních vztahů – zejména tehdy, když hlavní vinu za nezákonnost nesou samotné orgány státu a adresát rozhodnutí se spoléhal na jeho formální správnost.

Následkem tohoto vývoje vznikl v judikatuře do určité míry nejednotný přístup. Zatímco pro přípustnost žaloby NSZ soudy i nadále striktně odmítají přezkoumávat, zda závažný veřejný zájem „skutečně" existuje, v rovině důvodnosti si jej de facto vykládají a posuzují samy, často prostřednictvím ochrany dobré víry; to však nikoliv jednotně.

Do budoucna by tuto nejasnou situaci mohlo rozřešit buď předložení celé věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, jenž by sjednotil přístup k posuzování dobré víry a právní jistoty, anebo další legislativní změna soudního řádu správního. Dosavadní návrhy úpravy relevantní právní úpravy tomu ovšem nenasvědčují. Institut žalob NSZ tak pravděpodobně zůstane i nadále předmětem soudního dotváření práva.

V každém případě platí, že žaloby nejvyššího státního zástupce představují významný – a leckdy i poslední – nástroj k prosazení zákonnosti a ochrany objektivního práva v případech, kdy by jinak k nápravě nedošlo. Otázka správného vyvážení mezi touto kontrolní rolí a ochranou nabytých práv je proto zcela zásadní. Jak ukazuje dosavadní judikatura i praxe, rozhodování o důvodnosti těchto žalob zůstane pravděpodobně i do budoucna živou a komplikovanou oblastí správního práva.

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

[72] Viz § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 529–554
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-6

Česká praxe přerušení výkonu trestu odnětí svobody a upuštění od výkonu trestu odnětí svobody ze zdravotních důvodů*

The Czech Practice of Suspension of Execution of Unconditional Imprisonment and Waiver of Execution of Unconditional Imprisonment for Health Reasons

Jana Hrádková**

Abstrakt

Článek se věnuje praxi institutů přerušení výkonu trestu odnětí svobody a upuštění od výkonu trestu odnětí svobody ze zdravotních důvodů. Tyto instituty reagují na závažný zdravotní stav odsouzeného, který je neslučitelný s probíhajícím výkonem trestu odnětí svobody. Tato ustanovení jsou v článku rozebrána v rámci teorie i praxe na základě zaslaných rozhodnutí. Prostřednictvím zkoumané soudní praxe se pokusím odpovědět zejména na otázky, jak často je v těchto věcech rozhodováno, zda jsou rozdíly mezi praxí jednotlivých soudů, jak často soudy žádostem vyhoví, kdo jsou žadatelé, jaké zdravotní problémy obvykle vedou k aplikací institutů, jaké další faktory soudy při rozhodování zohledňují (zejm. zda je zohledněna délka uloženého trestu nebo chování odsouzeného ve VTOS), co se děje s odsouzenými poté, co bylo rozhodnuto o žádostech, a zda lze stanovit přesnější kritéria pro tato rozhodnutí. Následně je zkoumaná praxe zhodnocena včetně úvah de lege ferenda.

Klíčová slova

Výkon trestu odnětí svobody; právo na ochranu zdraví; přerušení trestu odnětí svobody; zdravotní péče; trest odnětí svobody.

Abstract

The article focuses on application in practice of the institutes of suspension of execution of unconditional imprisonment and waiver of execution of unconditional imprisonment for health reasons. These institutes are reacting to the severe health conditions of a convicted person that is incompatible with a continuing execution of unconditional imprisonment. These institutes are in the article discussed in the context of theory and practice on basis of the sent decisions. Through the analysis of the sent decisions I will try to answer these questions in particular: how often such a cases are decided, if there are any differences between practice of different courts, how often courts comply the applications, who are the applicants, which health issues usually lead to the application

* Článek vychází z diplomové práce autorky *Možnosti řešení závažného zdravotního stavu odsouzených a jejich aplikace v praxi,* napsané pod vedením JUDr. Jakuba Drápala, M.Phil., Ph.D., obhájené dne 5. 2. 2025. Dostupné z: https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/197262

** Mgr. Jana Hrádková, absolventka, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Graduate, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: janahrad@centrum.cz

of institutes, what are the other factors that courts take into consideration (especially if the lenght of imposed sentence or applicant's behavior during imprisonment are taken into constideration), what happens after the decision is made and if is possible to introduce more precise criteria for these decisions. In conclusion the examinated practice is evaluated including *de lege ferenda* proposals.

Keywords

Execution of a Sentence of Imprisonment; Right to Health; Suspension of Execution of a Sentence; Healthcare; Sentence of Imprisonment.

Úvod

V září 2020 řešil Veřejný ochránce práv případ odsouzeného s těžkou paraplegií ve Vazební věznici Litoměřice.[1] Tento odsouzený byl umístěn na „eskortní" celu, neboť byl předpokládán jeho brzký přesun, na cele však strávil 6 měsíců. Nebyla mu zajištěna rehabilitační péče. Ač byl imobilní, nebyl zde žádný pověřený zaměstnanec, který by o něj pečoval – zpravidla mu pomáhali nijak neproškolení vězni. Odsouzený trpěl proleženinami, neměl k dispozici kompenzační pomůcky. Za naprosté pochybení lze považovat skutečnost, kdy měl odsouzený zavedenou permanentní močovou cévku umístěnou na zem vedle postele, tudíž byl vystaven riziku zanesení infekce.[2] Veřejný ochránce práv zde shledal znaky špatného zacházení ve smyslu porušení čl. 3 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod.

Je téměř jisté, že tento případ nebyl prvním ani posledním, kdy došlo k zásahu do práva na ochranu zdraví odsouzeného ve výkonu trestu odnětí svobody (dále „VTOS").[3] Odsouzení jsou plnohodnotné lidské bytosti a trest odnětí svobody lze vykonávat jen způsobem respektujícím důstojnost odsouzeného, a je třeba s nimi jednat tak, aby bylo zachováno jejich zdraví.[4] Právě v důsledku existence takových případů bych se chtěla v tomto článku podrobně zabývat českou praxí dvou institutů, které na situace, kdy koliduje právo na ochranu zdraví s uloženým VTOS, reagují, a to tedy přerušením VTOS podle § 325 odst. 1 tr. řádu a upuštěním od VTOS podle § 327 odst. 3 tr. řádu.

1 Zpráva ze šetření veřejného ochránce práv ze dne 7. 9. 2020, sp. zn. 2996/2020/VOP/KKO. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/2996-2020-KKO%20z18_anon.pdf

2 Srov. Jak správně pečovat o močovou cévku v domácím prostředí. *Masarykův onkologický ústav* [online]. [cit. 12. 8. 2024]. Dostupné z: https://www.mou.cz/document/file/3729?dl=1

3 Lze vzpomenout např. nedávnou zprávu Veřejného ochránce práv, kdy upozornil na odsouzenou, k níž se léky na angínu dostaly až po dvanácti dnech; srov. Zpráva Veřejného ochránce práv z návštěvy zařízení Vazební věznice Praha-Ruzyně, objekt Velké Přílepy ze dne 8. 8. 2024, sp. zn. 18/2024/NZ/JM, s. 21.

4 § 2 odst. 1, odst. 2 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody.

1 Teoretické vymezení institutů

1.1 Přerušení výkonu trestu odnětí svobody

Samosoudce může VTOS na potřebnou dobu přerušit podle § 325 odst. 1 tr. řádu, je-li odsouzený stižen těžkou nemocí.[5] Rozhodnutí spočívá na uvážení samosoudce a není stanoveno právo na přerušení VTOS.[6] VTOS se přerušuje na dobu potřebnou k léčení a samosoudce přerušení odvolá, je-li důvodná obava, že odsouzený uprchne, nebo pokud odsouzený povoleného přerušení zneužívá, event. odpadl důvod pro přerušení VTOS.[7] Smyslem tohoto institutu je poskytnutí potřebného času pro léčbu mimo prostory věznice, než bude stav odsouzeného kompenzován.

Interpretační problém může vytvářet pojem *„těžké nemoci"*, neboť trestní řád definici těžké nemoci nezná. Základní tezí je, že o těžkou nemoc se jedná zpravidla tehdy, kdy odsouzenému hrozí bezprostřední nebezpečí smrti, nebo jde o nemoc, jejíž léčení nelze bez nebezpečí pro zdraví odsouzeného odložit na dobu po skončení VTOS, nelze ji zajistit ve věznici nebo specializovaném zdravotnickém zařízení VS ČR ani ji nelze krátkodobě zajistit při přerušení výkonu trestu podle § 56 odst. 3 ZVTOS.[8] Zároveň však vždy půjde o nemoc léčitelnou, kdy existuje reálná naděje na úspěšnou léčbu odsouzeného. V případě nemoci neléčitelné buď neexistuje důvod přerušení VTOS, protože věznice poskytuje stejné možnosti léčby jako pobyt na svobodě,[9] nebo se nabízí uplatnění institutu upuštění od VTOS ze zdravotních důvodů.[10] Existenci takové nemoci je třeba prokázat, což se zpravidla děje prostřednictvím stanovisek lékařských komisí, odborných vyjádření, případně znaleckého posouzení (srov. § 105 odst. 1 tr. řádu).

Pojem *těžké nemoci* však zůstává stále poměrně široký, což je logické s ohledem na odlišnosti jednotlivých případů. Lze zmínit případ, kdy Nejvyšší soud rozhodoval o stížnosti pro porušení zákona v důsledku přerušeného VTOS pro hypotetickou hrozbu ztráty zraku.[11] Ministr spravedlnosti namítal, že výkon trestu byl přerušen neoprávněně, avšak Nejvyšší soud shledal, že hrozbu ztráty zraku lze považovat za těžkou nemoc ve smyslu § 325 odst. 1 tr. řádu. Domnívám se, že právě judikatura takto kazuistického charakteru může přispívat k ujasnění pojmu těžké nemoci, byť vzhledem k četnosti těchto případů a rozdílným projevům různých nemocí jen v omezeném rozsahu. Nadto je třeba mít na vědomí, že i na stejnou nemoc mohou různé organismy reagovat odlišně a předmětné situace se mohou diametrálně odlišovat i pod

5 Dříve v těchto věcech rozhodoval předseda senátu, srov. Čl. III bod 29 zákona č. 319/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

6 Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 26. 10. 2000, ve věci *Kudła proti Polsku*.

7 § 325 odst. 5 tr. řádu.

8 Ibid.

9 *A contrario* lze mít za to, že důvod přerušení je dán, pokud civilní zařízení na rozdíl od věznice efektivní léčbu nemoci umožňuje (srov. Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2002, sp. zn. 8 To 121/02).

10 ŠKVAIN P. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád*. 7. vyd. C. H. Beck, Praha, 2013, s. 3772.

11 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2001, sp. zn. 3 Tz 110/2001.

vlivem mnoha dalších okolností. Při rozhodování o přerušení VTOS je tak třeba posoudit nejen závažnost nemoci, ale i její stádium, průběh a možnosti léčby v konkrétní věznici.[12]

1.1.1 Odvolání přerušeného trestu podle § 325 odst. 5 tr. řádu

Podle ust. § 325 odst. 5 tr. řádu samosoudce přerušení VTOS odvolá v případě, že zde je důvodná obava, že odsouzený uprchne, nebo pokud odsouzený povoleného přerušení zneužívá, event. odpadl důvod pro přerušení VTOS. V praxi může nastat důvod aplikace tohoto ustanovení zejména v případech, kdy je zjištěno, že odsouzený nedodržuje léčebný režim, usiluje o prodloužení své nemoci anebo páchá další trestnou činnost.[13] Další možností je důvodná obava, že odsouzený uprchne, přičemž tato obava by měla být chápána obdobně, jako tomu je v případě útěkové vazby podle ust. § 67 písm. a) tr. řádu.[14] Proti rozhodnutí o odvolání přerušení VTOS není přípustná stížnost a odsouzený je vyzván k nástupu do VTOS.[15] Toto ustanovení bylo do § 325 odst. 5 tr. řádu začleněno zákonem č. 165/2020 Sb., o změně trestního řádu s účinností od 1. 10. 2020, nejedná se však o nově upravený institut, neboť téměř totožnou formulaci do té doby obsahoval § 325 odst. 2 tr. řádu. Staré ustanovení však vedlo k odvolání povoleného přerušení VTOS pouze v případě, že existovala obava, že odsouzený uprchne anebo pokud přerušení VTOS zneužíval, aktuální úprava umožňuje přerušení VTOS odvolat i tehdy, kdy toliko odpadl důvod přerušení VTOS.[16] Důvodová zpráva novelizace se tomuto ustanovení explicitně nevěnuje,[17] podobně jako se mu nad rámec výše uvedeného nevěnuje ani současná komentářová literatura či dosavadní judikatura.

1.2 Upuštění od výkonu trestu odnětí svobody

Podle § 327 odst. 3 tr. řádu může soud upustit od zbytku VTOS v případě, že je odsouzený stižen nevyléčitelnou a životu nebezpečnou nemocí nebo nevyléčitelnou nemocí duševní. Na rozdíl od institutu přerušení VTOS jde o zásah do řádného výkonu trestu trvalého rázu, kde již není smyslem poskytnout potřebný čas ke stabilizaci zdravotního stavu odsouzeného, ale zabránit nadbytečnému utrpení, jemuž by odsouzený byl v pokračujícím VTOS s ohledem na svůj zdravotní stav zcela nesmyslně vystaven. Institut upuštění od VTOS není na rozdíl od institutu přerušení VTOS podmíněn aktuálním výkonem trestu svobody, a může být aplikován i v situaci, kdy trest ještě vykonáván není, anebo byl z jakýchkoli důvodů přerušen či odložen.[18]

12 ŠKVAIN P. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3772.

13 KRÁL, V. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody] In: DRAŠTÍK, A., FENYK, J. a kol. *Trestní řád. Komentář. II. díl.* Wolters Kluwer, Praha, 2017, s. 868.

14 Ibid.

15 Ibid.

16 Srov. staré ust. § 325 odst. 2 tr. řádu; § 325 odst. 5 tr. řádu.

17 Sněmovní tisk 657/0, novela trestního řádu. *PSP ČR* [online]. Návrh zákona včetně důvodové zprávy, s. 16. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=166325

18 KRÁL, V. § 327 [Upuštění od výkonu trestu odnětí svobody]. In: DRAŠTÍK, FENYK a kol., 2017, op. cit., s. 873.

Jde o řešení *ultima ratio*, které se uplatní, pouze pokud se veškerá léčba jeví jako neúčelná, a pokračující výkon trestu by byl s ohledem na zdravotní stav odsouzeného nedůvodný a nevhodný. V těchto situacích je VTOS za hranicí lidské důstojnosti a odsouzený není schopen se podrobit podmínkám VTOS, případně ani vůbec chápat jeho smysl.[19]

Ve srovnání s ust. § 325 odst. 1 tr. řádu, které hovoří pouze o *„těžké nemoci"* je ust. § 327 odst. 3 tr. řádu poněkud konkrétnější, neb hovoří o *„nevyléčitelné a životu nebezpečné nemoci"*, i přesto však nemusí být vždy výkladově zcela jednoznačné, neboť je zřejmé, že některé nemoci jsou sice závažné, nevyléčitelné a vedou k úmrtí, v počátečních stádiích však této závažnosti nutně dosahovat nemusí. Podle současné komentářové literatury se touto nevyléčitelnou životu nebezpečnou nemocí rozumějí zejména některé formy nádorových onemocnění, jiná závažná onemocnění životně důležitých orgánů nebo onemocnění AIDS.[20] Zcela totožná formulace se však vyskytovala v komentářové literatuře k trestnímu řádu již v roce 2008,[21] přičemž mj. léčba onkologických onemocnění od té doby zásadně postoupila a riziko úmrtí při těchto onemocněních je již podstatně nižší než v minulosti.[22] Je proto třeba mít na vědomí, že toto je uvedeno spíše demonstrativně a rozhodně sama skutečnost, že odsouzený trpí nějakým konkrétním onemocněním, by bez dalšího neměla vést k upuštění od VTOS; je třeba určitého stadia a intenzity tohoto onemocnění. Co se týče nemocí duševních, ustanovení se uplatní zejména v případě některých psychóz, nikoli však v případě poruch osobnosti (tzn. psychopatií), přestože i tyto jsou nevyléčitelného charakteru.[23]

1.3 Rozhodování ve věcech přerušení VTOS a upuštění od VTOS

Evropský soud pro lidská práva stanovil pro rozhodování, v situacích, kdy není zřejmé, zda by měl odsouzený nadále setrvávat ve VTOS, tato tři kritéria: 1) zdravotní stav vězně, 2) kvalita poskytované péče a 3) posouzení, zda by měl být stěžovatel vzhledem ke svému zdravotnímu stavu nadále zadržován.[24] Je však zřejmé, že i přes stanovení takových kritérií budou tyto situace mnohdy komplikované, a nacházet odpověď na otázku, zda je již vhodné přistoupit k těmto institutům či nikoli, bude nesnadné.

Ze zahraničních výzkumů vyplývá, že právě neurčitost pojmů jako je *„těžká nemoc"* či *„závažný zdravotní stav"* často vede k tomu, že se lékaři zdráhají vyslovit diagnózu, což je dáno strachem z důsledků v případě, že by byla situace vyhodnocena mylně a na svobodu by tak byl propuštěn odsouzený, který by mohl opakovat trestnou činnost.[25] Lékař by měl rozhodovat

[19] KRÁL, V. § 327 [Upuštění od výkonu trestu odnětí svobody]. In: DRAŠTÍK, FENYK a kol., 2017, op. cit., s. 873.

[20] ŠKVAIN P. § 327 [Upuštění od výkonu trestu]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3777.

[21] RŮŽIČKA, M., ŠKVAIN, P., KRÁL, V. § 327 [Upuštění od výkonu trestu]. ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 2455.

[22] NOPL ČR 2030: Souhrn analytické studie. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. S. 22. Dostupné z: https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2022/06/NOPL-CR-2030-priloha-1-souhrn-analyticke-studie.pdf

[23] ŠKVAIN P. § 327 [Upuštění od výkonu trestu]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3777.

[24] Rozsudek ESLP ze dne 17. 9. 2009, ve věci *Enea proti Itálii*, stížnost č. 74912/01, bod 59.

[25] KAUSHIK, S., CURRIN-MCCULLOCH, J. Dying for a change: a systematic review of compassionate release policies. *International Journal of Prison Health*. 2022, roč. 19, č. 1, s. 47–62. DOI: https://doi.org/10.1108/IJPH-11-2021-0110

toliko o slučitelnosti zdravotního stavu odsouzeného s probíhajícím VTOS, otázce, zda zdravotní stav odsouzeného vylučuje opakování trestné činnosti, by se již věnovat neměl.[26]

Mezi zohledňované faktory při rozhodování o propuštění odsouzeného ze zdravotních důvodů patří typicky věk odsouzeného, nákladnost léčby, náročnost péče o odsouzeného, závažnost diagnózy, prognóza nemoci.[27] Soudce by měl také přihlédnout k délce nevykonaného trestu, event. jeho zbytku,[28] případně i k chování odsouzeného ve VTOS.[29] Nejpodstatnějším kritériem je však zdravotní stav sám o sobě; přílišná koncentrace na potenciální rizika propuštění odsouzeného na svobodu může vést k neadekvátně restriktivnímu rozhodování, kdy soudce již operuje nikoli s reálným rizikem, ale s pouhou možností, že by mohl v budoucnu nastat problém.[30] Toto se odráží zejména v situacích, kdy se jedná o odsouzené, kteří se nacházejí ve věznici za násilnou kriminalitu, u nichž je obava z jejich potenciální nebezpečnosti pro společnost vyšší.[31] Je třeba vyhodnocovat nebezpečnost takového pachatele nikoli na základě trestného činu, jehož se dopustil, ale v kontextu jeho aktuálního chování a především aktuálního zdravotního stavu; pro ilustraci lze uvést případ ze zahraničí, kdy byla zamítnuta žádost o propuštění odsouzeného za násilnou trestnou činnost, který v průběhu výkonu trestu ochrnul na všechny čtyři končetiny, a to s odůvodněním, že tento je stále schopen mluvit, a tudíž navést k trestné činnosti někoho jiného.[32] V případě, že je odsouzenému zamítnuta žádost o přerušení trestu či upuštění od trestu z důvodu jeho potenciální nebezpečnosti pro společnost, mělo by se jednat o relevantní riziko, které skutečně ospravedlňuje uvěznění více než propuštění ze zdravotních důvodů, nikoli o pouhou hypotetickou hrozbu, která má podklad toliko ve skutečnosti, že odsouzený v minulosti páchal trestnou činnost.[33] Vhodně nastavená právní úprava by nadto měla být použitelná i v těch nejtěžších případech; přerušení VTOS by mělo být realizováno tak, aby bylo možné i v případě nutnosti přerušit trest i odsouzenému, který byl odsouzen za závažnou kriminalitu (např. formou monitoringu či systému kontrol).[34]

Současně by mělo být dbáno i na formální stránku věci – řízení o přerušení VTOS, event. upuštění od VTOS se odehrávají ve vykonávacím řízení. O žádostech podávaných dle § 325 odst. 1 tr. řádu rozhoduje samosoudce bez nařízení jednání, ledaže shledá, že je nařízení

---

26 O'LEARY, R. Compassionate Release and Decarceration in the States. *Iowa Law Review*. 2022, roč. 107, č. 2, s. 654; toto by mělo být z důvodu vyloučení morálního či profesního dovozování odpovědnosti lékaře v případě, že by odsouzený na svobodě trestnou činnost opakoval, nadto lékař ani nemůže být schopen předvídat veškeré možné chování odsouzeného.

27 HOLLAND, M. M., PROST, S. G., HOFFMAN, H. C., DICKINSON, G. E. Department of Corrections Compassionate Release Policies: A Content Analysis and Call to Action. *OMEGA – Journal of Death and Dying*. U. S., 2020, roč. 81, č. 4, s. 614–615. DOI: https://doi.org/10.1177/0030222818791708

28 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 8. 1998, sp. zn. 7 Tzn 77/98.

29 ŠKVAIN P. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3772.

30 O'LEARY, 2022, op. cit., s. 646.

31 Ibid., s. 645.

32 Ibid., s. 659.

33 Ibid., s. 658.

34 Ibid., s. 645.

jednání vhodné.[35] Je-li jednání nařízeno, je možné jej konat formou neveřejného zasedání.[36] Někteří autoři vytýkají, že v rámci těchto řízení jsou prováděny důkazy zásadního charakteru, k nimž se odsouzení chtějí vyjádřit, a upozorňují na situace, kdy se odsouzený o samotné existenci některých důkazů dozvídá až ze soudního rozhodnutí.[37] Existenci takové praxe potvrzuje i nedávný nález Ústavního soudu, kdy se tento zabýval případem odsouzeného, jemuž byla zamítnuta žádost o upuštění od VTOS v rámci neveřejného zasedání, přičemž tento odsouzený neměl možnost se s podklady, na jejichž základě bylo rozhodnutí vydáno, vůbec seznámit, a tím pádem na ně nemohl ani jakkoli reagovat.[38] Taková praxe představuje naprostý rozpor se zájmem na spravedlivém řízení, neboť odsouzený by měl být řádně obeznámen s důkazy a měl by mít možnost se k nim případně vyjádřit, což se vztahuje i na stanoviska státních úředníků (tedy např. lékařských komisí VS ČR).[39]

2 Analýza institutů

Pro vyhodnocení praxe těchto institutů jsem se obrátila na Zdravotnický odbor Generálního ředitelství VS ČR, Oddělení centrální evidence vězněných osob Generálního ředitelství VS ČR a vybrané obecné soudy, které v těchto věcech rozhodují. V souladu s ust. § 320 odst. 2 tr. řádu je k rozhodování v těchto věcech příslušný okresní soud, v jehož okrese se trest odnětí svobody vykonává. Z tohoto důvodu jsem vybrala zejména soudy, které mají působnost v okresech věznic disponujících specializovaným oddílem trvale pracovně nezařaditelných, neboť jsem předpokládala, že právě v těchto okresech bude ze strany odsouzených podáváno více žádostí o přerušení VTOS. Při výběru soudů jsem též zohlednila charakter věznic, abych měla k dispozici pro srovnání různé stupně zabezpečení a typy věznic.

Z těchto důvodů jsem kontaktovala:

- Okresní soud v Karlových Varech (Věznice Ostrov, mj. pro vysoký stupeň zabezpečení věznice s ostrahou),
- Okresní soud v Pardubicích (Věznice Pardubice, mj. pro střední stupeň zabezpečení věznice s ostrahou),
- Okresní soud v Havlíčkově Brodě (Věznice Světlá nad Sázavou, věznice pro ženy),
- Okresní soud v Jičíně (Věznice Valdice, věznice se zvýšenou ostrahou),
- Okresní soud v Karviné (Věznice Karviná, věznice se zvýšenou ostrahou),
- Okresní soud v Chomutově (Věznice Všehrdy, věznice pro mladistvé),
- Městský soud v Brně (Vazební věznice a ÚPVZD Brno, tato sice nedisponuje specializovaným oddílem TPN, ale funguje při ní druhá z nemocnic),

35 ŠKVAIN, P. § 325 [Přerušení výkonu trestu]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3771.

36 § 240 tr. řádu.

37 BRUNOVÁ, M., POLANSKÝ, I. Kontradiktornost ve vykonávacím řízení trestním – řízení o přerušení a upuštění od výkonu trestu. *Bulletin advokacie*. 2021, č. 5, s. 36.

38 Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2024, sp. zn. II. ÚS 197/24.

39 Rozhodnutí ESLP ze dne 11. 1. 2018, *Colloredo Mannsfeld proti České republice*, stížnost č. 51896/12, bod 18.

- Okresní soud v Mostě (Věznice Bělušice, věznice nedisponující specializovaným oddílem TPN).[40]

Po těchto soudech jsem požadovala informace ohledně jejich rozhodovací praxe za období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2023. V součtu mi tak bylo od výše uvedených soudů za stanovené období zasláno 226 rozhodnutí o žádostech podaných podle § 325 odst. 1 tr. řádu a dalších 53 rozhodnutí o žádostech podle § 327 odst. 3 tr. řádu. Dále jsem měla k dispozici též 29 rozhodnutí stížnostních soudů ve věcech o přerušení VTOS a 8 rozhodnutí stížnostních soudů ve věcech upuštění od VTOS. V součtu je tedy do této analýzy zahrnuto 316 rozhodnutí ve zmíněných věcech.

2.1 Přerušení výkonu trestu odnětí svobody

Z celkového počtu zkoumaných 226 žádostí bylo vyhověno 67 žádostem (29,6 %), přičemž je podstatný rozdíl v praxi Městského soudu v Brně oproti praxi ostatních soudů ohledně počtu žádostí, kterým bylo vyhověno (viz Tabulka 1). Lze se domnívat, že tomu tak je právě z důvodu že při Vazební věznici a ÚPVZD Brno funguje jedna z nemocnic VS ČR, tudíž se zde bude nacházet vyšší koncentrace odsouzených v objektivně špatném zdravotním stavu. Z 29 projednávaných stížností byla pouze ve 2 případech věc stížnostním soudem navrácena k opětovnému rozhodnutí – jednou z důvodu nutnosti vypracování znaleckého posudku,[41] jednou pro neshody mezi stanoviskem oblastní lékařské komise a znaleckým posudkem.[42]

Tabulka č. 1: Počet podaných žádostí podle § 325 odst. 1 tr. řádu

Soud	Počet	Vyhověno	Procentuálně
MS Brno	57	38	67 %
OS Havlíčkův Brod	45	6	13,3 %
OS Karlovy Vary	39	7	17,9 %
OS Chomutov	14	0	0 %
OS Jičín	12	0	0 %
OS Karviná	4	0	0 %
OS Most	10	1	10 %
OS Pardubice	45	15	33,3 %
Celkem	226	67	29,6 %

Zdroj: zaslaná soudní rozhodnutí

[40] Oslovila jsem též Obvodní soud pro Prahu 4 (Vazební věznice Praha Pankrác, při které funguje jedna z nemocnic VS ČR), rozhodovací praxe tohoto soudu však převyšuje rozsah rozhodovací praxe všech ostatních soudů dohromady, přičemž anonymizace tolika rozhodnutí by pro OS P4 představovala nesmyslnou administrativní zátěž. Na Obvodní soud pro Prahu 4 jsem se proto obrátila s žádostí o nahlížení do spisů, což mi připadalo jako vhodná alternativa, díky které bych získala nejen představu o finálním rozhodnutí, ale o celém průběhu několika případů. Toto mi však bohužel umožněno nebylo, a proto rozhodovací praxe Obvodního soudu pro Prahu 4 do této práce nikterak zahrnuta není.

[41] Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 11. 2021, sp. zn. 13 To 279/2021.

[42] Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 6. 2018, sp. zn. 14 To 214/2018.

Nelze si činit iluze o důvodnosti mnohých žádostí. Odsouzení je někdy vnímají jako poslední možnost, jak by mohli výkon trestu oddálit, a žádají o přerušení VTOS či dokonce upuštění od VTOS podle ust. § 327 odst. 3 tr. řádu ve chvíli, kdy trpí sice nepříjemnými, každopádně zcela obvyklými zdravotními komplikacemi, jakými jsou diabetes, hypertenze, fraktury nebo obezita. Není ani ojedinělé, že zamítnutí žádosti je odůvodněno zejména skutečností, že odsouzený dlouhodobě s lékařem nespolupracuje, nebo dokonce podepsal negativní revers. Někteří odsouzení žádosti také podávají, aby mohli pečovat o osobu blízkou (typicky o svou matku nebo družku), k tomu však institut dle § 325 odst. 1 tr. řádu neslouží.

2.1.1 Žadatelé

Žádosti zpravidla podávají sami odsouzení (95 %), méně často jsou podávány vězeňským personálem nebo osobami blízkými. Mezi těmito odsouzenými převažují muži (157 žádostí; tj. 69 %), a to i ve zkoumaném rozsahu, kde absentuje stále velké množství mužských věznic v ČR. To odpovídá celkovému složení vězeňské populace, kdy muži tvoří 91,2 %.[43] Nadto je třeba poznamenat, že před novelizací tr. řádu účinnou od 1. 10. 2020, ust. § 325 odst. 1 tr. řádu pokrývalo i situace, kdy se trest přerušoval těhotné ženě nebo matce novorozeného dítěte, a proto jsou z předcházejících let do počtů zahrnuty také tyto ženy, přestože dnes toto ustanovení pokrývá pouze zdravotní problémy. Jedná se o 18 z celkového počtu 70 žen.

Věkové složení žadatelů není možné ze soudních rozhodnutí zjistit, neboť tyto údaje jsou anonymizovány. Pouze od Okresního soudu v Chomutově jsem obdržela informaci, že za stanovené období nebyla u tohoto soudu podána ani jedna žádost od mladistvého odsouzeného.[44] Oddělením Centrální evidence vězněných osob Generálního ředitelství VS ČR mi však byl poskytnut přehled osob, jimž byl výkon trestu přerušen, dle kterého průměrný věk osoby, které byl ve stanoveném období VTOS přerušen, činí 41,75 let.

Ze zkoumaných rozhodnutí nevyplývá, že by určité onemocnění automaticky vedlo k přerušení VTOS. Údaje, jakými zdravotními potížemi odsouzení trpí, některé soudy opět anonymizují (22 % případů). Často k přerušení vedou onkologické problémy, vzácná onemocnění či kombinace několika zdravotních problémů (viz Tabulka 2). Rozhodně však nelze říct, že by každému odsouzenému, který trpí některým z uvedených onemocnění, byl VTOS bez dalšího přerušen. Na druhé straně jsem se také setkala s případem, kdy byl odsouzenému VTOS přerušen pro velmi závažnou formu diabetu, což je naopak onemocnění, které obvykle nezakládá důvod přerušení VTOS.[45]

Též jsem zaznamenala případ, kdy byl VTOS přerušen odsouzenému s velmi těžkou depresí, v důsledku které se vůbec nedařilo plnit účel uloženého trestu.[46] Zákonná dikce ust. § 325

43 Statistická ročenka Vězeňské služby 2023, s. 147.

44 Tato informace byla cíleně vyžádána vzhledem k tomu, že do působnosti tohoto soudu spadá Věznice Všehrdy, tedy věznice speciálně určena pro mladistvé. Minimálně v jednom případě rozhodovací praxe Okresního soudu v Havlíčkově Brodě jsem se však setkala s žádostí podanou mladistvou žadatelkou, která byla zejména v důsledku užívání drog v kritickém stavu.

45 Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 3. 7. 2017, sp. zn. 5 Nt 292/2017.

46 Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 4. 5. 2018, sp. zn. 5 Nt 277/2018.

odst. 1 tr. řádu explicitně (na rozdíl od ust. § 327 odst. 3 tr. řádu) nezakládá důvod přerušení VTOS v případě duševního onemocnění. Lidsky však rozhodnutí soudu považuji za pochopitelné, neb i po vynaložení všech snah, se zde dlouhodobě nedařilo kritický stav odsouzeného nikterak zmírnit, což představovalo nestandardní zátěž pro personál i samotného odsouzeného. K upuštění od VTOS, které se vztahuje i na duševní choroby, by navíc mělo docházet opravdu jen v krajních případech, kdy je jisté, že pouhé přerušení VTOS nemůže být úspěšným řešením konkrétní situace, a zde mohly být stále pochybnosti o tom, že taková situace již nastala. *De lege ferenda* tak lze zvážit, zda by přerušení VTOS nemělo být za určitých podmínek umožněno i pro závažná duševní onemocnění.

Tabulka č. 2: Důvody podávaných žádostí podle § 325 odst. 1 tr. řádu

Žádost pro	**Počet**	**Vyhověno**
onkologické problémy, nádorová onemocnění	21	15
kardiologické problémy, infarkt	13	3
Hepatitida	9	1
cévní problémy	4	1
mozkové příhody, neurologické problémy	6	0
TBC	4	0
problémy pohybového aparátu (s výjimkou fraktur)	20	2
diabetes, hypertenze47	11	1
fraktury, úrazy	6	1
vzácná onemocnění48	4	1
psychická onemocnění	7	1
kombinace mnoha potíží	26	1
novorozené dítě, gravidita	18	15
jiné onemocnění[49]	15	2
strach o osobu blízkou, jiný důvod	12	0
neznámé[50]	50	13

Zdroj: zaslaná soudní rozhodnutí

2.1.2 Posuzované skutečnosti

Soudy se obvykle řídí pouze zdravotním stavem odsouzeného, aniž by věnovaly valnou pozornost jiným skutečnostem. Často je uvedena délka trestu a jeho plánovaný konec (77,5 %), ojediněle je explicitně uvedena zbývající část trestu (řádově v jednotkách z celkového

47 Diabetes a hypertenze jsou pod jednou položkou, neboť většina žadatelů trpí těmito dvěma problémy současně.

48 Vzácným onemocněním je míněn např. Gorlinův syndrom anebo syndrom Guilain-Barré.

49 Jedná se o onemocnění, které není podřaditelné do kategorií výše, např. syfilis či meningokoková meningitida.

50 Jak jsem uvedla výše, soudy někdy anonymizovaly i konkrétní zdravotní potíže odsouzeného. V některých případech – zvláště v případech, kdy byl VTOS opětovně přerušen, se též lze setkat s velmi stručnými rozhodnutími, kdy není explicitně popsán zdravotní stav odsouzeného.

počtu). Relativně často bývá zmíněna trestná činnost odsouzeného (28,6 %), kdy tato odpovídá obecným statistikám ohledně četnosti trestné činnosti odsouzených osob (nejčastěji jsou žadatelé odsouzeni pro krádeže, podvody, neplacení výživného atp.).[51] O trochu méně bývá uvedeno zařazení do konkrétního typu věznice či umístění do daného stupně zabezpečení v typu věznice s ostrahou (24,6 %), ještě méně bývá věnována pozornost chování odsouzeného v průběhu VTOS (20,4 %), kdy bývají zmíněny kázeňské tresty a odměny, případně jiná činnost odsouzeného v průběhu VTOS (programy, kterých se účastní atd.). Někdy se však lze setkat s rozhodnutími, která jsou naopak velmi podrobně odůvodněna, a je detailně popsána nejen trestní minulost odsouzeného, ale i např. jeho vztahy s rodinou, dluhy a plány do budoucna (21 případů z celkového počtu).

Praxe uváděných informací se u různých soudů taktéž poněkud liší, některé soudy tyto doplňující informace nezmiňují vůbec (Okresní soud v Mostě), jiné naopak velmi pravidelně (Okresní soud v Pardubicích). Uvádět tyto informace nemusí být vždy nutné, je také zřejmé, že všechny tyto údaje nejsou pro vydání rozhodnutí podle § 325 odst. 1 tr. řádu stejně důležité. Za podstatné z těchto údajů lze považovat zejména ty, které reflektují aktuální nebezpečnost odsouzeného pro společnost, tj. chování odsouzeného ve VTOS, případně trestní minulost (zda se jedná o prvovězněného či recidivistu), v některých případech může být silným argumentem trestná činnost odsouzeného.[52] Dále mohou být důležité údaje týkající se naplnění účelu trestu, tj. jeho celková délka, jeho vykonaná délka a opět chování odsouzeného ve věznici.

Uvedení některých doplňkových informací lze však považovat za vhodné, a to zejména s ohledem na skutečnost, že o žádostech zpravidla rozhoduje samosoudce bez nařízení zasedání, vzhledem k čemuž by zde měl být kladen tím větší požadavek na kvalitní odůvodnění rozhodnutí.[53] Tyto faktory nemusí nutně zasahovat přímo do otázky vhodnosti přerušení VTOS jako takové, ale do dílčích otázek, tj. jaká je vhodná délka přerušení VTOS, jakým způsobem by měl být tento odsouzený kontrolován, event. zda a v jakém rozsahu by mu měl být čas strávený mimo věznici v rámci léčení započten do VTOS.[54]

Za velmi vhodné považuji uvedení doposud probíhající léčby odsouzeného, příp. jak se tento k léčbě staví (neboť u odsouzeného, který dlouhodobě jakoukoli léčbu odmítá, nelze zpravidla předpokládat, že tomu při přerušení VTOS bude jinak), či zda je požadovaná léčba vůbec možná – setkala jsem se s případem, kdy léčba, pro kterou odsouzený podal žádost o přerušení VTOS, byla lékařem vyloučena pro kontraindikaci.[55] V ideálním případě by měl být popsán plánovaný léčebný postup. Takový popis považuji za velmi dobré odůvodnění při zamítnutí žádosti, neboť jím je nastíněno, jakým způsobem bude stav odsouzeného

51 Statistická ročenka Vězeňské služby 2023, s. 124.

52 V některých případech naopak trestná činnost odsouzeného bude argumentem zavádějícím, zejména v případech, kdy se chování odsouzeného podstatně změnilo či došlo ke skutečně fyzické nemožnosti trestnou činnost opakovat, srov. O'LEARY, 2022, op. cit., s. 659.

53 Od soudů jsem vyžádala informaci, zda bylo rozhodováno ve veřejném zasedání, neveřejném zasedání anebo bez jejich nařízení, bohužel tyto nejsou často dle vyjádření soudů dohledatelné. Většina soudů však uvedla, že rozhodují téměř vždy bez nařízení zasedání, s výjimkou Okresního soudu v Pardubicích, který rozhoduje vždy v neveřejném zasedání. Veřejné zasedání bylo nařízeno v 8 případech.

54 Nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2014, sp. zn. I. ÚS 3439/13.

55 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 1. 8. 2022, sp. zn. 4 Nt 2910/2022.

ve VTOS nadále zajištěn. S tímto jsem se však setkala bohužel jen ojediněle (celkem pouze v 5 případech), jedná se přitom o popis v rozsahu několika vět, např.: *„Zdravotní stav odsouzeného bude v rámci výkonu trestu dostatečně odborně řešen. Bude u něj realizováno doporučené neurochirurgické konzilium a v případě, že bude indikováno operační řešení, bude mu toto zajištěno ve spolupráci s mimorezortními poskytovateli zdravotních služeb."*[56]

2.1.3 Co se děje po přerušení VTOS?

Pro adekvátní posouzení rozhodovací činnosti soudů považuji za vhodné mít k dispozici nejen soudní rozhodnutí, ale také informace o následném stavu. Pokud byl odsouzenému trest přerušen – byl kontrolován? Léčil se? Opakoval trestnou činnost? Vrátil se do věznice? Pokud mu trest přerušen nebyl – nezhoršil se následně v důsledku toho jeho stav?

Na tyto otázky si nelze odpovědět ze soudních rozhodnutí. Žádala jsem proto o poskytnutí těchto informací Oddělení Centrální evidence vězněných osob Generálního ředitelství VS ČR, bohužel mi však bylo sděleno, že tato data VS ČR centrálně neeviduje. Je však obvyklé, že se odsouzený, do věznice již nenavrátí, protože zemřel.[57] Zdravotnickým odborem Generálního ředitelství VS ČR mi bylo sděleno, že takové údaje zpravidla vůbec neevidují, neboť toto již nespadá pod působnost VS ČR. S ohledem na tyto skutečnosti proto nemohu s jistotou posoudit, jaká je soudní praxe v těchto věcech, neboť to nejzásadnější kritérium pro posouzení dobrého rozhodnutí – tedy jeho odezva v praxi – chybí.

Pro jistou představu na tomto místě však mohu zmínit například případ odsouzeného, který podal žádost o přerušení VTOS u Okresního soudu v Pardubicích v průběhu dvou let celkem 4x. Opakovaně mu přitom bylo vyhověno pro potřebnost léčby, v posledním případě již VTOS přerušen nebyl, kdy soud shledal, že je jeho stav již plně stabilizován.[58] Jeho případ není ojedinělý a stává se, že po navrácení do VTOS odsouzený znovu pro přetrvávající, event. nové zdravotní potíže podává opětovnou žádost.

2.1.4 Kdy je vhodné výkon trestu odnětí svobody přerušit?

U přerušení VTOS se většina usnesení omezí na formulaci *„stav odsouzeného je v prostředí věznice aktuálně stabilizován."* Lze každopádně narazit i na rozsáhlejší a lépe odůvodněné formulace jako *„zdravotní stav odsouzeného není zcela v pořádku a lze jej hodnotit za určitých okolností jako vážný a zároveň odsouzeného omezující, a to jak v běžném životě, ale i v podmínkách VTOS,"*[59] nebo *„skutečnost, že zdravotní stav při této diagnóze je kolísavý, je obecně známa. Dle názoru soudu nelze tedy dovodit, že by samotný výkon trestu působil na významné zhoršování nemoci odsouzeného."*[60]

Z takových formulací vyplývá, že soudy by měly přihlížet k zdravotnímu stavu odsouzeného v kontextu celé situace, a mělo by být především rozlišováno, zda je zdravotní stav

56 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 27. 6. 2022, sp. zn. 2 Nt 2908/2022.

57 Tato informace mi byla sdělena Zdravotnickým odborem Generálního ředitelství VS ČR v rámci e-mailové komunikace dne 12. 12. 2022.

58 Usnesení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 1. 6. 2020, sp. zn. 0 Nt 2102/2018.

59 Usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 4. 10. 2022, sp. zn. 11 To 214/2022.

60 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 13. 4. 2021, sp. zn. 2 Nt 2903/2021.

odsouzeného ohrožen pouze onemocněním samým, anebo je ohrožen v důsledku neschopnosti věznice zajistit potřebnou léčbu. Zatímco špatný zdravotní stav nezakládá zpravidla sám o sobě důvod přerušení, nemožnost léčby v prostředí věznice již tento důvod založit může. Lze zmínit např. zamítnutou žádost odsouzené, která si sice byla vědoma, že její onemocnění onkologického charakteru je v zásadě léčitelné v prostředí věznice, již ale více než rok od poslední operace čekala na zahájení léčby, stejně tak vždy velmi dlouho čekala na léky.[61] Zde se nabízí otázka, kam až sahá právo na zdravotní péči v kontextu odsouzených, kdy tato by měla být vždy na úrovni srovnatelné s péčí poskytovanou v civilních zařízeních,[62] přičemž touto srovnatelností se míní i dostupnost zdravotní péče.[63] Mělo by tak být posouzeno, zda by čekací lhůta na svobodě v tomto případě byla seznatelně kratší. Pokud by tomu tak skutečně bylo, lze se domnívat, že v tomto smyslu věznice nezajistila adekvátní zdravotní péči, tudíž mohl být dán důvod přerušení VTOS. V takovém případě by rozhodnutí bylo v rozporu s právem na ochranu zdraví této odsouzené.

2.2 Upuštění od výkonu trestu odnětí svobody

Žádosti o upuštění od VTOS jsou méně četné než žádosti o přerušení VTOS podle § 325 odst. 1 tr. ř. a za předmětné období jsem od stejného počtu soudů obdržela pouze 53 rozhodnutí o žádostech podle § 327 odst. 3 tr. řádu, přičemž mi bylo dále zasláno též 8 rozhodnutí stížnostních soudů v těchto věcech (všechny stížnosti byly zamítnuty). Těmto žádostem je též v podstatně menším množství případů vyhověno než v případech přerušení VTOS podle ust. § 325 odst. 1 tr. řádu (jedná se o 13,2 % oproti 29 % případů, kdy je vyhověno žádostem v případě přerušení VTOS), což je logické, neboť jak již bylo výše nastíněno, rozhodnutí dle § 327 odst. 3 tr. řádu je nevratného charakteru a slouží pro zcela krajní situace (srov. Tabulka 3).

Tabulka č. 3: Počty rozhodnutí o žádostech podaných podle § 327 odst. 3 tr. řádu za období od 1. 1. 2017 do 31. 12. 2023

Soud	Počet	Vyhověno	Procentuálně
MS Brno	7	5	71,4 %
OS Havlíčkův Brod	12	0	0 %
OS Karlovy Vary	11	2	18,1 %
OS Chomutov	2	0	0 %
OS Jičín	9	0	0 %
OS Karviná	0	0	0 %
OS Most	5	0	0 %
OS Pardubice	7	0	0 %
Celkem	53	7	13,2 %

Zdroj: zaslaná rozhodnutí

61 Usnesení Okresního soudu v Havlíčkově Brodě ze dne 10. 1. 2018, sp. zn. 0 Nt 2363/2017.

62 Rozsudek ESLP ze dne 1. 9. 2016, ve věci *Wenner proti Německu*, stížnost č. 62303/13, bod 55.

63 RADA EVROPY (1993). *Zdravotnické služby ve věznicích*. Výňatek ze třetí souhrnné zprávy CPT, publikované v roce 1993, bod 33-37. Dostupné z: https://rm.coe.int/16806ce91e

Je zřejmé, že k této možnosti soudy přistupují v těch nejzávažnějších případech a v praxi zcela ojediněle. Není ani výjimečné, že žadatel sice podá žádost o upuštění od VTOS podle § 327 odst. 3 tr. řádu, ale trest je mu nakonec pouze přerušen podle § 325 odst. 1 tr. řádu. V jednom případě jsem se též setkala s upuštěním od VTOS podle ust. § 327 odst. 3 tr. řádu také v případě, kdy odsouzenému z více než tříletého trestu zbývalo už jen 22 dní, a přestože toto nebylo v rozhodnutí explicitně řečeno, lze se domnívat, že i tato okolnost přispěla v konkrétním případě k aplikaci ust. § 327 odst 3 tr. řádu.[64]

Skutečnosti, které jsou soudy v těchto případech posuzovány, jsou velmi obdobné jako v případech, kdy soudy rozhodují o přerušení VTOS podle ust. § 325 odst. 1 tr. řádu. Zpravidla je tedy posuzován toliko zdravotní stav odsouzeného a jen zcela výjimečně jsou zohledněny další okolnosti jako je např. chování odsouzeného ve VTOS. Vzhledem k tomu, že vyhověno těmto žádostem bylo jen v jednotkách případů, nelze vyvozovat zásadní závěry ohledně onemocnění, které by k upuštění od VTOS vedla častěji; v největším počtu případů se však jednalo o kombinaci více zdravotních potíží (srov. Tabulka 4).

Tabulka č. 4: Důvody podávaných žádostí podle § 327 odst. 3 tr. řádu

Žádost pro	**Počet**	**Vyhověno**
AIDS	1	1
onkologické problémy, nádorová onemocnění	4	0
kardiologické problémy, infarkt	6	0
hepatitida	2	0
cévní problémy	1	0
mozkové příhody, neurologické problémy	3	0
TBC	1	0
problémy pohybového aparátu (s výjimkou fraktur)	2	0
diabetes, hypertenze	5	0
fraktury	0	0
psychická onemocnění	2	0
vzácná onemocnění[65]	1	1
kombinace více zdravotních problémů	13	4
strach o osobu blízkou, jiný důvod	0	0
Neznámé	7	1

Zdroj: zaslaná soudní rozhodnutí

2.2.1 Kdy je vhodné od VTOS upustit?

Ačkoli je zákonná dikce ust. § 327 odst. 3 tr. řádu konkrétnější, než je tomu v případě přerušení VTOS, mohou být stále mnohé situace nejednoznačné. Za dobrou specifikaci předmětného ustanovení trestního řádu lze považovat, že při upuštění od VTOS podle § 327 odst. 3

64 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 2. 10. 2019, sp. zn. 7 Nt 2925/2019.

65 Jednalo se o Huntingtonovu chorobu.

tr. řádu by mělo jít o onemocnění, které *„dlouhodobě a zásadním způsobem ztěžuje schopnost odsouzeného podrobit se podmínkám výkonu trestu odnětí svobody, případně i vnímat jeho smysl, a v dohledné době nelze očekávat zlepšení zdravotního stavu odsouzeného, spíše naopak."*[66]

Setkala jsem se také s jedním velmi dobrým odůvodněním, kdy bylo od VTOS upuštěno odsouzenému trpícímu Huntingtonovou chorobou, přičemž soud zde pro upuštění od VTOS stanovil tato tři kritéria: progrese nemoci je rychlá, disabilita pacienta je vysoká a příčinná léčba není možná ani známá.[67] Tato kritéria lze dle mého názoru považovat za velmi dobře zvolená a uplatnitelná i v obecné rovině jako vodítko pro posuzování obdobných případů.

2.3 Kontroly odsouzených, jimž byl výkon trestu odnětí svobody přerušen

Jak jsem již uvedla výše, VS ČR informace o tom, co se dělo po (ne)přerušení VTOS neeviduje. Současně mě také zajímalo, zda je nějakým způsobem kontrolováno, jestli se tito odsouzení na svobodě skutečně léčí a zda povoleného přerušení VTOS nezneužívají. Z tohoto důvodu jsem se s otázkou ohledně kontrol obrátila na instituce, u nichž jsem předpokládala, že by se touto otázkou mohly v rámci své působnosti zabývat, a to na VS ČR, Probační a mediační službu, Ministerstvo spravedlnosti a vybrané soudy.

VS ČR mi bylo v souladu s mým očekáváním sděleno, že tato ve své působnosti kontroly odsouzených, jimž byl VTOS přerušen, nemá, a tudíž je ani nijak dodatečně neřeší, neboť tito se nacházejí mimo VTOS, a tudíž i mimo působnost VS ČR. Podobně mi bylo sděleno i Probační a mediační službou, že ani tato nemá ve své působnosti výkon takových kontrol, ačkoli v případě Probační a mediační služby jsem již předpokládala, že by se touto problematikou zabývat mohla.[68]

Rozhodla jsem se proto oslovit též některé soudy, abych zjistila, zda je otázka kontrol těchto odsouzených řešena ze strany soudů, a současně Ministerstvo spravedlnosti, zda není stanoveno nějaké plošné doporučení. Ministerstvem spravedlnosti mi bylo sděleno, že tato otázka jím řešena nikterak není.[69] Co se týče oslovených soudů, na tomto místě byly odpovědi již poměrně různorodé. Rozhodla jsem se oslovit všechny okresní soudy v České republice, které mají ve svém okrese umístěnou věznici a dále též pro srovnání i dalších 5 soudů, které ve svém okrese věznici nemají, a tudíž by pravděpodobně tuto otázku řešit neměly.

Konkrétně se tedy jednalo o:

- Městský soud v Brně (Vazební věznice a ÚPVZD Brno),
- Okresní soud v Českých Budějovicích (Věznice České Budějovice),

66 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 14. 3. 2022, sp. zn. 4 Nt 2920/2021.

67 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 9. 8. 2021, sp. zn. 4 Nt 2906/2021.

68 Při předpokladu, že by se Probační a mediační služba mohla věnovat kontrolám odsouzeným, jimž byl VTOS přerušen ze zdravotních důvodů jsem vycházela z ust. § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 257/2000 Sb., o probační a mediační službě, kde je specifikováno, že tato se věnuje mimo jiné též kontrole odsouzeného v souvislosti s odkladem nebo přerušením výkonu trestu odnětí svobody. Toto ustanovení každopádně míří spíše na standardnější situace, než je přerušení ze zdravotních důvodů, k němuž dochází skutečně okrajově; srov. sdělení Probační a mediační služby ze dne 11. 4. 2024, č. j. PMS-SD-000447/2024-2.

69 Sdělení Ministerstva spravedlnosti ze dne 28. 8. 2024, č. j. MSP-592/2024-OSV-OSV/5.

- Okresní soud v Mostě (Věznice Bělušice),
- Okresní soud v Břeclavi (Věznice Břeclav),
- Okresní soud v Ostravě (Věznice Heřmanice),
- Okresní soud v Sokolově (Věznice Horní Slavkov),
- Okresní soud v Nymburce (Věznice Jiřice),
- Okresní soud v Karviné (Věznice Karviná),
- Okresní soud Brno-venkov (Věznice Kuřim),
- Okresní soud v Karlových Varech (Věznice Kynšperk nad Ohří, Věznice Ostrov),
- Okresní soud v Šumperku (Věznice Mírov),
- Okresní soud v Lounech (Věznice Nové sedlo),
- Okresní soud v Trutnově (Věznice Odolov),
- Okresní soud v Opavě (Věznice a ÚPVZD Opava),
- Okresní soud v Rakovníku (Věznice Oráčov),
- Okresní soud v Pardubicích (Věznice Pardubice),
- Okresní soud Plzeň-jih (Věznice Plzeň),
- Okresní soud v Příbrami (Věznice Příbram),
- Okresní soud v Třebíči (Věznice Rapotice),
- Okresní soud v Jablonci nad Nisou (Věznice Rýnovice),
- Okresní soud v České Lípě (Věznice Stráž pod Ralskem),
- Okresní soud v Havlíčkově Brodě (Vězncie Světlá nad Sázavou),
- Okresní soud v Jičíně (Věznice Valdice),
- Okresní soud v Kladně (Věznice Vinařice),
- Okresní soud v Chomutově (Věznice Všehrdy),
- Okresní soud ve Znojmě (Věznice Znojmo),
- Obvodní soud pro Prahu 4 (Vazební věznice a ÚPVZD Praha Pankrác),
- Okresní soud v Berouně, Okresní soud v Rakovníku, Okresní soud v Děčíně, Okresní soud v Benešově, Okresní soud v Českém Krumlově.

Ve většině případů mi bylo sděleno, že žádný konkrétní zavedený způsob kontrol odsouzených, jimž byl VTOS přerušen, nemají. Okresní soud v Kladně tuto skutečnost odůvodnil odlišností jednotlivých případů, kdy v každém případě může být vhodný odlišný postup. Některé soudy uvedly, že si v těchto případech vyžádají lékařské zprávy, event. zprávy o průběhu léčby (Okresní soud v České Lípě, Okresní soud v Příbrami). Okresním soudem v Českém Krumlově a Okresním soudem v Nymburce mi bylo sděleno, že tyto kontrolují toliko, zda odsouzený následně znovu nastoupil do VTOS. Okresní soud v Opavě mi sdělil, že kontrola je prováděna pouze v případě žen, jimž je VTOS přerušen do 1 roku dítěte, v případě odsouzených, jimž byl VTOS přerušen ze zdravotních důvodů již nikoli.[70]

[70] Sdělení Okresního soudu v Opavě ze dne 23. 8. 2024, sp. zn. 33 Si 161/2024.

Okresním soudem v Jičíně, jímž mi bylo sděleno, že v případě přerušení trestu je nařízen dohled Probační a mediační služby v obvodu bydliště odsouzeného,[71] a dále též Okresní soud v Pardubicích, který uvedl, že se soud v případě přerušení VTOS obrátí na zdravotnické zařízení s dotazem, zda byl účel přerušení trestu naplněn.[72] Nejpodrobněji popsal postup své praxe Okresní soud v Břeclavi, kdy uvedl, že prošetřuje chování odsouzeného v místě bydliště, a to ve spolupráci s Policií České republiky, kdy tato sděluje, zda se odsouzený nedopouští dalšího protiprávního jednání a vede řádný život, přičemž současně je sledováno, zda se odsouzený dostavuje na plánované zákroky a lékařské prohlídky.[73] Takový postup se jeví jako vhodně nastavené řešení, s tím, že v některých odůvodněných případech, kdy by byl nadbytečný, od něj může být upuštěno. Jak bylo popsáno výše, zbylé soudy uvedly, že tato praxe není nijak konkretizována, příp. že se kontrolami odsouzených, jimž byl VTOS přerušen ze zdravotních důvodů, nezabývají vůbec.[74] Ačkoli je zřejmé, že se v rámci celého trestního řízení jedná o zcela okrajovou oblast, přinejmenším v některých případech považuji za vhodné tuto oblast nepodcenit.

2.4 Rozhodnutí podle § 325 odst. 5 trestního řádu

S výše nastíněnou problematikou kontrol odsouzených, jimž byl VTOS na základě ust. § 325 odst. 1 tr. řádu přerušen, úzce souvisí také možnost aplikace ust. § 325 odst. 5 tr. řádu. V případě, že samosoudce shledá, že důvod přerušení podle § 325 odst. 1 tr. řádu VTOS odpadl, anebo je důvodná obava, že odsouzený uprchne, případně se chová v rozporu s účelem tohoto přerušení, samosoudce může podle ust. § 325 odst. 5 přerušení VTOS odvolat.

Pro zkoumání aplikace ust. § 325 odst. 5 tr. řádu jsem oslovila všechny soudy v České republice, v jejichž okrese je umístěna věznice (viz výše), neboť v těchto případech bude rozhodovat stejný soud, jako rozhodl o přerušení VTOS, resp. soud, který je příslušný v okrese, kde se nachází věznice, v níž odsouzený vykonával trest odnětí svobody.[75]

V návaznosti na mé žádosti mi od výše uvedených 27 soudů za celé tříleté období od zakotvení nové právní úpravy byla zaslána pouze dvě rozhodnutí, a to z Okresního soudu v Karlových Varech a Městského soudu v Brně.[76]

V prvním z těchto dvou případů bylo přerušení VTOS odvoláno, jelikož odsouzený již podstoupil jak plánovaný zákrok, tak nutnou chemoterapii, a tudíž odpadl důvod, pro který byl VTOS přerušen.[77] Druhý případ byl poněkud komplikovanější – zde byl odsouzenému pětiletý VTOS přerušen na období devíti měsíců za účelem léčby karcinomu prostaty. Tento

71 Sdělení Okresního soudu v Jičíně ze dne 30. 7. 2024, sp. zn. 50Si 722/2024.

72 Sdělení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 1. 8. 2024, sp. zn. 41 Si 325/2024.

73 Sdělení Okresního soudu v Břeclavi ze dne 22. 8. 2024, sp. zn. 34 Si 48/2024.

74 Toto pochopitelně dává smysl u uvedených pěti soudů, které jsem oslovila pro srovnání, ačkoli se v jejich okrese nenachází věznice.

75 § 320 odst. 2 tr. řádu.

76 Okresní soud v Břeclavi mi nad rámec uvedeného zaslal dvě vydaná rozhodnutí podle starého ust. § 325 odst. 2 tr. řádu.

77 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 14. 3. 2022, sp. zn. 4 Nt 2931/2020.

odsouzený byl ve VTOS pro spáchání zločinu týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 199 odst. 1, 2 písm. d) tr. zákoníku, zločinu týrání svěřené osoby podle § 198 odst. 1, 2 písm. c), d) tr. zákoníku a dvojnásobného přečinu maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 2 tr. zákoníku. Hned následující den poté, co mu byl VTOS přerušen za účelem radiologické léčby, se však rozhodl opětovně kontaktovat svou manželku a nezletilé děti, v důsledku čehož bylo Okresním soudem v Jihlavě vydáno předběžné opatření spočívající v zákazu vstupu do bezprostředního okolí bydliště manželky a nezletilých dětí a setkávání se s nimi.[78] Jakmile bylo toto předběžné opatření doručeno Městskému soudu v Brně, rozhodl tento o odvolání povoleného přerušení VTOS, neboť bylo zřejmé, že odsouzený přerušení VTOS okamžitě zneužil a dokonce se dopouštěl obdobného jednání, pro které mu byl trest odnětí svobody uložen.[79] Tento příklad je tak poměrně dobrým argumentem pro přihlédnutí nejen ke zdravotnímu stavu odsouzeného, ale i k dalším faktorům, jako je právě jeho chování ve VTOS, jeho charakter, předcházející trestná činnost apod. Ačkoli je zřejmé, že nikdy nelze předem poznat, kdo bude povoleného přerušení zneužívat, považuji za vhodné dbát určité prevence a pamatovat na to, že ani velmi závažná diagnóza, kterou tento odsouzený ostatně také měl, nemusí být překážkou páchání další trestné činnosti.

Současně mě tato zaslaná dvě rozhodnutí vedou k otázce, čím je způsobeno, že je tento institut využíván tak málo.[80] Jednou z možných úvah je, že je toto zapříčiněno jeho nadbytečností, neboť si soudci při povolování přerušení VTOS počínají natolik obezřetně, že je tento přerušen jen v těch nejnutnějších případech, kdy následně není důvod přerušení odvolávat, neboť odsouzení se řádně léčí, přerušení nezneužívají a trest je přerušen na zcela optimální časový úsek. Ačkoli bych si toto ráda myslela, připadá mi pravděpodobnější, že se praxe odvolání povoleného přerušení VTOS zatím stále příliš nezažila – anebo, což mi připadá nejpravděpodobnější s ohledem na informace, které mi byly doposud poskytnuty ohledně kontrol přerušených VTOS – to, zda odsouzený dodržuje léčebný režim a zda povoleného přerušení nezneužívá, nebývá v některých případech příliš kontrolováno, a tudíž pokud je zjištěn důvod zakládající aplikaci ust. § 325 odst. 5 tr. řádu, stane se tak spíše náhodou, a tudíž v případech, kdy by mohl být dán důvod k aplikaci § 325 odst. 5 tr. řádu, o něm soudce mnohdy neví. Taková úvaha koresponduje i se zaslaným rozhodnutím Městského soudu v Brně, kdy se soudce o zneužívání přerušeného VTOS dozvěděl z důvodu zaslání předběžného opatření vydaného Okresním soudem v Jihlavě. Současně i v případě, že bychom se optimisticky domnívali, že odsouzení nemají tendenci přerušeného VTOS zneužívat, považuji za nepravděpodobné, aby situace popsaná v druhém

78 Pro úplnost doplňuji, že ve věci rozhodoval Okresní soud v Jihlavě, neboť se jednalo o soud příslušný vzhledem k bydlišti manželky a dětí odsouzeného.

79 Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 27. 4. 2021, sp. zn. 5 NT 279/2021.

80 Na tomto místě si dovolím upozornit, že pracuji se skutečností, že mi byla zaslána pouze dvě taková rozhodnutí za tříleté období, kdy jsem oslovila všechny soudy v České republice, které by mohly takové rozhodnutí vydat. Současně jsem si však vědoma limitů své práce, kdy je tato závislá na poskytnutých informacích od oslovených institucí a kdy je možné, že pracuji pouze se dvěma takovými rozhodnutími též z důvodu administrativních obtíží při vyhledávání žádaných rozhodnutí na některých soudech.

uvedeném případě, tedy že odpadl důvod pro přerušení VTOS, nastala pouze v jednom případě v České republice za tříleté období.[81]

V případě, že by tato má domněnka byla skutečně pravdivá, jednalo by se o poněkud nešťastné úskalí této právní úpravy, neboť v situaci, kdy by se soudce nedozvěděl o nežádoucím chování odsouzeného, jemuž byl VTOS přerušen, by ust. § 325 odst. 5 tr. řádu nemohlo plnit svůj účel.

3 Vyhodnocení zkoumané praxe

Doposud jsem rozebrala posuzované instituty z hlediska jejich teoretického vymezení a zaslaných 316 rozhodnutí obecných a krajských soudů, v následujících odstavcích se pokusím výsledky tohoto posouzení shrnout.

Pojem těžké nemoci

Ustanovení § 325 odst. 1 tr. řádu umožňuje přerušení VTOS odsouzenému, který je stižen těžkou nemocí; a ust. § 327 odst. 3 tr. řádu umožňuje upuštění od VTOS odsouzenému, který trpí těžkou nemocí neléčitelnou. Výše v textu jsem se zabývala pojmem *„těžké nemoci"* který je do jisté míry neurčitý a umožňuje prostor pro výklad. Tento prostor lze chápat do jisté míry pozitivně, neboť není možné, aby zákonodárce předvídal všechny myslitelné situace, které mohou postihnout konkrétní lidský organismus; považuji však za užitečné mít pro obsah pojmu těžké nemoci **stanovené základní mantinely**, čímž je možné předcházet situacím, kdy je tento vykládán příliš restriktivně či extenzivně.

S velmi dobrým nastavením takových mantinelů jsem se setkala ve výše zmiňovaném rozhodnutí o upuštění od VTOS, kdy Okresní soud v Karlových Varech stanovil tato tři kritéria pro upuštění od VTOS: progrese nemoci je rychlá, disabilita pacienta je vysoká a příčinná léčba není možná ani známá.[82] Domnívám se, že právě při zodpovězení otázek na rychlost progrese nemoci, míru disability pacienta a možnost příčinné léčby získáme odpověď, zda je v konkrétním případě vhodné uvažovat aplikaci ust. § 327 odst. 3 tr. řádu.

V případě přerušení VTOS je bližší vymezení *„těžké nemoci"* složitější, neboť trestní řád na tomto místě operuje pouze s *„těžkou nemocí"*, aniž by tuto jakkoli blíže specifikoval. Na základě rozebíraných teoretických pohledů i rozhodnutí okresních soudů lze poznamenat, že otázka aplikace § 325 odst. 1 tr. řádu nemíří tolik na závažnost nemoci jako takové, jako spíše na dostupnost adekvátní lékařské pomoci ve věznici, neboť ve chvíli, kdy věznice poskytuje stejné podmínky pro léčbu jako nemocnice na svobodě, není zpravidla třeba

81 Pro kontext na tomto místě doplňuji, že od roku 2021 do roku 2023 probíhalo v součtu 464 přerušení VTOS podle ust. § 325 tr. řádu (srov. Statistická ročenka Vězeňské služby 2021, s. 127; Statistická ročenka Vězeňské služby 2022, s. 123; Statistická ročenka Vězeňské služby 2023, s. 122).
Toto číslo je třeba chápat orientačně, neboť jsou do něj zahrnuta i přerušení z důvodu novorozeného dítěte, jimž se tento článek nevěnuje, přičemž není možné tato striktně oddělit. Současně nejsou do tohoto počtu každopádně zahrnuta přerušení, která probíhala za období od 1. 10. 2020 do 31. 12. 2020, kdy již byla účinná právní úprava § 325 odst. 5 tr. řádu.

82 Usnesení Okresního soudu v Karlových Varech ze dne 9. 8. 2021, sp. zn. 4 Nt 2906/2021.

VTOS přerušovat. Toto koresponduje s odůvodněním jednoho z usnesení Okresního soudu v Pardubicích, kdy soud uvedl, že *„zhoršení zdravotního stavu není výlučně vázáno na výkon trestu odnětí svobody, ale může k němu dojít i v případě pobytu odsouzeného na svobodě, což vyplývá ze samotné podstaty jeho onemocnění.“*[83] Pojem *„těžké nemoci“* sám o sobě je proto v kontextu většiny případů poněkud nepřesný, neboť se nejčastěji jedná o těžkou nemoc, která není léčitelná v podmínkách VTOS. Na druhé straně si lze představit situaci, kdy odsouzený trpí takovou chorobou, která dosahuje závažnosti a intenzity choroby, na níž by se jinak aplikovalo ust. § 327 odst. 3 tr. řádu, chybí ale podmínka neléčitelnosti této choroby. Takovému odsouzenému není VTOS přerušen primárně z důvodu poskytnutí vhodné léčby mimo věznici, která ve vězeňském prostředí není dostupná, ale z důvodu zájmu na jeho lidské důstojnosti, s níž je VTOS neslučitelný. V takovém případě by byl VTOS přerušen pro těžkou nemoc samu o sobě, na základě zkoumaných usnesení však lze sledovat, že zpravidla je důvodem odložení spíše nemožnost poskytnutí adekvátní léčby v podmínkách VTOS. Oproti tomu v případech aplikace § 327 odst. 3 tr. řádu bude ve velké části případů nepodstatné, pokud odsouzený, kterému by mělo být na základě jeho zdravotního stavu upuštěno od VTOS podle § 327 odst. 3 tr. řádu, odmítá jakoukoli léčbu, neboť smyslem upuštění od VTOS již není primárně léčba odsouzeného, ale zachování jeho základní lidské důstojnosti, s níž je pokračující VTOS ze své podstaty neslučitelný.

Posuzované skutečnosti

Skutečnosti jako jednání odsouzeného ve VTOS, jeho předchozí trestná činnost apod., by pak měly být zohledňovány pouze jako druhotné a rozhodně by neměly být hlavním důvodem, pro který bude anebo nebude VTOS přerušen, neboť to by zakládalo nerovnost v poskytování zdravotní péče a faktické podmínění potřebné zdravotní péče chováním odsouzeného, což je nepřípustné.[84] Současně však lze považovat za žádoucí, aby k těmto přihlédnuto bylo, protože je třeba mít na paměti i na zájem na ochraně společnosti.[85] Rovnováhu mezi požadavkem na zachování rovnosti a ochranou společnosti lze nacházet v tom, že tyto faktory budou odpovídat spíše na dílčí otázky přerušení trestu jako je délka přerušení, způsob kontroly apod. V případě praxe v aplikaci ust. § 325 odst. 1 tr. řádu jsem se však s tím, že by trest nebyl přerušen z důvodu rizikovosti konkrétního odsouzeného, nesetkala. V jisté části předmětných usnesení však tyto okolnosti byly alespoň zmíněny, přičemž jsem se několikrát setkala se zamítnutím žádosti o přerušení VTOS z důvodu dlouhodobé nespolupráce odsouzeného se zdravotnickým personálem a trvalého odmítavého postoje odsouzeného k jakékoli indikované léčbě.

V případech, kdy je kladně rozhodnuto o přerušení VTOS či o upuštění od VTOS, je rozhodnutí zpravidla podloženo lékařskými zprávami anebo znaleckým posudkem. Rozhodně by však bylo nesmyslné tvrdit, že ke kvalitně odůvodněnému rozhodnutí je v těchto věcech vždy nezbytné vypracování znaleckého posudku a zohlednění řady dalších faktorů

83 Usnesení Okresního soudu v Pardubicích ze dne 2. 8. 2018, sp. zn. 0 Nt 2108/2018.

84 Rozsudek ESLP ze dne 11. 3. 2004, ve věci *Iorgov proti Bulharsku*, stížnost č. 40653/98, bod 85.

85 ŠKVAIN P. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3772.

bezprostředně nesouvisejících se zdravotním stavem odsouzeného. Naopak je možné uvést rozhodnutí, kdy soud při aplikaci § 327 odst. 3 tr. řádu rozumně upustil od vyhotovení znaleckého posudku v případě čtyřměsíčního trestu odsouzeného, kdy toto soud odůvodnil tím, že vypracování znaleckého posudku by v tuto chvíli mělo delšího trvání než zbývající trest odnětí svobody, a tudíž by při následném upuštění od VTOS šel přímo proti smyslu tohoto institutu.[86]

Propuštění „nebezpečného" odsouzeného na svobodu?

Při diskuzi o institutech zasahujících do VTOS v zájmu ochrany zdraví odsouzeného se lze často setkat s obezřetným přístupem, zvláště pak hovoříme-li o institutech, které znamenají skutečný konec VTOS, jako je v českém právním řádu § 327 odst. 3 tr řádu. Setkala jsem se s případem odsouzené, jíž bylo zastaveno trestní stíhání, přičemž tato již v minulosti byla ve VTOS, od něhož jí bylo ze zdravotních důvodů upuštěno.[87] Je tak vidět, že ani závažná diagnóza nemusí být v některých případech překážkou trestné činnosti, čehož jsme si ostatně mohli všimnout i v jednom z rozebraných případů, kdy bylo přerušení VTOS odvoláno. Otázka, jak řešit tyto skutečně již velmi krajní (a naštěstí ojedinělé) situace, kdy je odsouzený ve skutečně závažném stavu neslučitelném s VTOS, každopádně je stále nebezpečný pro společnost, pro mě i po přečtení všech zaslaných rozhodnutí, zůstává nadále otevřená, neboť ji vnímám z právního i etického hlediska jako nesmírně náročnou. Osobně se domnívám, že východiska by bylo *de lege ferenda* možné hledat v nějaké formě „střední cesty", jakou by byla např. přeměna na trest domácího vězení, uložení přiměřené povinnosti či přiměřeného opatření, případně již zmiňované nastavení systému kontrol či monitoringu, a to v některých případech i pro odsouzené, jimž bylo od VTOS upuštěno.

Současně si však dovolím uvést, že i přesto, že jsem výše mnohdy upozorňovala spíše na možnost vzniku situací, kdy by byl VTOS např. přerušen odsouzenému, který by tohoto následně zneužíval, moje zkušenost se zkoumanými rozhodnutími ukazuje, že obzvláště v případech, kdy dochází k většímu zásahu do uloženého VTOS (je přerušen na delší dobu či je od něj zcela upuštěno), rozhodnutí bývají pečlivě odůvodněna a podložena odbornými vyjádřeními, lékařskými zprávami, předcházejícími zkušenostmi pacienta a mnohdy i více znaleckými posudky. Daleko více bych se proto obávala nikoli situace, že je takový institut aplikován unáhleně, ale spíše praxe, že ve VTOS zůstane i nadále pacient, který by tam již dávno být neměl. Současně také – jak jsem uvedla výše – nemám žádné podklady pro vyhodnocení, zda k takové situaci v kontextu některého z posuzovaných rozhodnutí nemohlo dojít; lze jen opět uvést že např. v případě přerušení VTOS VS ČR eviduje pouze odsouzené, jimž byl VTOS přerušen, neeviduje ale již co nastalo po vydání tohoto rozhodnutí. Domnívám se tak, že případy nevhodného přístupu k rozebíraným institutům by bylo možné odhalit toliko pozorným zkoumáním jednotlivých případů z hlediska celého jejich průběhu, což je z mé pozice bohužel nemožné. V tomto kontextu tak narážím na podstatné

[86] Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 3. 3. 2023, sp. zn. 5 Nt 267/2023.

[87] Usnesení Obvodního státního zastupitelství pro Prahu 7 ze dne 19. 1. 2023, sp. zn. 2 ZT 58/2022. S tímto usnesením jsem se setkala mimo rámec vyžádaných usnesení pro tento příspěvek, není pro jeho účely jinde zahrnuto.

limity své práce, kdy mohu předmětná rozhodnutí posuzovat pouze z formálního hlediska, bohužel však nikoli na základě jejich skutečných dopadů.

3.1 Úvahy *de lege ferenda* a nad možným budoucím využitím rozebraných institutů

Na závěr se budu krátce věnovat úvahám, které se týkají možných změn v rozebrané právní úpravě či v dosavadní praxi, zejména těm, které reagují na drobné nejasnosti v souvislosti s aplikací těchto institutů.

Pojem „těžké nemoci"

Výše jsem se na mnoha místech zamýšlela nad pojmem *„těžké nemoci",* jeho soudním výkladem i praktickými důsledky. Osobně nepovažuji za závadné, že tento pojem není na zákonné úrovni blíže definován, považuji však za vhodné, aby se tento pojem pohyboval v jistých mantinelech, které dovedou korigovat nežádoucí ať již příliš extenzivní či příliš restriktivní výklad. Jako takové mantinely mohou sloužit právě zmiňovaná tři kritéria v případě ust. § 327 odst. 3 tr. řádu.

Výklad těžké nemoci je komplikovaný zvláště v případě aplikace § 325 odst. 1 tr. řádu, kdy trestní řád tuto blíže nespecifikuje. Jak bylo nastíněno výše, je toto ustanovení v kontextu většiny případů, kdy se uplatní, poněkud nepřesné, neboť zpravidla není VTOS přerušován primárně z důvodu závažnosti onemocnění, ale pro nemožnost vhodné léčby v podmínkách VTOS. Současně je však třeba pamatovat i na méně časté případy, kdy je VTOS přerušen skutečně pro těžkou nemoc jako takovou, tj. v situacích, kdy je VTOS neslučitelný se zdravotním stavem odsouzeného samým, přičemž je předpokládána možnost zlepšení tohoto stavu.

Další možnou úvahou v kontextu institutu přerušení VTOS může být i vhodnost rozšíření možnosti aplikace tohoto institutu i na onemocnění duševní, což zákon v současnosti explicitně neumožňuje.[88] Přesto jsem se však setkala s jedním rozhodnutím, kdy takto trest přerušen byl, přičemž toto bylo v konkrétním případě odůvodněno přesvědčivě (srov. výše).[89] Pokud by měla být tato právní úprava smysluplně rozšířena i na duševní onemocnění, bylo by třeba se zamyslet nad tím, zda i v případě duševních onemocnění mohou nastat situace, kdy je pacient v závažném zdravotním stavu, přičemž je toto léčitelné mimo podmínky věznice; taková otázka již míří pochopitelně zejména na odborníky v oboru psychologie a psychiatrie.

88 Přinejmenším se tak jeví ve srovnání s ust. § 327 odst. 3 tr. řádu, které hovoří přímo i o duševním onemocnění. Zůstává samozřejmě možné toto ponechat toliko na soudním výkladu, domnívám se však, že by bylo zajímavé též porovnání, zda není při soudním rozhodování na duševní onemocnění pohlíženo jinak než na onemocnění fyzická. V případě, že by tomu tak skutečně bylo, tj. že by byla např. zjištěna menší ochota pro přerušení VTOS v případě závažného duševního stavu, považovala bych za vhodné i explicitní začlenění možnosti přerušení VTOS v případě závažného duševního onemocnění do zákonné úpravy.

89 Usnesení Městského soudu v Brně ze dne 4. 5. 2018, sp. zn. 5 Nt 277/2018.

Vhodné změny v soudní praxi

Soudce by se zejména při rozhodování v případech přerušení VTOS podle § 325 odst. 1 tr. řádu měl zabývat nejen zdravotním stavem odsouzeného samým, ale i jeho osobou, trestnou činností, chováním ve VTOS a již vykonaným trestem odnětí svobody.[90] To se v praxi děje jen částečně a nesetkala jsem se s rozhodnutím, kdy by byl v rozhodnutí některý z těchto důvodů explicitně zohledněn jako příčina vydání finálního rozhodnutí či jeho aspektů, s výjimkou odmítavého přístupu odsouzeného k jakékoli léčbě. Ačkoli je pochopitelné, že mnoho situací je velmi přímočarých a po soudci nelze požadovat, aby nad těmito rozhodnutími trávil nepřiměřené množství času, v některých případech považuji za rozumné se i těmito „doplňkovými" informacemi zabývat.

Za velmi vhodné pak považuji, aby v případě zamítnutí přerušení VTOS bylo v usnesení v krátkosti uvedeno, jak bude probíhat následná léčba odsouzeného ve VTOS. Takové poměrně jednoduché a krátké vyjádření považuji za nejsmysluplnější argument pro podložení skutečnosti, že je odsouzenému ve věznici zajištěna dostatečná zdravotní péče a není tudíž dán důvod přerušení VTOS. V praxi se toto bohužel děje jen ojediněle (pouze 5 rozhodnutí z 226) a považovala bych proto za vhodné, aby toto bylo zmiňováno častěji, a to nejen v kontextu nepovoleného přerušení VTOS podle § 325 odst. 1 tr. řádu, ale i v kontextu ust. § 327 odst. 3 tr. řádu.

Kontroly odsouzených, jimž byl VTOS přerušen

Poněkud problematicky se může jevit absence systému kontrol odsouzených, jimž byl VTOS přerušen, s čímž by mohla s jistou pravděpodobností souviset i nízká četnost aplikace ust. § 325 odst. 5 tr. řádu, kdy se zdá, že toto není příliš využíváno. Do budoucna bych proto považovala za vhodné, aby na úrovni jednotlivých soudů byla zakotvena obecná úprava praxe kontrol – pravděpodobně ve spolupráci s Probační a mediační službou. Za vhodné řešení považuji též elektronický monitoring těchto odsouzených. Toto by mělo důsledek jednak v podchycení situací, kdy je povoleného přerušení zneužito, současně se však domnívám, že nastavení efektivního systému kontrol na úrovni jednotlivých soudů by mohlo mít pozitivní vliv i na soudce, kteří o přerušení VTOS rozhodují. Toto by tak nemělo být chápáno jako zpřísnění podmínek povolení přerušení VTOS, ale možnost efektivnější aplikace tohoto ustanovení.

Nedomnívám se, že překážkou zavedení nějaké formy metodiky kontrol je specifičnost každého jednotlivého případu, jako uvedl Okresní soud v Kladně. Naopak považuji za vhodné, aby se v praxi nastavení systému kontrol doplňovalo se zohledněním povahy a chování odsouzeného, na základě čehož lze v případě nezbytnosti přerušení VTOS odsouzenému, který se jeví jako rizikový, nastavit kontroly o něco důsledněji; oproti tomu v případě odsouzeného, který se jeví jako méně rizikový, nastavit kontroly benevolentněji.

90 ŠKVAIN P. § 325 [Přerušení výkonu trestu odnětí svobody]. In: ŠÁMAL a kol., 2013, op. cit., s. 3772.

3.2 Shrnutí vyhodnocení zkoumané praxe

V závěru tohoto článku si dovolím shrnout výše rozebrané výstupy z teoretického vymezení zkoumaných institutů a následné analýzy zaslaných rozhodnutí:

- Problematický může být pojem těžké nemoci. Je vhodné stanovit základní mantinely pro jeho bližší vymezení a aplikaci.
- Instituty by měly být nastaveny tak, aby pamatovaly i na ty nejzávažnější případy.[91] Prevenci nežádoucích důsledků aplikace těchto institutů vnímám jednak v pečlivém uvážení celého kontextu situace, tj. nejen zdravotního stavu odsouzeného, ale i dalších doplňujících faktorů. Tyto faktory by sice neměly hrát primární roli při rozhodnutí o aplikaci institutu, ale mohou být klíčové pro určení např. délky přerušení VTOS, otázky započtení do řádného VTOS či způsobu kontroly.
- Při **přerušení VTOS podle § 325 odst. 1 tr. řádu** je vhodné zkoumat, zda je zdravotní stav ohrožen onemocněním samým anebo neschopností věznice zajistit adekvátní léčbu. Klíčová je ve většině případů reálná dostupnost a možnost péče, nikoli zdravotní stav sám o sobě. Měla by zde být uvážena adekvátní délka přerušení VTOS a na případy by mělo být nahlíženo v celém jejich kontextu, tj. měla by být uvážena i potenciální nebezpečnost odsouzeného, čemuž by mělo být přizpůsobeno např. nastavení kontrol v době, kdy je tento mimo věznici.
- Ze zaslaných rozhodnutí se jeví poněkud problematicky oblast kontrol odsouzených, jimž byl VTOS přerušen. Lze považovat za vhodné nastavení funkčního systému kontrol či monitoringu – ať již celostátně či na úrovni jednotlivých soudů. Takový krok by byl nejen prevencí pro nežádoucí stavy, kdy odsouzený přerušeného trestu zneužívá, ale současně by mohl mít vliv i na soudce, který by se při rozhodování mohl více koncentrovat na zdravotní stav odsouzeného.
- Při rozhodování o aplikaci institutu **upuštění od VTOS podle § 327 odst. 3 tr. řádu** považuji za vhodné zodpovězení těchto tří otázek: jaká je míra disability pacienta, jaká je progrese onemocnění, zda je možná či známá příčinná léčba. Taková tři kritéria mohou sloužit jako vodítko i v případě zastavení trestního stíhání podle § 172 odst. 1 písm. d) tr. řádu či případně přerušení trestního stíhání podle § 173 odst. 1 písm. b) tr. řádu.
- V případě zamítavého rozhodnutí o přerušení VTOS podle § 325 odst. 1 tr. řádu či upuštění od VTOS podle § 327 odst. 3 tr. řádu považuji za velmi vhodné uvést v rozhodnutí v několika větách krátký popis plánované léčby ve věznici. Takový popis lze považovat za vhodný argument podkládající zamítavé rozhodnutí a nepotřebnost aplikace žádaného institutu.

[91] Závažností je na tomto místě míněna potenciální nebezpečnost pachatele, nikoli jeho zdravotní stav.

Závěr

Cílem tohoto článku bylo komplexně postihnout českou teorii a praxi dvou institutů trestního práva, které řeší závažný zdravotní stav odsouzených osob, tuto vyhodnotit a zamyslet se nad jejími úskalími a hypotetickými změnami. Instituty byly nejprve představeny v teoretické rovině a následně zkoumány na základě 316 zaslaných rozhodnutí v kontextu dalších poskytnutých informací ze strany soudů, VS ČR, Probační a mediační služby a Ministerstva spravedlnosti.

Ačkoli se jedná v rámci celého trestního řízení o agendu velmi okrajového charakteru, rozhodně se nejedná o agendu jednoduchou. Soudci by v těchto případech měli uvážit řadu různých faktorů, přičemž po celou dobu posuzují zcela zásadní otázky – právo na ochranu zdraví a zájem na plnění účelu trestu odnětí svobody. Mělo by být také vždy dbáno na zachování práva na spravedlivý proces; i v případě vykonávacího řízení je tak nezbytné, aby měl odsouzený možnost se s podklady pro vydané rozhodnutí předem seznámit.

Na základě zaslaných rozhodnutí se lze domnívat, že posuzované instituty jsou v českém prostředí aplikovány většinou korektně a v souladu s jejich teoretickým vymezením. Jako největší úskalí lze vnímat nejasné vymezení v oblasti kontrol odsouzených, jimž byl VTOS přerušen. Do budoucna považuji proto za vhodné bližší upřesnění systému kontrol, přičemž tyto lze nastavit vždy v kontextu rizikovosti konkrétního případu. Toto považuji za vhodnou prevenci nežádoucích situací, které by mohly nastat. Současně se též domnívám, že dobře nastavený systém kontrol by mohl mít i pozitivní vliv na soudce, kteří v těchto věcech rozhodují, a kteří by mohli v některých případech mít tendenci být až příliš obezřetní. V případě, že není vyhověno žádosti odsouzeného o přerušení VTOS či upuštění od VTOS považuji za velmi vhodné, aby v takovém rozhodnutí byla krátce popsána plánovaná léčba odsouzeného v prostředí věznice. Takové vyjádření je dobrým argumentem, který je v praxi však používán jen ojediněle.

Ačkoli jsem zejména na konci této práce akcentovala především absenci systému kontrol a možnost propuštění na svobodu odsouzeného, který je stále rizikový pro společnost, daleko více bych se obávala vzniku situace, kdy odsouzený, jehož zdravotní stav je (přechodně či trvale) zcela neslučitelný s probíhajícím VTOS, nadále ve VTOS zůstává. Na tomto místě jsem si vědoma podstatných limitů mé práce, neboť ze své pozice nemohu vyhodnotit, zda v některém z případů nedošlo k situaci, kdy po vydaní poměrně přesvědčivého rozhodnutí realita ve věznici nevypadala nakonec zcela odlišně. Na nedávném nálezu Ústavního soudu lze sledovat, že někdy je rozhodováno, aniž by bylo odsouzenému předem umožněno se seznámit s podklady pro předmětné rozhodnutí, což lze samo o sobě považovat za nepřípustné, neboť i přes rozsah těchto řízení se pro konkrétního odsouzeného stále jedná o zcela zásadní otázky, které se bezprostředně dotýkají jeho osobní svobody a zdraví.

V úvodu této práce jsem zmiňovala případ, kterým se zabýval Veřejný ochránce práv a v textu tohoto článku jsem později zmiňovala další případy, kdy se odsouzení nacházeli

ve skutečně závažném zdravotním stavu. Právě na takových kazuistikách si lze představit, jaký může být často reálný stav těchto lidí, pročež je nezbytné k těmto případům přistupovat s patřičným respektem a při jejich řešení pamatovat na smysl trestu odnětí svobody jakož i na lidskou důstojnost.

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

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 555–578
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-7

Ransomvér a úhrada výkupného v kontexte trestného práva*

Ransomware and Ransom Payments in the Context of Criminal Law

Jozef Čentéš, Michal Rampášek*****

Abstrakt

Článok poskytuje systematický prehľad kľúčových právnych aspektov úhrad výkupného pri ransomvérových útokoch z pohľadu českého a slovenského trestného práva. Po úvode, sa v druhej kapitole sumarizuje doterajší výskum v tejto oblasti. Následne tretia kapitola približuje fenomén ransomvéru, so zameraním na model Ransomware-as-a-Service (RaaS) a jeho technicko-ekonomické pozadie. Štvrtá kapitola analyzuje mechanizmy legalizácie výkupného, najmä prostredníctvom kryptomien a anonymizačných nástrojov. Piata kapitola sa venuje právnym dôsledkom úhrady výkupného, vrátane možného porušenia sankčných režimov EÚ a trestnoprávnych rizík, ako je legalizácia výnosov z trestnej činnosti či financovanie terorizmu. Na záver sú rozobrané ďalšie riziká spojené s platbami výkupného a rámec pre rozhodovací proces poškodených s dôrazom na compliance a riadenie rizík.

Klíčová slova

Ransomvér; výkupné; trestné právo; legalizácia výnosov; sankcie; financovanie terorizmu; compliance a riadenie rizík.

Abstract

This article provides a structured overview of the key legal aspects of ransom payments in the context of ransomware attacks from the Czech and Slovak criminal law perspective. After introduction, the second section summarizes existing and recent research on the topic. The third section introduces the concept of ransomware, with a special focus on the Ransomware-as-a-Service (RaaS) model, and explores its technical and economic underpinnings. The fourth section analyses the laundering of ransom proceeds, particularly via cryptocurrencies and anonymization tools. The fifth section

* Financované EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu č. 17R05-04-V01-00002 (Kompetenčné centrum pre reguláciu kybernetickej bezpečnosti, ochrany súkromia a kybernetickej kriminality).

** Prof. JUDr. Jozef Čentéš, DrSc., Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika / Department of Criminal Law, Criminology and Criminalistics, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, Slovak Republic / E-mail: jozef.centes@flaw.uniba.sk / ORCID: 0000-0003-3397-746X / Scopus ID: 57205550015

*** JUDr. Michal Rampášek, doktorand, Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika; advokát / PhD. student, Department of Criminal Law, Criminology and Criminalistics, Faculty of Law, Comenius University in Bratislava, Slovak Republik; Attorney / E-mail: rampasek1@uniba.sk / ORCID: 0009-0006-6997-0250 / Scopus ID: 59404668600

examines the legal implications of ransom payments, including potential violations of EU sanctions regimes and the risk of committing money laundering or terrorism financing offences under criminal law. Finally, the article discusses other risks associated with ransom payments and a formal decision-making framework for victims, emphasizing compliance duties and risk management procedures.

Keywords

Ransomware; Ransom Payment; Criminal Law; Money Laundering; Sanctions; Terrorist Financing; Compliance and Risk Management.

Úvod

Právne aspekty platieb výkupného (v anglickom originály *„ransom")* pri ransomvérových útokoch zostávajú zložitou a spornou témou, v ktorej sa prelínajú regulačné, etické a právne aspekty. Hoci sa platenie výkupného vo všeobecnosti neodporúča, nie je *per se* trestným činom. Naša analýza relevantných ustanovení slovenského Trestného zákona[1] a českého trestního zákoníka[2] však poukazuje na možné právne riziká spojené s úhradou výkupného z hľadiska porušenia sankcií v oblasti kybernetických útokov v EÚ, ako aj vybraných trestných činov – legalizácie výnosov z trestnej činnosti a trestného činu financovania terorizmu.

S cieľom poskytnúť komplexný prehľad je tento článok štruktúrovaný do šiestich kapitol, ktoré sa zaoberajú kľúčovými prvkami tejto naliehavej problematiky. Po prvej úvodnej kapitole, sa v druhej kapitole venujeme doterajším a najnovším článkom v oblasti posudzovania platieb výkupného pri ransomvérovom útoku v oblasti trestného práva. V tretej kapitole predstavujeme pojem ransomware (v slovenskom tvare „ransomvér") s osobitným dôrazom na model ransomvér ako služba *(Ransomware-as-a-Service* – RaaS). Štvrtá kapitola sa zameriava na zložitosti platieb ransomu a metódy používané na pranie týchto platieb, najmä v kontexte kryptomien. Uhradiť či neuhradiť? Alebo vyjednávať? To sú otázky na ktoré sa pokúsime zodpovedať v rámci kľúčovej piatej kapitoly, kde sa venujeme právnym aspektom úhrady výkupného. V závere sa pozornosť presúva na rozhodovací proces, ktorý by mali poškodení ransomvérovým útokom dodržiavať pri zvažovaní platieb výkupného, pričom zdôrazňujeme povinnosti dodržiavania predpisov (compliance) a postupy riadenia rizík.

Kybernetický bezpečnostný incident (ďalej „incident") spôsobený ransomverovým útokom môže pre zasiahnutú právnickú osobu znamenať nemalé náklady. Spoločnosť IBM poukazuje na úspory nákladov pre poškodených pri zapojení orgánov činných v trestnom konaní po ransomvérových útokoch.[3] Obete ransomvéru, ktoré zapojili orgány činné v trestnom konaní, celovo znížili náklady za narušenie v priemere o takmer 1 milión USD, a to bez nákladov na zaplatenie výkupného. Zapojenie týchto orgánov tiež pomohlo skrátiť čas potrebný na identifikáciu a zvládnutie narušenia z 297 dní na 281 dní. Priemerné náklady

1 Zákon č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

2 Zákon č. 40/2009 Zb. v znění pozdějších předpisů.

3 Cost of a Data Breach Report 2024. *IBM* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.ibm.com/downloads/documents/us-en/107a02e94948f4ec

na incident sa pohybovali od 4,38 milióna USD so zapojením orgánov činných v trestnom konaní, do 5,37 milióna USD bez zapojenia orgánov činných v trestnom konaní, čo predstavuje rozdiel v nákladoch viac ako 20 %. Tieto údaje o nákladoch nezahŕňajú platby samotného výkupného. Podľa dostupných informácií 52 % obetí šifrovania nahlásilo incident orgánom činným v trestnom konaní a 63 % z nich nezaplatilo výkupné. Údaje spoločnosti IBM sú presvedčivým argumentom v prospech zapojenia orgánov činných v trestnom konaní po ransomvérovom útoku. Je to aj tým, že orgány činné v trestnom konaní vyvinuli nástroje na dešifrovanie, ktoré pomáhajú poškodeným obnoviť ich zašifrované súbory, a zároveň majú prístup k odborným znalostiam a zdrojom v procese obnovy.[4]

Podľa analýzy spoločnosti Chainalysis došlo v roku 2024 k poklesu platieb výkupného za ransomvér o 35 % v porovnaní s rokom 2023, ktorý bol rekordný. Hoci prvá polovica roka 2024 naznačovala, že objem platieb prekročí úroveň z predchádzajúceho roka[5], v druhej polovici došlo k výraznému poklesu. Zníženie platieb súviselo s úspešnými zásahmi orgánov činných v trestnom konaní a rastúcou neochotou poškodených platiť výkupné. Celkové príjmy z ransomvéru klesli na približne 813,55 milióna USD, čo je o 35 % menej oproti 1,25 miliardy USD v roku 2023, pričom ide o prvý pokles od roku 2022.[6]

1 Doterajšie vedecké spracovanie platby výkupného

V rámci systematického prehľadu literatúry sa zameriavame na priblíženie fenoménu ransomvéru a platby výkupného v kontexte trestného práva, súvisiaceho regulačného rámca, identifikáciu problémov, medzier a výskumných príležitostí v tejto oblasti, ako aj na vytvorenie výskumného rámca, ktorý môže podporiť budúce skúmanie v danej oblasti. Vzhľadom na nerozpracovanosť zvolenej témy v domácej odbornej literatúre, sme vykonali analýzu predovšetkým zahraničnej odbornej literatúry (meta analýzu) prostredníctvom troch primárnych zdrojov, a to v časovo neohraničenom období. Primárne zdroje tvorila databáza SCOPUS, ISI (Web of Science), a arXiv. Prehľad sa zameriava na problematiku osobitostí ransomvéru, faktorov vedúcich k (ne)uhradeniu výkupného, vrátane mechanizmov úhrady, dôsledkov pre poškodeného, ako aj celkového dopadu na ekosystém kybernetickej bezpečnosti. Osobitne nás zaujímala literatúra súvisiaca so zameraním na to, ako sa plnenie povinností v oblasti regulácie kybernetickej bezpečnosti (najmä prevencia a hlásenie kybernetických bezpečnostných incidentov) zohľadňuje zo strany orgánov činných v trestnom konaní, príp. iného štátneho orgánu, pri prípadnej úhrade vykúpeného poškodeným. Hlavnou použitou metódou výskumu je analytická metóda, prostredníctvom ktorej identifikujeme

4 Napr. COKER, J. Law Enforcement Confirms BlackCat Take Down, Decryption Key Offered to Victims. *Infosecurity Magazine* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.infosecurity-magazine.com/news/law-enforcement-blackcat-decryption/

5 Najmä v dôsledku rekordnej platby výkupného vo výške 75 miliónov USD, pozri WINDER, D. Record-Breaking $ 75 Million Ransom Paid To Dark Angels Gang. *Forbes* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.forbes.com/sites/daveywinder/2024/07/31/record-breaking-75-million-ransom-paid-to-dark-angels-gang/

6 Chainalysis Report: 35% Year-over-Year Decrease in Ransomware Payments, Less than Half of Recorded Incidents Resulted in Victim Payments. *Chainalysis* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.chainalysis.com/blog/crypto-crime-ransomware-victim-extortion-2025/

kľúčové ustanovenia a právne pojmy, porovnávame podobnosti, rozdiely a medzery medzi jednotlivými nástrojmi v boji proti ransomvéru a prostredníctvom analýzy dospievame ku konceptuálnemu uchopeniu súčasného právneho prostredia.

Meurs et al. považujú zákaz platieb výkupného, pokiaľ zvyšuje náklady na právne služby a pokuty, za prospešný, pretože znižuje zisk útočníkov. Zákonný zákaz by však mohol znížiť platby výkupného pod úroveň a znížiť náklady na právne služby pretože poškodení už nebudú vyhľadávať rady právnikov a vyjednávačov. Skúmanie efektu utajeného platenia výkupného na sociálny blahobyt by mohlo byť podľa týchto autorov cenným smerom budúceho výskumu. Zvýšenie nákladov na právne služby, ktoré by mohlo zahŕňať nielen náklady na právne služby, ale aj náklady na odborníkov na vyjednávanie a psychológiu, teda znižuje výšku výkupného. Vysoké náklady narúšajú zisk útočníkov. Neprinášajú však prospech poškodenému, pretože znamenajú len to, že platí náklady namiesto výkupného. Jedným zo spôsobov, ako o tom uvažovať zo spoločenského hľadiska, je regulácia (okrem zákazu platieb). Vyššia úroveň regulácie (napr. starostlivo presadzované sankčné zoznamy alebo požiadavky na oznamovanie útokov orgánom činným v trestnom konaní) by mala za následok zvýšenie nákladov na právne služby. Ideálnym riešením by bolo znížiť platby výkupného bez toho, aby platby výkupného boli realizované neoficiálnymi, skrytými spôsobmi.[7] Inak povedané, poškodení ransomvérovými útokmi by nemali byť motivovaní obchádzať oficiálne alebo legálne postupy pri riešení týchto incidentov.

Podľa Agentúry Európskej únie pre kybernetickú bezpečnosť *(European Network and Information Security Agency* – ENISA), keď sa platby uskutočnia, často nedosahujú pôvodne požadované sumy, čo naznačuje, že poškodení použili úspešnú vyjednávaciu taktiku. K tomuto vývoju prispieva niekoľko faktorov. Zdokonalené opatrenia kybernetickej bezpečnosti vrátane stratégií zálohovania a obnovy umožnili právnickým osobám odolávať ransomvérovým útokom bez potreby uhradiť výkupné. Okrem toho zintenzívnené úsilie orgánov činných v trestnom konaní proti ransomvérovým skupinám vytvorilo pre kyberzločincov nepriateľskejšie prostredie. Keďže si poškodení viac uvedomujú potenciálne dôsledky platenia výkupného, ako je opätovná kompromitácia a financovanie nezákonných aktivít, čoraz častejšie sa rozhodujú pre alternatívne spôsoby obnovy. Hoci celkový obraz naznačuje rastúcu neochotu platiť výkupné, realita zostáva zložitá. Rozhodnutie zaplatiť alebo nezaplatiť je ovplyvnené rôznymi faktormi vrátane povahy činnosti, kritickosti zašifrovaných údajov a tolerancie právnickej osoby voči riziku.[8]

Connolly a Borrion vo svojej práci analyzovali rozhodovacie procesy poškodených počas štyridsaťjeden ransomvérových útokov pomocou kvalitatívnych údajov zozbieraných od právnických osôb a policajtov z jednotiek pre boj proti počítačovej kriminalite v Spojenom kráľovstve. Z ich zistení vyplýva, že existujú dôvody, prečo sa napadnuté právnické osoby môžu rozhodnúť zaplatiť výkupné, aj keď majú zálohy. Mnohé z týchto dôvodov sa dajú

7 MEURS, T. a kol. Deception in double extortion ransomware attacks: An analysis of profitability and credibility. *Computers & Security* [online]. 2024, roč. 138, č. 103670. ISSN 0167-4048 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://doi.org/10.1016/j.cose.2023.103670

8 Threat Landscape 2024 report. *ENISA* [online]. 2024, s. 53 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2024-11/ENISA%20Threat%20Landscape%202024_0.pdf

pochopiť prostredníctvom finančnej analýzy a súvisia s účinnosťou, rýchlosťou, náročnosťou a nákladmi na obnovu, ako aj s rizikom poškodenia dobrej povesti a možnými pokutami od regulačných orgánov. Zistenia tiež odhalili aj menej predvídateľné prvky, ktoré môžu zohrávať dôležitú úlohu pri rozhodovaní (ne)zaplatiť výkupné: nedostatok vedomostí, zlé poradenstvo, tajné dohody, morálka, pocit zodpovednosti, tlak, neistota a dôvera.[9]

Iná štúdia z Holandska uskutočnená medzi 445 majiteľmi a manažérmi holandských malých a stredných obchodných spoločností ukázala, že pravdepodobnosť zaplatenia výkupného je nízka. Hoci sa zdá, že cenová dostupnosť požiadavky na výkupné nesúvisí s pravdepodobnosťou zaplatenia, odporúčanie spoločnosti zaoberajúcej sa kybernetickou bezpečnosťou zaplatiť výkupné a neexistencia záloh výrazne zvyšuje pravdepodobnosť zaplatenia výkupného.[10]

Za podstatnú okolnosť považujeme riešiť príčinu problému a nielen jeho príznaky. Platenie výkupného nie je jediným problémom, a možno ani tým hlavným. Podľa autorov Robles-Carrillo et al. najväčší problém spočíva v tom, že mnohí z poškodených nevyužívajú existujúce právne prostriedky na nahlásenie útoku a stíhanie trestného činu. Okrem toho, okrem tendencie riešiť problém mimo zákona, sa ransomvér stal biznisom pre poisťovne. Uzatvorenie poistnej zmluvy na prípadný ransomvér sa rovná poskytnutiu právnej záruky platby za spáchanie nezákonnej protiprávnej činnosti. Navyše je to dodatočná motivácia k páchaniu trestnej činnosti, pretože ak poškodený nemôže zaplatiť, poisťovňa zaplatí.[11]

Abely tvrdí, že neexistencia všeobecného federálneho zákazu platieb výkupného narúša účel a účinnosť sankčného režimu USA. Program sankcií USA v oblasti kybernetických útokov trpí zásadným problémom načasovania: platby útočníkom sú často zakázané až po tom, ako boli títo zaradení na zoznam osobitne označených osôb a blokovaných osôb *(Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* – SDN), ktorý vedie Úrad pre kontrolu zahraničných aktív *(Office of Foreign Assets Control* – OFAC) na ministerstve financií USA.[12] Okrem všeobecného zákazu úhrady výkupného boli navrhnuté aj iné riešenia. Westbrook napríklad navrhla podmienky beztrestnosti, tzv. bezpečný prístav *(safe harbor)* pre platby pri ransomvérových útokoch, ktorý by slúžil aj na prevenciu útokov a umožnil ich zastavenie.[13]

9 CONNOLLY, A.Y., BORRION, H. Reducing Ransomware Crime: Analysis of Victims' Payment Decisions. *Computers & Security* [online]. 2022, roč. 119, č. 102760. ISSN 0167-4048 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1016/j.cose.2022.102760

10 MATTHIJSSE, S. R., MONEVA, A., VAN 'T HOFF-DE GOEDE, M. S., LEUKFELDT, E. R. Examining ransomware payment decision-making among small- and medium-sized enterprises. *European Journal of Criminology* [online]. 2024 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1177/14773708241285671

11 ROBLES-CARRILLO, M., GARCÍA-TEODORO, P. Ransomware: An Interdisciplinary Technical and Legal Approach. *Security and Communication Networks* [online]. 2022, č. 2806605, 17 s. [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1155/2022/2806605

12 CHRISTINE, A. Ransomware, Cyber Sanctions, and the Problem of Timing. *Boston College Law Review* [online]. 2022, roč. 63, E. SUPP [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://bclawreview.bc.edu/articles/64

13 WESTBROOK, A. A Safe Harbor for Ransomware Payments: Protecting Stakeholders, Hardening Targets, and Defending National Security. *New York University Journal of Law and Business* [online]. 2022, roč. 18, č. 2 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: http://doi.org/10.2139/ssrn.3899370

2 Ransomvér a obchodný model RaaS

Ransomvér je typ škodlivého softvéru (malvér), ktorý útočníci (páchatelia) vyvíjajú a/alebo používajú na zamedzenie prístupu k údajom, systémom alebo sieťam a požadujú zaň výkupné. Medzi bežné metódy útoku patrí šifrovanie údajov, exfiltrácia údajov a narušenie prevádzky obete. Útoky často zahŕňajú viac ako jednu metódu a môžu zahŕňať hrozbu zverejnenia údajov poškodeného.[14]

Útočníci sa často zameriavajú na právnické osoby s vysokou hodnotou alebo právnické osoby, o ktorých si myslia, že je pravdepodobnejšie, že zaplatia výkupné, aby obnovili obchodné operácie alebo sa vyhli kontrole. Selektívne sa zameriavajú aj na právnické osoby pôsobiace v dodávateľských reťazcoch typu just-in-time, u ktorých je pravdepodobnejšie, že budú mať vyššie náklady na výpadok, ako aj na kritickú infraštruktúru alebo na tie, ktoré majú citlivé alebo cenné informácie. Útočníci môžu vyhodnotiť, že tieto právnické osoby majú v porovnaní s ostatnými väčšiu tendenciu platiť výkupné.

Ransomvér ako služba (RaaS) označuje protiprávny obchodný model, v rámci ktorého útočníci poskytujú balíky ransomvérového softvéru na Dark webe alebo externe zabezpečujú prvky ransomvérových útokov vrátane distribúcie škodlivého softvéru, počiatočnej kompromitácie siete obete, exfiltrácie údajov alebo vyjednávania o výkupnom pre pridružené spoločnosti výmenou za poplatok a/alebo percento z výkupného. Páchatelia si môžu zakúpiť aj odcudzené údaje (credentials) na prístup k systémom poškodeného a ich zneužitie, čo umožní distribúciu ransomvéru, a môžu tiež získať spravodajské informácie týkajúce sa konkrétnych odvetví v konkrétnych jurisdikciách, aby sa mohli zamerať na svoje ciele a maximalizovať účinnosť svojho útoku. Model RaaS znížil náklady a potrebné technické znalosti na vykonávanie útokov, čím sa znížili bariéry vstupu a umožnilo sa menej sofistikovanejším zločincom vykonávať ransomvérové útoky.

V rámci postupu útočníkov po úspešnom prieniku do systému a siete obete sa vyvinulo niekoľko spôsobov či úrovní vydierania tejto obete.

Dvojité vydieranie *(double-extortion)* označuje postup, pri ktorom útočníci pred zašifrovaním údajov obete exfiltrujú údaje a potom hrozia zverejnením odcudzených údajov, ak nebudú splnené požiadavky na výkupné. Táto hrozba zverejnenia dopĺňa hrozbu týkajúcu sa napadnutého systému. Táto taktika môže na poškodených vyvinúť ďalší tlak, aby zaplatili požiadavky na výkupné, aj keď sa im podarí obnoviť prevádzku.

Trojité vydieranie *(triple-extortion)* sa vzťahuje na postup, pri ktorom útočníci požadujú peniaze nielen od poškodeného, ktorý bol prvým cieľom, ale aj od poškodených, ktorí by mohli byť ovplyvnení zverejnením údajov pôvodného (cieľového) poškodeného, ako sú citlivé zdravotné údaje, osobné údaje, údaje k účtu a duševné vlastníctvo.

Viacnásobné vydieranie *(multiple-extortion)* sa vzťahuje na postupy, ktoré zahŕňajú viac ako dva spôsoby vydierania. Vychádza z dvojitého vydierania pomocou šifrovania a exfiltrácie,

[14] Report: Countering Ransomware Financing. *Financial Action Task Force (FATF)* [online]. Marec 2023 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Countering-Ransomware-Financing.pdf.coredownload.pdf

ale zahŕňa aj ďalšie nátlakové taktiky, ako je distribuované odmietnutie služby (DDoS), kontaktovanie zákazníkov poškodených a narušenie ich infraštruktúry.

Čoraz viac prípadov, kde za ransomvérovým útokom je primárny dôvod nenápadná exfiltrácia dát. V týchto prípadoch je požiadavka na výkupné často úplne nepodstatná. Takéto krytie ransomvérom je využívané štátnymi hráčmi resp. skupinami sponzorovaným štátmi, či zločineckými skupinami zameranými na priemyselnú špionáž.[15]

Vznikajú tiež nové skupiny. Zo štatistík vyplýva, že v prvom polroku 2024 bolo v činnosti 73 ransomvérových skupín v porovnaní so 46 skupinami v prvom polroku 2023, čo predstavuje 56-percentný nárast počtu ransomvérových skupín. Hoci sa skupiny zmenili, trendy zostali rovnaké. Je pozoruhodné, že veľké skupiny[16] vykonávajú operácie typu RaaS, čo znamená, že prenajímajú svoj ransomvér spolupracujúcim skupinám na vykonávanie útokov výmenou za percento z výnosov. Tento model je v súčasnosti v ekosystéme ransomvéru veľmi aplikovaný a medzi najaktívnejšími skupinami jednoznačne naďalej dominuje.[17]

3 Spôsoby platby výkupného a regulácia trhu s kryptoaktívami

V kontexte ransomvérových útokov a výkupného, platby často prebiehajú prostredníctvom anonymných alebo ťažko sledovateľných finančných technológií, najmä kryptomien. Táto anonymita a globalizácia platobných kanálov sťažujú tradičným orgánom činným v trestnom konaní ich detekciu a reguláciu. Z toho dôvodu je nutné analyzovať platby výkupného nielen z hľadiska ich bezprostredných následkov, ale aj ich možných dlhodobých dopadov na finančný systém, legislatívu a medzinárodnú bezpečnosť.

Legalizovanie ransomvérových platieb má predovšetkým nadnárodný charakter vzhľadom na cezhraničnú povahu virtuálnych aktív, v ktorých sa ransomvérové platby takmer vždy uskutočňujú.[18] Používatelia virtuálnych aktív môžu uskutočňovať peer-to-peer transakcie priamo medzi sebou, pričom používajú len svoj súkromný kľúč a internetové pripojenie, bez ohľadu na geografické hranice a bez zapojenia inštitúcií s povinnosťami v oblasti boja proti legalizácii výnosov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu (AML/CFT). Útočníci môžu využívať tieto vlastnosti virtuálnych aktív na uľahčenie rozsiahlych, takmer okamžitých cezhraničných transakcií bez tradičných finančných sprostredkovateľov, ktorí majú programy AML/CFT. Majú tiež prístup k poskytovateľom služieb virtuálnych aktív so sídlom po celom svete v jurisdikciách so slabými alebo neexistujúcimi kontrolami AML/CFT, ktoré páchatelia využívajú na speňaženie svojich nezákonných príjmov vo fiat mene.[19]

15 CONNOLLY, L.Y., WALL, D.S., LANG, M., ODDSON, B. An empirical study of ransomware attacks on organizations: an assessment of severity and salient factors affecting vulnerability. *Journal of Cybersecurity* [online]. 2020, roč. 6, č. 1, tyaa023 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1093/cybsec/tyaa023

16 V prvej polovici roka 2024 bola činnosť skupiny LockBit vážne narušená v dôsledku rozsiahlej operácie orgánov činných v trestnom konaní pod názvom „Cronos." Medzi ďalšie skupiny patria RansomHub, 8Base, BlackBasta a Play.

17 Ransomware in H1 2024: Trends from the Dark web. *Searchlight Cyber* [online]. S. 4 a 7 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://slcyber.io/whitepapers-reports/ransomware-in-h1-2024-trends-from-the-dark-web/

18 Countering Ransomware Financing. *FATF* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Methodsandtrends/countering-ransomware-financing.html

19 Ibid.

Po prijatí požiadavky na výkupné poškodený alebo tretia strana konajúca v jeho mene zvyčajne pošle finančné prostriedky prostredníctvom bankového prevodu, automatizovaného zúčtovacieho strediska alebo platby kreditnou kartou poskytovateľovi služieb virtuálnych aktív na nákup typu a sumy virtuálneho aktíva určeného útočníkmi; je potrebné dodať v súvislosti s platobnými kartami, že v ostatnom období sa do popredia dostávajú taktiež zneužitia platobných kariet podporujúcich RFID technológie.[20] Medzi tretie strany, ktoré konajú v mene poškodeného ransomvérovým útokom, môžu patriť spoločnosti zaoberajúce sa reakciou na incidenty alebo kyberpoistením. Následne odoslú platbu výkupného, často z peňaženky umiestnenej v službe poskytovateľa služieb virtuálnych aktív, na adresu virtuálnych aktív páchateľa. Zvyčajne ide o nehostovanú peňaženku (softvér alebo hardvér, ktorý umožňuje používateľom držať, uchovávať a prenášať virtuálne aktíva mimo tretej strany, napr. poskytovateľa služieb virtuálnych aktív; označuje sa aj ako nehostovaná peňaženka), ktorú kontroluje páchateľ alebo sprostredkovateľ, alebo o peňaženku hostovanú poskytovateľom služieb virtuálnych aktív, ktorá sa nachádza mimo jurisdikcie, kde došlo k útoku, a ktorá zvyčajne nespolupracuje so štátnymi orgánmi, teda najmä finančnými spravodajskými jednotkami.

MiCA[21] významne ovplyvňuje platby výkupného pri ransomvérových útokoch tým, že ukladá prísne požiadavky na poskytovateľov služieb kryptoaktív *(Crypto-asset service provider*, CASP), čím obmedzuje anonymitu transakcií a znižuje atraktivitu kryptomien pre trestnú činnosť. Podľa nariadenia MiCA kryptoaktívum je digitálne vyjadrenie hodnoty alebo práva, ktoré možno prevádzať a elektronicky uchovávať použitím technológie distribuovanej databázy transakcií alebo podobnej technológie. Jedným z kľúčových opatrení MiCA je povinnosť vykonávať dôsledné overovanie klientov a monitorovanie transakcií. To znamená, že prevádzkovatelia búrz, peňaženiek a ďalších služieb musia identifikovať používateľov a sledovať podozrivé transakcie.[22] Vďaka týmto mechanizmom je jednoduchšie sledovanie platieb výkupného a identifikovanie príjemcov, čo zvyšuje šance na ich odhalenie.

Ďalším dôležitým aspektom je pravidelné hlásenie o platbách súvisiacich s ransomvérom. MiCA vyžaduje, aby Európska komisia predložila správu o aplikácii MiCA, ktorá musí obsahovať údaje o počte a hodnote transakcií spojených s ransomvérovými útokmi.[23] Tento mechanizmus poskytuje cenné informácie pre orgány činné v trestnom konaní a regulátorov, čo umožňuje lepšie pochopenie trendov a vývoj stratégií na boj proti ransomvéru.

MiCA tiež zaväzuje poskytovateľov služieb kryptoaktív, ktorí držia kryptoaktíva svojich klientov, aby zabezpečili ich ochranu a zabránili ich zneužitiu. Poskytovatelia služieb kryptoaktív, ktorí poskytujú úschovu a správu kryptoaktív v mene klientov, by mali uzavrieť zmluvu so svojimi klientmi s určitými povinnými ustanoveniami a mali by zaviesť a vykonávať

20 KLIMEK, L. Misuse of contactless payment cards with radio-frequency identification. *Masaryk University Journal of Law and Technology* [online]. 2020, roč. 14, č. 2, s. 259–274. DOI: https://doi.org/10.5817/MUJLT2020-2-5

21 Čl. 3 ods. 1 bod 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1114 o trhoch s kryptoaktívami (ďalej „MiCA").

22 Článok 62 ods. 2 písm. (i), článok 76 ods. 1 písm. (a), ods. 7 písm. (h) MiCA.

23 Článok 140 MiCA.

politiku úschovy.[24] Toto opatrenie sťažuje útočníkom prevod a konverziu získaných výkupných platieb na fiat meny, čím sa znižuje motivácia požadovať platby v kryptomenách.

4 Právne aspekty platenia výkupného

Hoci platba výkupného *per se* nie je nezákonná v kontexte Trestného zákona, resp. trestního zákoníku[25], v závislosti od toho, komu a za akých okolností sa peniaze vyplácajú, existuje riziko spáchania trestného činu legalizácie výnosu z trestnej činnosti alebo trestného činu financovania terorizmu. Naviac je v kontexte ostatných zmien Trestného zákona potrebné venovať pozornosť trestnoprávnym aspektom porušenia medzinárodných či európskych sankcií.[26]

Slovensko a tiež Česká republika sú členmi medzinárodnej iniciatívy proti ransomvéru *(Counter Ransomware Initiative* – CRI)[27], ktorá zohráva kľúčovú úlohu v celosvetovom boji proti ransomvéru. Pripojením sa k CRI oba štáty zvyšujú svoju kolektívnu odolnosť a profitujú z medzinárodnej spolupráce pri odhaľovaní, narušaní a odrádzaní od aktivít ransomvéru. Toto členstvo zaväzuje právnické osoby a orgány verejnej moci dodržiavať osvedčené postupy a usmernenia CRI, ktoré kladú dôraz na posilnenie infraštruktúr kybernetickej bezpečnosti a podporu spoľahlivých mechanizmov výmeny informácií. Okrem toho sa oba štáty pripájajú k postoju CRI proti platbám výkupného a nabáda organizácie, aby uprednostnili obnovu údajov a integritu systému pred finančnými transakciami s kyberzločincami.[28]

V tejto súvislosti nás zaujal návrh ministerstva vnútra Spojeného kráľovstva (the Home Office) z januára 2025, ktorým sa plánuje prijať právne predpisy na boj proti ransomvéru, s cieľom *inter alia* znížiť objem peňazí, ktoré prúdia k páchateľom ransomvéru zo Spojeného kráľovstva, a tým odradiť páchateľov od útokov na právnické osoby v Spojenom kráľovstve.[29] Ide o návrh cieleného zákazu platieb výkupného pre všetky orgány verejného sektora

24 Recitál č. 83, článok 75 MiCA.

25 Poukazujeme tiež na rozsudok anglického odvolacieho súdu (Court of Appeal) vo veci *Masefield AG proti Amlin Corporate Member Ltd* [2011] EWCA Civ 24 (v kontexte pirátstva) ktorý potvrdil, že zaplatenie výkupného nie je v rozpore s verejným poriadkom, a uviedol, že *„neexistuje žiadna všeobecne uznávaná zásada morálky, žiadny jasne identifikovaný verejný poriadok, žiadny v podstate nespochybniteľný verejný záujem, ktorý by mohol viesť súdy k tomu, aby za súčasného stavu vecí konštatovali, že zaplatenie výkupného by sa malo považovať za vec, ktorá stojí mimo rámca, bez akéhokoľvek legitímneho uznania. Existujú len prvky protichodných verejných záujmov, ktoré sa presúvajú rôznymi smermi a ktoré ešte neboli vyriešené žiadnymi právnymi predpismi alebo medzinárodným konsenzom, pokiaľ ide o riešenie"*.

26 Zákonom č. 157/2025 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, sa o.i. zavádza nový trestný čin Porušenie reštriktívneho opatrenia podľa § 417a

27 Medzinárodná iniciatíva na boj proti ransomvéru. *SK-CERT* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.sk-cert.sk/sk/rady-a-navody/ransomware/medzinarodna-iniciativa-na-boj-proti-ransomveru/index.html

28 CRI joint statement on ransomware payments 2023. *GOV.UK* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.gov.uk/government/publications/cri-joint-statement-on-ransomware-payments

29 Open consultation Ransomware: proposals to increase incident reporting and reduce payments to criminals. GOV.UK [online]. 14. 1. 2025 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.gov.uk/government/consultations/ransomware-proposals-to-increase-incident-reporting-and-reduce-payments-to-criminals. Konzultácie preukázali silnú podporu cielenému zákazu platieb výkupného. Na základe stanoviska britskej vlády zo dňa 22. 7. 2025 bude vláda naďalej pracovať na tomto návrhu. Dostupné z: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6899a4ddad0cbc0e276431e3/Government_Response_Ransomware_proposals_to_increase_incident_reporting_and_reduce_payments_to_criminals.pdf [cit. 26. 9. 2025].

vrátane miestnej samosprávy a pre vlastníkov a prevádzkovateľov kritickej infraštruktúry. Ministerstvo vnútra však tiež skúma možnosti, či by sa mal tento zákaz vzťahovať aj na kľúčových dodávateľov pre tieto sektory. Tiež navrhuje zaviesť režim prevencie platieb, ktorý by vyžadoval, aby sa každý poškodený ransomvérovým útokom (právnická osoba a/alebo jednotlivci, na ktorých sa nevzťahuje navrhovaný zákaz uvedený v prvom opatrení) spojila s orgánmi verejnej moci a oznámila svoj úmysel vykonať platbu výkupného predtým, ako zaplatí akékoľvek peniaze zločincom. Po nahlásení by potenciálny poškodený dostal podporu a usmernenie – vrátane diskusie o možnostiach riešenia neplatenia, a orgány by preskúmali navrhovanú platbu, aby zistili, či existuje dôvod, prečo ju treba zablokovať, napr. ak by mohla ísť zločincom, na ktorých sa vzťahujú sankcie, alebo porušujú právne predpisy o financovaní terorizmu. Ak by navrhovaná platba nebola zablokovaná, bolo by na poškodenom, či bude pokračovať.[30] Britské ministerstvo vnútra tiež navrhuje zaviesť povinnosť obete oznámiť ransomvérový incident, pričom prvotné oznámenie by malo byť vykonané do 72 hodín od zistenia incidentu.[31]

V Európskom akčnom pláne pre kybernetickú bezpečnosť nemocníc a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti,[32] Európska komisia požaduje po členských štátoch, aby od subjektov, na ktoré sa vzťahuje smernica NIS2, vrátane zdravotníckych organizácií, požadovali, aby spolu s ďalšími informáciami, ktoré poskytujú pri podávaní správ o závažných incidentoch, podávali správy o všetkých uskutočnených platbách výkupného a o platbách výkupného, ktoré plánujú uskutočniť. Takéto hlásenie má podľa Európskej komisie podporiť účinné vyšetrovanie incidentov s výkupným vrátane sledovania platieb na platformách výmeny kryptomien s cieľom identifikovať príjemcov.[33]

Zvýrazňujeme, že ransomvérový útok môže predstavovať závažný incident[34], resp. incident s významným dopadom[35], najmä ak spôsobí vážne narušenie činnosti kritických služieb alebo významné škody tretím osobám, čím napĺňa znaky závažného incidentu resp. významného dopadu. Príkladom sú útoky na nemocnice, kde dôsledky môžu byť obzvlášť závažné, kde ransomvérový útok môže viesť k zablokovaniu prístup k online službám[36], znemožniť objednávanie pacientov alebo dokonca znemožniť výkon operácií, čo priamo ohrozuje zdravie a životy pacientov.[37]

30 Open consultation Ransomware: proposals to increase incident reporting and reduce payments to criminals, op. cit.., s. 19 (body 51 a 52).

31 Ibid., s. 22, 23.

32 Európsky akčný plán pre kybernetickú bezpečnosť nemocníc a poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. *Shaping Europe's digital future* [online]. 15. 1. 2025 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-action-plan-cybersecurity-hospitals-and-healthcare-providers

33 Ibid., s. 14.

34 § 24 ods. 2 slovenského zákona č. 69/2018 Z.z. o kybernetickej bezpečnosti v platnom znení (ďalej „SZoKB").

35 § 16 ods. 2 českého zákona č. 264/2025 Sb. o kybernetickej bezpečnosti (ďalej „ČZoKB").

36 Rumunské nemocnice napadnuté ransomvérom. *NBÚ* [online]. 13. 2. 2024 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.nbu.gov.sk/rumunske-nemocnice-napadnute-ransomverom

37 KOBZOVÁ, L. Odkládání velkých operací, zpoždění zákroků, dokonce i úmrtí. Takové jsou dopady kyberútoků na nemocnice. *ZIVĚ.CZ* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.zive.cz/clanky/odkladani-velkych-operaci-zpozdeni-zakroku-dokonce-i-umrti-takove-jsou-dopady-kyberutoku-na-nemocnice/sc-3-a-228769/default.aspx

Prevádzkovateľ základnej služby i poskytovateľ regulovanej služby je povinný hlásiť incident[38] bez zbytočného odkladu, najneskôr však do 24 hodín od jeho zistenia formou včasného varovania, v ktorom sa uvádza aj to, či mohol byť incident spôsobený protiprávnym konaním. SZoKB zároveň výslovne ukladá povinnosť prevádzkovateľovi základnej služby oznámiť orgánu činnému v trestnom konaní alebo Policajnému zboru skutočnosti, že bol spáchaný trestný čin, ktorého sa incident týka, ak sa o ňom hodnoverným spôsobom dozvie.

4.1 Porušenie sankcií

Hoci páchatelia sú zvyčajne anonymní, platby výkupného môžu porušovať režimy finančných sankcií. Uľahčenie platby výkupného, ktoré sa požaduje v dôsledku kybernetických útokov, môže umožniť páchateľom (s väzbou na sankcie) profitovať a presadzovať svoje nezákonné ciele. Napríklad platby vykonané sankcionovaným osobám alebo jurisdikciám, na ktoré sa vzťahujú komplexné sankcie, by sa mohli použiť na financovanie činností, ktoré sú v rozpore s cieľmi národnej bezpečnosti a zahraničnej politiky štátu. Takéto platby nielenže podporujú a obohacujú zlomyseľných aktérov, ale tiež udržiavajú a podnecujú ďalšie útoky. V Slovenskej republike ani v Českej republike nemôžu prípadné platby výkupného porušovať režimy finančných sankcií. Medzi príslušné režimy patria:

4.1.1 Sankčný režim Európskej únie (EÚ)

EÚ má zavedených viac ako štyridsať rôznych geografických a horizontálnych sankčných režimov. **Geografické sankčné režimy** sú zamerané na konkrétny štát, naopak **horizontálne režimy** sa týkajú tematických oblastí (napr. boj proti terorizmu, porušovanie ľudských práv, a pod.). Niektoré z nich schvaľuje Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov a sú transponované aj do legislatívy EÚ, zatiaľ čo iné prijíma EÚ autonómne.[39]

Rozhodnutia a nariadenia Rady EÚ, ktorými sa ukladajú, upravujú alebo rušia reštriktívne opatrenia nadobúdajú platnosť spravidla dňom uverejnenia v Úradnom vestníku EÚ. Užitočným nástrojom na vyhľadávanie právnych aktov a na overenie informácie o zaradení jednotlivých osôb a entít na sankčné zoznamy je tzv. sankčná mapa EÚ, ktorú spravuje Európska komisia. Rozhodnutia a nariadenia Rady EÚ, ktoré sú zverejňované v Úradnom vestníku EÚ majú prednosť pred právnymi predpismi členských štátov.

Režim kybernetických sankcií EÚ je osobitne zameraný na osoby, subjekty a skupiny zodpovedné za kybernetické útoky vrátane ransomvéru, ktoré ohrozujú záujmy EÚ, alebo sa na nich podieľajú. Aktuálne sem sankcie proti ruským a severokórejským aktérom, ktorí

[38] Podľa § 24 ods.1 SZoKB prevádzkovateľ základnej služby je povinný hlásiť závažný kybernetický bezpečnostný incident, pričom závažnosť incidentu v prvom rade musím vyhodnotiť prevádzkovateľ základnej služby. Podľa § 16 ods. 1 ČZoKB je každý poskytovateľ regulovanej služby povinný hlásiť každý kybernetický bezpečnostný incident, pričom podľa § 16 ods. 2 ČZokB NÚKIB oznámi poskytovateľovi regulovanej služby v režime vyšších povinností do 24 hodín od oznámenia incidentu, či má kybernetický bezpečnostný incident významný dopad na kybernetický priestor štátu.

[39] Mapa sankcií EÚ poskytuje vizuálny prehľad aktuálne platných sankčných režimov. *EU Sanctions Map* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/47/lists

sú spojení s vysokoprofilovými útokmi, ako sú NotPetya a WannaCry. Tento rok bolo pridaných na zoznam 6 osôb za útoky na členské štáty EÚ a Ukrajinu.[40]

Právny základ režimu kybernetických sankcií v EÚ je tvorený **Rozhodnutím Rady č. 2019/797 o reštriktívnych opatreniach proti kybernetickým útokom ohrozujúcim Úniu alebo jej členské štáty a Nariadením Rady (EÚ) 2019/796 o reštriktívnych opatreniach proti kybernetickým útokom ohrozujúcim Úniu alebo jej členské štáty** (ďalej „nariadenie"), ktoré zavádzajú reštriktívne opatrenia proti kybernetickým útokom, ktoré ohrozujú EÚ alebo jej členské štáty. Tento sankčný režim bol zriadený v máji 2019 a je zameraný na škodlivé kybernetické aktivity pochádzajúce mimo územia EÚ, ktoré predstavujú hrozbu pre Úniu alebo jej členské štáty. Sankcie sa vzťahujú aj na škodlivé kybernetické útoky namierené proti tretím krajinám alebo medzinárodným organizáciám. Tieto sankcie sú neutrálne vo vzťahu ku konkrétnym krajinám a pokrývajú skutočné aj pokusy o kybernetické útoky, ktoré môžu mať významný dopad. Pri posudzovaní závažnosti sa berie do úvahy rozsah a dosah narušenia, počet postihnutých osôb, počet členských štátov, ktorých sa to týka, rozsah hospodárskych škôd alebo zisk páchateľa, závažnosť narušenia údajov a strata komerčne citlivých informácií.

Reštriktívne opatrenia zahŕňajú zmrazenie aktív osôb, subjektov alebo orgánov uvedených v prílohe I nariadenia. Žiadne finančné prostriedky ani hospodárske zdroje nesmú byť priamo ani nepriamo sprístupnené týmto osobám ani v ich prospech. Zároveň je zakázané vedome a úmyselne sa zúčastňovať na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie týchto opatrení.[41] Ak sa útok ransomvérom pripíše jednotlivcom alebo subjektom určeným podľa tohto nariadenia, akákoľvek platba týmto subjektom môže predstavovať porušenie. Nariadenie zakazuje priame alebo nepriame sprístupnenie finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov osobám uvedeným na sankčnom zozname.[42]

Nariadenie vyžaduje priradenie kybernetického útoku konkrétnym aktérom. V praxi by sa na sankčné zoznamy EÚ mohli dostať právnické osoby alebo jednotlivci spojení s veľkými ransomvérovými operáciami. Platby týmto aktérom by potom boli v rozpore s nariadením hoci sa v nariadení výslovne nespomínajú „platby výkupného". Opatrenia sú široké a vzťahujú sa na priamu aj nepriamu podporu, čo znamená, že aj platba výkupného prostredníctvom sprostredkovateľa by mohla byť potenciálnym porušením nariadenia, ak je konečným príjemcom sankcionovaná osoba. Tým sa platenie výkupného stáva právne rizikovým, najmä ak existuje vedomosť alebo odôvodnený predpoklad na strane obete ransomvérového útoku, že príjemca je sankcionovanou stranou.

40 Cyber-attacks: six persons added to EU sanctions list for malicious cyber activities against EU member states and Ukraine. *Rada EÚ* [online]. 24. 6. 2024 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/24/cyber-attacks-six-persons-added-to-eu-sanctions-list-for-malicious-cyber-activitiescyberattacks-against-eu-member-states-and-ukraine/

41 Články 3 a 9 nariadenia.

42 Článok 3 ods. 2 nariadenia.

4.1.2 Sankcie Organizácie Spojených národov (OSN)

Oba štáty uplatňujú sankcie OSN, ktoré sa často prekrývajú s opatreniami EÚ. Tieto sankcie sa zvyčajne týkajú globálnych hrozieb vrátane aktivít štátom podporovaných skupín zapojených do kybernetických útokov. Sankcie vydávané na základe rozhodnutia Bezpečnostnej rady OSN sú právne záväzné pre všetkých členov OSN a v súčasnosti sú na základe § 3 zákona č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií v znení neskorších právnych predpisov (ďalej „slovenský sankčný zákon") v Slovenskej republike a § 2 zákona č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí v znení neskorších právnych predpisov (ďalej „český sankčný zákon") v Českej republike priamo aplikovateľné (ďalej spolu „sankčné zákony").

4.1.3 Sankčné zákony

Česká aj Slovenská republika má pre implementáciu medzinárodných sankcií platný *lex specialis,* ktorými sú sankčné zákony. Oba sankčné zákony stanovujú vykonávanie medzinárodných sankcií s cieľom zabezpečenia, udržania a obnovy medzinárodného mieru a bezpečnosti, ochrany základných ľudských práv, boja proti terorizmu a šíreniu zbraní hromadného ničenia a v záujme dosiahnutia cieľov spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky Európskej únie.

Český sankčný zákon definuje **medzinárodnú sankciu** ako *„příkaz, zákaz nebo omezení stanovené za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, boje proti terorismu, dodržování mezinárodního práva, ochrany lidských práv a svobod a podpory demokracie a právního státu"*, ktoré vyplývajú aj z priamo použiteľných predpisov Európskej únie.[43] Slovenský sankčný zákon definuje medzinárodnú sankciu ako *„obmedzenie, príkaz alebo zákaz v predpisoch o medzinárodnej sankcii"*, ktorými sú *inter alia* aj právne záväzný akt Európskej únie.[44]

V Českej republike koordinuje vykonávanie medzinárodných sankcií na vnútroštátnej úrovni Finanční analytický úřad (FAÚ) a plní úlohu národného príslušného orgánu. V závislosti od povahy reštriktívnych opatrení sa na vykonávaní medzinárodných sankcií a kontrole ich dodržiavania podieľajú okrem FAÚ aj ďalšie ministerstvá a štátne orgány v rámci svojich kompetencií.

Ako problematickú vnímame aplikovateľnosť slovenského sankčného zákona v praxi.[45] Medzi nedostatky právnej úpravy zaraďujeme, že neexistuje jeden ústredný orgán verejnej moci (ústredný orgán štátnej správy), ktorý by bol zodpovedný za implementáciu medzinárodných sankcií. Aktuálne je celková aplikácia „rozdelená" medzi viacero zodpovedných subjektov verejnej moci, čím prichádza k akejsi fragmentácii tejto zodpovednosti. Tento fakt možno pričítať okolnosti, že slovenská právna úprava ustanovuje iba všeobecne, že príslušným orgánom štátnej správy je orgán štátnej správy, ktorý je v rozsahu svojej pôsobnosti

43 § 2 písm. c) českého sankčného zákona.

44 § 2 písm. a) slovenského sankčného zákona.

45 MATUŠKA, P. Sankčný mechanizmus v systéme práva Európskej únie. *Justičná revue.* 2022, roč. 74, č. 8–9, s. 901–916.

podľa osobitného predpisu príslušný a zodpovedný za zabezpečovanie vykonávania medzinárodných sankcií, vrátane príslušnosti na správne konanie, rozhodovanie a iný úradný postup vo veciach vykonávania medzinárodnej sankcie.

Medzinárodná sankcia v oblasti obchodu a nefinančných služieb je obmedzenie, príkaz alebo zákaz poskytovania akéhokoľvek iného plnenia českou, resp. slovenskou osobou v prospech sankcionovanej osoby na sankcionovanom území vrátane uzatvárania obchodov s nimi.[46] Preto je potrebné, aby si každý, kto udržiava alebo má v úmysle nadviazať akékoľvek obchodné alebo iné kontakty v „rizikových" oblastiach alebo s „rizikovými" osobami, vždy včas overil, či takýto subjekt nie je uvedený medzi osobami, s ktorými sú kontakty a obchodné vzťahy obmedzené alebo priamo zakázané.[47]

Ak je príjemca výkupného na sankčnom zozname EÚ alebo OSN, platba by mohla predstavovať naplnenie správneho deliktu[48], ktorého sa dopustí ten kto poruší obmedzenie, príkaz alebo zákaz vyplývajúci z medzinárodnej sankcie. Za tento delikt možno podľa českého sankčného zákona uložiť pokutu až do 50 000 000 Kč, prípadne až do 10 % z ročného obratu podľa poslednej riadnej alebo konsolidovanej účtovnej závierky. Podľa slovenského sankčného zákona hrozí pokuta až do 1 659 700 €, najmä ak tým spôsobila obzvlášť závažný následok spočívajúci v ohrození alebo porušení dôležitého zahraničnopolitického alebo bezpečnostného záujmu štátu.

Inšpiráciou v prípade posudzovania sankcionovania za výkupné je prístup OFAC v USA. OFAC vydal usmernenie k potenciálnych sankčných rizikách pri platbách výkupného, v ktorom zvýrazňuje potrebu zavedenie compliance programu pre oblasť sankcii a opatrení odolnosti.[49] Podľa usmernenia OFAC je existencia, povaha a primeranosť programu dodržiavania sankcií faktorom, ktorý môže OFAC zvážiť pri určovaní primeranej reakcie na zjavné porušenie amerických sankčných zákonov alebo predpisov. O obdobnom prístupe či usmernení v Českej a Slovenskej republike nemáme vedomosť.

Compliance programy v oblastí sankcií týchto právnických osôb by mali zohľadňovať najmä riziko, že platba výkupného sa môže týkať sankcionovaných osôb, alebo jurisdikcie, na ktorú sa vzťahuje komplexné embargo. Právnické osoby zapojené do sprostredkovania platieb ransomvéru v mene poškodených by mali tiež zvážiť, či majú regulačné povinnosti. Významné kroky prijaté na zníženie rizika vydierania sankcionovaným subjektom prostredníctvom prijatia alebo zlepšenia postupov kybernetickej bezpečnosti (výslovne sa uvádza usmernenie *Ransomware Guide* od agentúry *Cybersecurity and Infrastructure Security Agency* – CISA zo septembra 2020), sa budú považovať za významný zmierňujúci faktor pri posudzovaní prípadu zo strany OFAC.

---

46 § 5 ods. 2 písm. a) českého sankčného zákona, § 6 písm. e) slovenského sankčného zákona.

47 Medzinárodní sankce v ČR. *Finanční analytický úřad* [online]. Dostupné z: https://fau.gov.cz/mezinarodni-sankce-v-cr

48 Podľa § 19 ods. 1 písm. a) českého saknčného zákona, alebo podľa § 22 ods. 1 písm. a) slovenského sankčného zákona.

49 Updated Advisory on Potential Sanctions Risks for Facilitating Ransomware Payments. *Department of Treasury* [online]. 21. 9. 2021 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://ofac.treasury.gov/media/912981/download?inline

4.1.4 Trestnosť porušenia medzinárodných sankcií

Porušovanie medzinárodných sankcií je trestné, v prípade naplnenia skutkovej podstaty trestného činu porušenia reštriktívneho opatrenia podľa § 417a ods. 1 písm. a), písm. g), a písm. h) Trestného zákona *„kto poruší reštriktívne opatrenie v rozsahu najmenej 10 000 €, tým že*

- *sprístupní finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje priamo alebo nepriamo označenej osobe alebo v jej prospech*
- *použije alebo prevedie tretej strane finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje, ktoré priamo alebo nepriamo vlastní, má v držbe alebo pod kontrolou označená osoba, a ktoré majú byť zaistené podľa reštriktívneho opatrenia, alebo inak s nimi nakladá, s cieľom zatajiť tieto finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje,*
- *poskytne nepravdivé alebo zavádzajúce informácie s cieľom zatajiť skutočnosť, že konečným vlastníkom alebo prijímateľom finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov, ktoré sa majú zaistiť podľa reštriktívneho opatrenia je označená osoba*

potrestá sa odňatím slobody až na tri roky."

Podľa § 137b ods. 1 Trestného zákona sa reštriktívnym opatrením rozumie *„príkaz, zákaz alebo obmedzenie vyplývajúce z medzinárodnej sankcie podľa predpisu o vykonávaní medzinárodných sankcií, prijaté právne záväzným aktom Európskej únie na základe čl. 29 Zmluvy o Európskej únií alebo čl. 215 Zmluvy o fungovaní Európskej únie."*

Uvedené ustanovenia definície pojmov a novej skutkovej podstaty trestného činu porušenia reštriktívneho opatrenia boli doplnené do Trestného zákona s účinnosťou od 1. 8. 2025 ako súčasť transpozície **Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1226 z 24. apríla 2024 o vymedzení trestných činov a sankcií za porušenie reštriktívnych opatrení Únie a zmene smernice (EÚ) 2018/1673** (ďalej „smernica").[50]

Už v roku 2021 z analýzy Eurojust totiž vyplynulo, že v rámci porovnávaných 33 štátov nemalo priamy trestnoprávny postih porušovania alebo obchádzania medzinárodných sankcií iba Slovenská republika a Španielsko.[51] V podmienkach Slovenskej republiky preto nebolo možné pred 1. 8. 2025 na základe účinnej právnej úpravy postihovať porušenia reštriktívnych opatrení normami trestného práva, s výnimkou tých, ktoré sa prekrývajú s inými trestnými činmi, ktoré pôvodne neboli cielené na túto oblasť. Na základe nových skutkových podstát trestného činu porušenia reštriktívneho opatrenia, bude možné postihovať takéto konanie normami trestného práva v súlade so smernicou. Okrem toho došlo k zavedeniu novej formy subjektívnej stránky trestného činu, t. j. konceptu hrubej nedbanlivosti vo vzťahu k zavineniu páchateľa (trestný čin porušenia reštriktívneho opatrenia z hrubej nedbanlivosti podľa § 417b), vytvoreniu osobitnej úpravy hornej hranice peňažného

50 Zákon č 157/2025 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

51 Prosecution of sanctions (restrictive measures) violations in national jurisdictions: a comparative analysis. *Eurojust* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/genocide_network_report_on_prosecution_of_sanctions_restrictive_measures_violations_23_11_2021.pdf

trestu, ktorý možno uložiť právnickej osobe v prípade takéhoto porušenia[52], a v neposlednom rade došlo k nastaveniu koexistencie administratívnoprávnej a trestnoprávnej zodpovednosti v prípade porušenia reštriktívneho opatrenia.

Potrebu trestnoprávnej úpravy porušenia sankcií považujeme za odôvodnenú, nakoľko správne sankcie môžu byť málo odstrašujúce a v niektorých prípadoch aj nepostačujúce vzhľadom na rozsah a dôsledky porušenia sankcií (podpora ozbrojených konfliktov a tým spolupáchateľstvo na hlavných medzinárodných zločinoch). Okrem nižšieho odstrašujúceho účinku, spôsobuje absencia trestnoprávneho postihu aj neschopnosť poskytnúť justičnú spoluprácu iným členským štátom, či nemožnosť v odôvodnených prípadoch efektívne konfiškovať majetok podliehajúci medzinárodnej sankcii.

Uvedená skutková podstata trestného činu porušenia reštriktívneho opatrenia postihuje *inter alia* nasledovné porušenia reštriktívnych opatrení:

a) sprístupnenie finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov priamo alebo nepriamo označenej osobe, subjektu alebo orgánu alebo v ich prospech v rozpore so zákazom, ktorý vyplýva z reštriktívneho opatrenia, ak sa toto konanie týka finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov v rozsahu najmenej 10 000 €; ale aj
b) obchádzanie reštriktívneho opatrenia, ak sa toto konanie týka finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov v rozsahu najmenej 10 000 €
    1) použitím alebo prevodom tretej strane finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov, ktoré priamo alebo nepriamo vlastní, má v držbe alebo pod kontrolou označená osoba, subjekt alebo orgán a ktoré majú byť zaistené podľa reštriktívneho opatrenia Európskej únie, alebo iným nakladaním s nimi, s cieľom zatajiť tieto finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje;
    2) poskytnutím nepravdivých alebo zavádzajúcich informácií s cieľom zatajiť skutočnosť, že konečným vlastníkom alebo prijímateľom finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov, ktoré sa majú zmraziť alebo zaistiť podľa reštriktívneho opatrenia Európskej únie, je označená osoba, subjekt alebo orgán.

Z hľadiska znakov skutkovej podstaty trestného činu ide o úmyselný trestný čin, ktorého páchateľom môže byť ktokoľvek (všeobecný subjekt), kto je trestne zodpovedný. Objektívna stránka trestného činu spočíva v porušení príkazu, zákazu alebo obmedzenia vyplývajúceho z reštriktívneho opatrenia.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že poškodený ransomvérovým útokom, ktorý uhradí výkupné sankcionovanej osobe, subjektu alebo orgánu, by mohol naplniť skutkovú podstatu trestného činu porušenia reštriktívneho opatrenia podľa § 417a ods. 1 Trestného zákona, ak by boli splnené nasledujúce podmienky:

a) **Uhradenie výkupného sankcionovanej osobe**: Ak poškodený zaplatí ako výkupné finančné prostriedky v hodnote najmenej 10 000 € a tieto finančné prostriedky sú sprístupnené priamo alebo nepriamo osobe, subjektu alebo orgánu uvedenému

[52] Podľa § 15 ods. 2 zákona č. 91/2016 Z.z. o trestnoprávnej zodpovednosti právnických osôb v znení účinnom od 1. 8. 2025, môže súd uložiť právnickej osobe peňažný trest od 1 500 € do 40 000 000 €, ak odsudzuje právnickú osobu za trestný čin podľa § 417a, § 417b alebo § 417d Trestného zákona.

v reštriktívnych opatreniach EÚ, konanie by mohlo byť kvalifikované ako porušenie reštriktívneho opatrenia.

b) **Vedomosť obete o reštriktívnom opatrení**: Na naplnenie subjektívnej stránky trestného činu by muselo byť preukázané, že poškodený si bol vedomý, aspoň na úrovni nepriameho úmyslu, že platba smeruje k sankcionovanej osobe, t.j. vedel, že k porušeniu reštriktívneho opatrenia môže dôjsť, a bol s tým uzrozumený.

c) **Obchádzanie reštriktívnych opatrení**: Ak by platba bola sprostredkovaná cez tretie strany, ako sú niektorí poskytovatelia služieb virtuálnych aktív alebo anonymizačné technológie, a cieľom by bolo zatajiť skutočnosť, že prijímateľom je sankcionovaná osoba, mohlo by sa takéto konanie považovať za obchádzanie reštriktívneho opatrenia.

Tento trestný čin je konštruovaný ako výlučne úmyselný. Ak by poškodený ransomvérovým útokom konal bez úmyslu, že výkupné smeruje k sankcionovanej osobe (napr. na základe falošných alebo zavádzajúcich informácií od útočníkov), trestná zodpovednosť by nevznikla.

Na rozdiel od Slovenska, v českom trestním zákoníku je už od prijatia českého sankčného zákona, upravený trestný čin porušenia medzinárodných sankcií, a to v § 410 českého trestního zákoníka. Objektívna stránka skutku spočíva v konaní páchateľa, ktorý vo väčšom rozsahu poruší príkaz, zákaz alebo obmedzenie, ktorých dodržiavanie je Česká republika povinná zabezpečiť na základe svojho členstva v Organizácii Spojených národov alebo v Európskej únii. K dokonaniu trestného činu dochádza už tým, že páchateľ poruší takýto príkaz, zákaz alebo obmedzenie a musí byť vykonané vo väčšom rozsahu a úmyselne, inak by išlo len o priestupok podľa českého sankčného zákona.[53]

Pri posudzovaní väčšieho rozsahu sa nemožno opierať o výkladové ustanovenia § 138, ktoré definujú pojem väčšia škoda, prospech, náklady atď. Finančné hľadisko nemožno vôbec uplatniť, pretože ide o rozsah porušenia príkazu, zákazu alebo obmedzenia, a to z hľadiska frekvencie porušenia alebo závažnosti príkazu, zákazu alebo obmedzenia, prípadne škodlivosti alebo nebezpečnosti takéhoto porušenia a podobne.[54] Väčší rozsah môže byť naplnený viacerými spôsobmi, inter alia aj jednorazovým porušením jedného príkazu, zákazu alebo obmedzenia, ak ide o konanie, ktorého rozsah výrazne alebo podstatne presahuje bežné prípady porušenia takýchto opatrení.

Pri posudzovaní trestnoprávneho významu zaplatenia výkupného pri ransomvérovom útoku, ak existuje dôvodné podozrenie, že by mohlo dôjsť k prevodu majetku v prospech sankcionovaných osôb alebo subjektov, je dôležité analyzovať, či takéto konanie napĺňa znaky obchádzania medzinárodných sankcií vo „väčšom rozsahu". Pri tejto analýze možno použiť pomocné kritériá.[55] Rozhodujúci môže byť spôsob vykonania platby (napr. konšpiratívne prevody, anonymizácia), povaha a cieľ transakcie (napr. podpora sankcionovaného subjektu), ako aj prípadná nadväznosť na trestnú činnosť (napr. financovanie

[53] ŠÁMAL, P., ŠÁMALOVÁ, M., BOHUSLAV, L.. § 410 [Porušení mezinárodních sankcí]. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4819, marg. 3.

[54] Ibid. porov. mutatis mutandis bod 18 uznesenia Najvyššieho súdu z 28. 6. 2017, sp. zn. 5 Tdo 232/2017, publikované ako R 4/2018.

[55] Ibid., marg. 4.

terorizmu alebo legalizácia výnosov). Z uvedeného vyplýva, že zaplatenie výkupného pri ransomvérovom útoku, ak je preukázateľné alebo dôvodne predpokladateľné, že by mohlo ísť o podporu subjektov zaradených na sankčný zoznam, môže za určitých okolností napĺňať skutkovú podstatu obchádzania medzinárodných sankcií vo väčšom rozsahu.

4.2 Legalizácia výnosu z trestnej činnosti

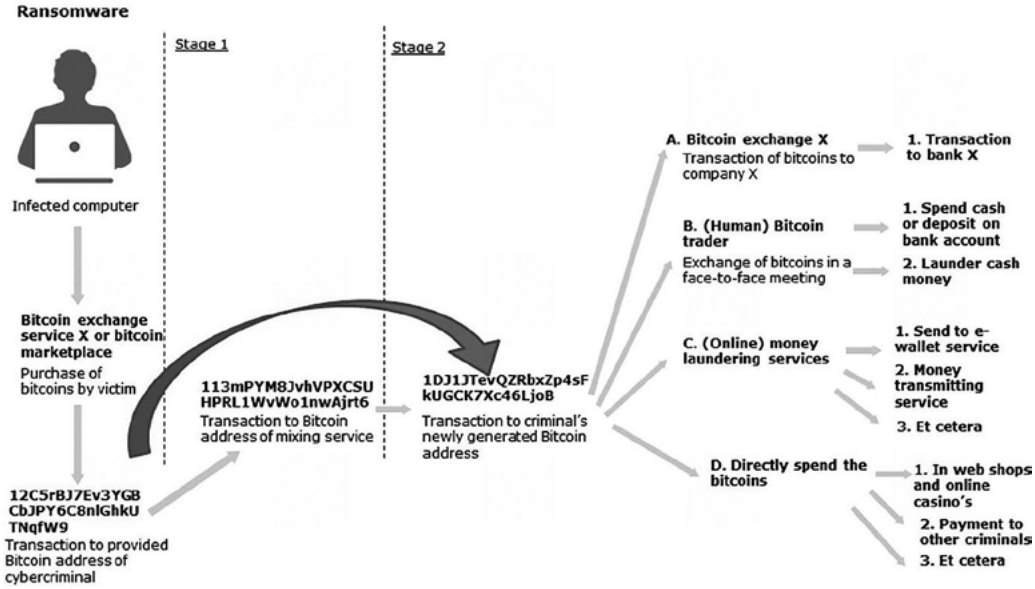
Vychádzajme z nasledovnej modelovej situácie, kde spoločnosť X je poškodeným ransomvérovým útokom. Útočníci zašifrujú jej citlivé dáta a požadujú výkupné vo výške 50 000 € v kryptomene Bitcoin, ktorá je potom smerovaná cez mixér kryptomien alebo premenená na privacy coins, napríklad Monero. Spoločnosť X, z dôvodu neexistencie záloh a obavy o stratu dôležitých údajov a finančných škôd, neoznámi incident na príslušnej jednotke CSIRT ani nepodá trestné oznámenie, výkupné zaplatí v kryptomene a spôsobom, ktorý žiadajú útočníci.

Výkupné požadované v niektorej z kryptomien, je teda súčasťou konania páchateľa po neoprávnenom prieniku do systému spoločnosti napr. prostredníctvom phishingu, zraniteľnosti v softvéri alebo slabého zabezpečenia a následného zašifrovania dát (trestné činy podľa § 247 a § 247a Trestného zákona). Útočníci získavajú kryptomenu ako priamy výsledok trestného činu.

Aktuálnym trendom je žiadať o zaplatenie výkupného v niektorej z kryptomien. Kyberzločinci žiadajú o prevod bitcoinov na iné bitcoinové adresy alebo sériu bitcoinových adries. Po takomto prevode môže nasledovať vyplatenie peňazí, ale nie vždy. Tento model pozostáva z dvoch fáz a je znázornený na obrázku. V prvej fáze sa pôvod peňazí zakrýva pomocou tzv. mixovacích služieb, ktoré sa používajú na zakrytie nelegálneho pôvodu bitcoinov. Z právneho hľadiska je veľmi pravdepodobné, že využívanie služieb mixovania je už zakrývacím úkonom, ktorý sa kvalifikuje ako legalizácia výnosov z trestnej činnosti. V niektorých prípadoch sa prvá fáza vynecháva. V druhej fáze sa bitcoiny prevedú na bitcoinové adresy jedného alebo viacerých sprostredkovateľov, po čom skončia u kyberzločincov, ktorí s nimi ďalej nakladajú.[56]

[56] CUSTERS, B., OERLEMANS, J., POOL, R. Laundering the Profits of Ransomware: Money Laundering Methods for Vouchers and Cryptocurrencies. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2020, roč. 28, č. 2, s. 121–152 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1163/15718174-02802002

Obr. č. 1: Model legalizácie výnosov z trestnej činnosti z ransomvéru a kryptovéru prostredníctvom bitcoinov



Zdroj: CUSTERS, B., OERLEMANS, J., POOL, R. Laundering the Profits of Ransomware: Money Laundering Methods for Vouchers and Cryptocurrencies. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2020, roč. 28, č. 2, s. 121–152 [cit. 9. 4. 2025]. DOI: https://doi.org/10.1163/15718174-02802002

Obdobne v prípade anonymných kryptomien, resp. kryptomien zameraných na ochranu osobných údajov (*privacy coins*), tieto zakrývajú tok peňazí. Hoci sa na tieto účely používali – a stále používajú – bežné kryptomeny, ako napríklad Bitcoin, sú pseudonymné a relatívne transparentné vďaka verejne prístupnej histórii transakcií v príslušných blockchainoch. Z tohto dôvodu privacy coins, ako sú Monero (XMR), Zcash (ZEC) a Dash (DASH), vynikajú svojimi vylepšenými funkciami anonymity, ktoré zahmlievajú transakcie, a preto sú preferovanou voľbou na nelegálnu činnosť.[57]

Podľa ustanovenia § 233 ods. 2 Trestného zákona je trestné úmyselné konanie, ktorým sa zatajuje pôvod, existencia, umiestnenie, či vlastnícke práva k veci, ktorá je výnosom z trestnej činnosti. Ide najmä o situácie, keď páchateľ zámerne umožní, aby výnosy z trestnej činnosti zostali neodhalené.

Z hľadiska objektívnej stránky takýto trestný čin zahŕňa ukrývanie výnosov z trestnej činnosti, ich zmenu (napr. zmenu vzhľadu alebo povahy veci), zatajenie ich existencie

[57] SCHARNOWSKI, S. Dark web traffic, privacy coins, and cryptocurrency trading activity. *Finance Research Letters* [online]. 2024, roč. 67, časť B, č. 105875. ISSN 1544-6123 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://doi.org/10.1016/j.frl.2024.105875

či znemožnenie, aby došlo k „vystopovaniu" výnosu z trestnej činnosti.[58] Zo subjektívneho hľadiska sa vyžaduje úmysel, aby páchateľ vedel o nezákonnom pôvode finančných prostriedkov a zámerne prispel k ich zatajeniu.

Z toho pohľadu vnímame preto ako rizikové, ak poškodený ransomvérovým útokom zaplatí výkupné porušujúc právne predpisy a najmä povinnosť odbornej starostlivosti tým, že neoznámi kybernetický bezpečnostný incident ani nepodá trestné oznámenie a zároveň vedome použije anonymizačné nástroje podľa pokynu útočníkov, smerujúce zjavne k zatajeniu pôvodu finančných prostriedkov – napríklad použitím technológií, ktoré sú určené na anonymizáciu transakcií (kryptomenové mixéry alebo privacy coins ako Monero). Tým umožňuje útočníkom zatajiť nezákonný pôvod výkupného. Uvedeným konaním by mohla byť za daných okolností naplnená skutková podstata trestného činu úmyselnej legalizácie podľa § 233 ods. 2 Trestného zákona, alternatívne v spojení § 21 ods. 1 písm. d) Trestného zákona (účastníctvo formou pomoci). Podotýkame, že v oboch prípadoch ide pri kvalifikácii podľa § 233 ods. 2 prípadne ods. 3 Trestného zákona stále o úmyselný prečin legalizácie.

V prípade nedostatku na strane subjektívnej stránke (úmyslu) je potrebné pripomenúť, že Trestný zákon samostatne postihuje aj trestný čin legalizácie z nedbanlivosti podľa § 233a ods. 2 Trestného zákona Na rozdiel od úmyselného konania sa trestný čin z nedbanlivosti týka prípadov, keď niekto *„z nedbanlivosti umožní zatajiť pôvod alebo zistenie pôvodu veci väčšej hodnoty, ktorá je výnosom z trestnej činnosti."* Pre naplnenie skutkovej podstaty podľa § 233a ods. 2 Trestného zákona je potrebné naplniť tieto znaky:

- hodnota zatajených finančných prostriedkov prevyšuje 20 000 € (vec väčšej hodnoty)
- páchateľ koná z nedbanlivosti, napríklad tým, že neoverí, či služby, ktoré používa na úhradu výkupného (napr. kryptomenové burzy alebo peňaženky), neumožňujú anonymizáciu transakcií alebo nevedome sleduje pokyny útočníkov bez zohľadnenia potenciálnych dôsledkov, prípadne že tieto služby sú známe nedodržiavaním pravidiel.[59]

Zatajenie skutočnej povahy veci, ktorá je výnosom z trestnej činnosti, jej umiestnenia, pohybu, nakladania s ňou, vlastníckeho alebo iného práva k nej, si nevyžaduje aktívne konanie v zmysle vytvorenia utajovanej informácie, ale v zásade postačuje aj pasívne konanie, ktoré vytvára dojem, že takáto vec má legálny pôvod, čím sťažuje alebo znemožňuje zistenie jej pôvodu ako veci, ktorá je v skutočnosti výnosom z trestnej činnosti.[60] Osobitnou otázkou, ktorá však prekračuje rámec rozberanej problematiky v tomto článku, ostáva

[58] ŠAMKO, P. Trestný čin legalizácie výnosu z trestnej činnosti a zdrojový trestný čin – základné východiská a praktické príklady. *Právne Listy* [online]. [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1267-trestny-cin-legalizacie-vynosu-z-trestnej-cinnosti-a-zdrojovy-trestny-cin-zakladne-vychodiska-a-prakticke-priklady

[59] Napríklad Binance Holdings Limited (Binance), najväčšia burza kryptomien na svete, Binance.com, priznala, že *„neudržiava účinný program proti praniu špinavých peňazí…"* a *„úmyselné zlyhania umožnili tok peňazí teroristom, kyberzločincom"* viac Binance and CEO Plead Guilty to Federal Charges in $ 4 B Resolut. *U.S. Department of Justice* [online]. 21. 11. 2023 [cit. 9. 4. 2025]. Dostupné z: https://www.justice.gov/opa/pr/binance-and-ceo-plead-guilty-federal-charges-4b-resolution

[60] ŠÁMAL, P. a kol. § 216 [Legalizace výnosů z trestné činnosti]. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 2768, marg. 16.

aj skutočnosť, ako by bola úhrada výkupného vedená v účtovníctve subjektu a či by týmto konaním nedochádzalo aj poručovaniu daňových a účtovných právnych predpisov.

Trestné činy legalizácie výnosov z trestnej činnosti sú aj v § 216 a § 217 českom trestním zákoníku upravené v úmyselnom aj nedbanlivostnom variante a sa vždy skladajú z dvoch základných skutkových podstát.[61] Z hľadiska predmetu tohto článku je relevantná objektívna stránka, ktorá spočíva predovšetkým v tom, že páchateľ:

1) zatají pôvod majetku, ktorý je výnosom z trestnej činnosti, najmä tým, že zatají alebo zatají jeho skutočnú povahu, miesto, pohyb, nakladanie, vlastnícke alebo iné právo k nemu, alebo sa inak snaží podstatne sťažiť alebo znemožniť zistenie pôvodu tohto majetku (len v prípade úmyselnej formy podľa § 216 ods. 2) alebo
2) umožňuje inému zatajiť pôvod alebo zistenie pôvodu veci väčšej hodnoty (najmenej 100 000 Kč), ktorá je výnosom z trestnej činnosti (len v prípade nedbanlivostnej formy podľa § 217 ods. 1).

Zatajením skutočnej povahy výnosov z trestnej činnosti podľa § 216 ods. 2, ich umiestnenia, pohybu, nakladania s nimi, vlastníckeho alebo iného práva k nim postačuje aj pasívne konanie, typicky zasielanie finančných prostriedkov (peňazí), ktoré sú výnosmi z trestnej činnosti, vo virtuálnych menách (napr. bitcoinoch), kde hlavnou výhodou je sťažená identifikácia osôb, ktoré s nimi nakladajú.[62]

Zatajenie podľa § 217 ods. 1 znamená, že informácie o pôvode veci sú zatajené alebo skreslené. K prostriedkom zatajenia pôvodu veci patrí prevod vlastníctva veci, zatajenie jej skutočnej povahy, jej umiestnenia a pohybu, zatajenie dispozície (nakladania) s vecou a informácie o vlastníckych alebo iných právach k nej.[63]

Trestnoprávna zodpovednosť môže vzniknúť až na základe následného spracovania alebo transferu finančných prostriedkov, ktoré priamo napomáhajú zatajeniu ich trestného pôvodu. Dôležitými faktormi sú:

1) použitie anonymizačných nástrojov alebo metód na utajenie transakcií,
2) neoznámenie ransomvérového útoku orgánom činným v trestnom konaní,
3) vedenie transakcií v účtovníctve bez zohľadnenia ich trestného pôvodu.

Aby sa predišlo potenciálnemu naplneniu skutkovej podstaty trestného činu, je dôležité, aby poškodený ransomvérov útokom:

1) vykonal náležitú starostlivosť *(due diligence)* pred realizáciou akejkoľvek platby,
2) oznámil ransomvérový útok príslušným orgánom a poskytol maximálnu súčinnosť pri vyšetrovaní,
3) vypracoval interné pravidlá pre riešenie ransomvérových útokov, vrátane mechanizmov na posúdenie právnych dôsledkov a compliance rizík spojených s úhradou výkupného.

61 ŠÁMAL kol., 2023, op. cit., s. 2759, marg. 1.

62 Ibid., s. 2768, marg. 16.

63 Ibid., s. 2785, marg. 6.

Vzhľadom na takmer exkluzívne používanie kryptomien v prípadoch ransomvérových útokov je potrebná zvláštna obozretnosť pri transakciách, ktoré by mohli viesť k zatajeniu výnosov z trestnej činnosti.[64]

4.3 Financovanie terorizmu

Podľa § 419c ods. 1 Trestného zákona *„kto sám alebo prostredníctvom iného zhromažďuje alebo poskytuje priamo alebo nepriamo veci, finančné prostriedky alebo iné prostriedky pre páchateľa terorizmu, pre teroristickú skupinu, jej člena, alebo na spáchanie niektorého z trestných činov terorizmu, alebo zhromažďuje veci, finančné prostriedky alebo iné prostriedky v úmysle, aby ich bolo možné takto použiť, alebo s vedomím, že na taký účel môžu byť použité, potrestá sa odňatím slobody na päť rokov až pätnásť rokov."*

Podľa § 312d českého trestního zákoníku *„kdo sám nebo prostřednictvím jiného finančně nebo materiálně podporuje teroristickou skupinu, jejího člena, teroristu nebo spáchání teroristického trestného činu, trestného činu podpory a propagace terorismu (§ 312e) nebo vyhrožování teroristickým trestným činem (§ 312f) anebo shromažďuje finanční prostředky nebo jiné věci v úmyslu, aby jich bylo takto užito."*

Financovanie terorizmu je samostatným trestným činom v českom aj slovenskom trestnom práve. Súčasne výraznou črtou českej aj slovenskej právnej úpravy je, že páchateľ sa postihuje aj v prípade, ak zhromažďuje alebo poskytuje finančné alebo iné prostriedky jednotlivcovi, ktorý je označený ako „terorista" resp. „páchateľ terorizmu", pretože nie každá osoba, ktorá pácha trestné činy, je členom teroristickej skupiny, rovnako ako nie každý člen teroristickej skupiny je nevyhnutne teroristom.[65] Uvedené je potrebné najmä na účely postihovania páchateľov, ktorí financujú tzv. osamelých bojovníkov, ktorí nepatria do žiadnej z teroristických skupín, resp. osôb, ktoré sú v teroristických zoznamoch OSN alebo EÚ.

K výkonu sankcie uloženej za trestné činy v oblasti terorizmu, ak sa osoba jej vyhýba, ako efektívny procesný nástroj môže byť použitý európsky zatýkací rozkaz[66], ktorý je plne udomácnený v aplikačnej praxi.[67]

Zastávame právny názor, že poškodený ransomvérovým útokom, ktorý uhradí výkupné v prospech páchateľa, môže za určitých okolností spáchať tento trestný čin. Základným predpokladom je, či vedome (ne)poskytne finančné alebo iné prostriedky osobe, ktorá je označená ako „páchateľ terorizmu" alebo ktorá je evidovaná v teroristických zoznamoch OSN či EÚ, a to buď priamo, alebo sprostredkovane.

Závažnou okolnosťou je však požiadavka subjektívnej stránky trestného činu – úmyslu. Ak poškodený vie alebo má dôvodné podozrenie, že výkupné môže byť použité na teroristické aktivity (napr. ak existuje preukázateľná väzba medzi útočníkmi a teroristickými organizáciami), môže byť jeho konanie právne kvalifikované ako financovanie terorizmu.

64 CUSTERS, OERLEMANS, POOL, 2020, op. cit..

65 ŠÁMAL, P., BOHUSLAV, L. § 312d [Financování terorismu]. In: ŠÁMAL kol., 2023, op. cit., s. 3976, marg. 2.

66 KLIMEK, L. *European Arrest Warrant*. Cham: Springer, 2015, s. 98. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-07338-5

67 KLIMEK, L. New Law on the European Arrest Warrant in the Slovak Republic: Does it Fulfil Standards at the Level of the EU? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. 2012, roč. 20, č. 2, s. 181–192. DOI: https://doi.org/10.1163/092895612X13333546844473

Trestný čin je pritom naplnený aj v prípade, ak poskytnuté prostriedky nie sú priamo použité na spáchanie teroristického činu, ale postačuje, že môžu byť takto použité.

V prípade, ak poškodený nemá vedomosť ani dôvodné podozrenie, že páchateľ ransomvérového útoku je zapojený do teroristických aktivít, jeho konanie spravidla nebude spĺňať znaky tohto trestného činu. V praxi však môže byť otázka vedomosti a jeho úmyslu predmetom rozsiahleho dokazovania, najmä ak sa výkupné realizuje prostredníctvom anonymných platobných systémov, ako sú kryptomeny, kde je identifikácia konečného príjemcu náročná. Aj v tomto prípade, obdobne ako v prípade sankcionovaných osôb, konštatovať, že pri úhrade výkupného ransomvérovému útočníkovi existuje riziko spáchania trestného činu financovania terorizmu, ak poškodený vedome poskytne prostriedky osobe alebo subjektu s preukázateľnými väzbami na teroristické aktivity. Z tohto dôvodu je pre poškodených kľúčové dôsledné posúdenie rizík spojených s platbou výkupného vrátane overenia dostupných teroristických zoznamov.

Záver

Vzhľadom na zvyšujúce sa riziko ransomvérových útokov a potrebu efektívnej reakcie je nevyhnutné, aby sa v rámci EÚ prijali opatrenia inšpirované britským prístupom, ktoré by nastavili jasné pravidlá pre reakciu na požiadavky o výkupné. Cieľom týchto opatrení by mala byť ochrana napadnutých subjektov, zvýšenie účinnosti vyšetrovania a obmedzenie toku financií k páchateľom.

Jedným z kľúčových opatrení je povinnosť ohlasovania úmyslu zaplatiť výkupné a predbežné posúdenie platby. Všetky subjekty, ktoré nie sú viazané zákazom platieb, by mali mať povinnosť ohlásiť orgánom činným v trestnom konaní svoj úmysel zaplatiť výkupné ešte pred uskutočnením platby. Po prijatí oznámenia by tieto orgány mali poskytnúť poškodenému podporu, vrátane diskusie o možnostiach riešenia bez platenia výkupného. Súčasne by mali vykonať kontrolu legálnosti platby, najmä z hľadiska sankcií voči príjemcovi platby alebo porušenia právnych predpisov o financovaní terorizmu alebo legalizácie výnosov z trestnej činnosti. Ak by neexistovala zákonná prekážka, rozhodnutie o zaplatení by zostalo na poškodenom, pričom celý proces by bol dokumentovaný a monitorovaný.

Zároveň by sa mal zvážiť zákaz platieb výkupného pre subjekty kritickej infraštruktúry a verejný sektor. Po vzore návrhu britského ministerstva vnútra by tento zákaz mal zahŕňať všetky orgány verejného sektora a kritické subjekty[68], ako aj ich významných dodávateľov. Takéto opatrenie by znížilo finančné stimuly pre ransomvérové skupiny, zabránilo páchateľom financovať ďalšie útoky a ochránilo verejné zdroje pred plytvaním v dôsledku vydierania.

Osobitná pozornosť by sa mala venovať povinnosti včasného nahlásenia ransomvérových útokov a platieb výkupného. Zavedenie povinnosti nahlásenia ransomvérového incidentu do 72 hodín od jeho zistenia by malo byť plošné a nemalo by sa obmedzovať len na subjekty spadajúce pod reguláciu v oblasti kybernetickej bezpečnosti, kde už platí povinnosť

[68] § 2 písm. c) zákona č. 367/2024 Z.z. o kritickej infraštruktúre a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

hlásiť incidenty. Súčasťou hlásenia by mali byť údaje o uskutočnených alebo plánovaných platbách výkupného, ako aj popis incidentu a rozsah škôd.

Zároveň by sa mal klásť dôraz na budovanie prevencie a zvyšovanie odolnosti voči ransomvérovým útokom. Napadnuté subjekty (poškodení) by mali mať povinnosť prijať a pravidelne aktualizovať plány reakcie na incidenty, ktoré zahŕňajú postupy pri ransomvérových útokoch vrátane rozhodovania o zaplatení výkupného a povinností hlásenia.

Je potrebné zvýrazniť, že úhrada výkupného pri ransomvérovom útoku so sebou nesie významné riziká, ktoré presahujú samotnú stratu dát. Právnická osoba nemusí napriek zaplateniu výkupného dostať dešifrovací kľúč alebo môžu byť jej odcudzené údaje i tak zverejnené alebo predávané. Navyše, ochota platiť výkupné signalizuje útočníkom, že je subjekt zraniteľný a pripravený vyjednávať, čo ho môže vystaviť ďalším útokom.

Okrem toho, úhrada výkupného prináša reputačné, operačné a právne riziká, pričom v prípade regulovaných subjektov, ako sú banky alebo poisťovne, hrozia aj regulačné dôsledky. Logistika samotnej platby môže byť zložitá, keďže väčšina právnických osôb nedisponuje kryptomenovými peňaženkami ani prostriedkami v kryptomenách. Banky môžu odmietnuť realizovať takúto transakciu na základe mechanizmov na predchádzanie praniu špinavých peňazí, financovaniu terorizmu či porušeniu sankčných predpisov.

Vzhľadom na vyššie uvedené riziká je nevyhnutné, aby právnické osoby vypracovali svoj (formálny) rozhodovací proces týkajúci sa reakcie na ransomvérové útoky. Tento proces by mal byť vopred definovaný a schválený vedením právnickej osoby, pričom jeho súčasťou musí byť spravidla validácia právnym oddelením alebo advokátom. Formálny proces môže byť začlenený do širšej politiky organizácie zameranej na riešenie kybernetických incidentov.

Právnická osoba v rámci vnútorného systému compliance má vedieť preukázať aj primeranú na rizikách založenú úroveň kybernetickej bezpečnosti a zavedených bezpečnostných opatrení, predovšetkým v oblasti prevencie a riešenia incidentov. V tomto smere sa prikláňame k odporúčaniu amerického OFAC, ktorý aj v prípade porušenia predpisov úhradou výkupného môže zohľadniť mieru do akej poškodený bol organizačne a technicky pripravený čeliť ransomvérovým útokom. Proaktívne opatrenia, vrátane nastavenia postupov reakcie na kybernetické incidenty, môžu výrazne znížiť riziko porušenia sankcií.

Na overenie, či konkrétny subjekt alebo transakcia neporušujú sankčné pravidlá, by mali organizácie využívať príslušné aktuálne sankčné a teroristické zoznamy. Interný compliance program a rozhodovacie mechanizmy tak predstavujú nevyhnutný základ pre riadenie rizík spojených s ransomvérovými útokmi.

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

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI
č. **3** | **2025** | roč. **XXXIII** | 579–604
https://doi.org/10.5817/CPVP2025-3-8

Kryptoaktíva optikou trestného práva Českej republiky, Slovenskej republiky a práva Európskej únie

Cryptoassets from the Perspective of Criminal Law of the Czech Republic, the Slovak Republic and the Law of the European Union

Adrián Jalč[*], Karin Vrtíková[**]

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá fenoménom súčasnej doby, a to kryptomenami, ktoré sa stávajú súčasťou nie len nášho každodenného života, ale aj života organizovaného zločinu. Na otázky vynárajúce sa v oblasti kryptoaktív neexistujú jednoznačné a už vôbec nie jednoduché odpovede. S ohľadom na to, sa autori budú snažiť priniesť nový pohľad na trestnoprávne aspekty previazané s kryptoaktívami, a to poukázaním na zavedený slovenský inštitút zaistenia kryptoaktíva v zmysle § 96d Trestného poriadku. Zároveň tiež prinášajú aj analýzu právnej úpravy Českej republiky a práva Európskej únie. V tomto kontexte rovnako upriamia pozornosť na možné návrhy de lege ferenda, ktoré do skúmanej problematiky prinesú viac jednoznačnosti a právnej istoty.

Klíčová slova

Kryptoaktíva; digitálne euro; zaistenie; trestné konanie.

Abstract

The article deals with a contemporary phenomenon, namely cryptocurrencies, which are becoming a part not only of our everyday life, but also of organized crime. There are no clear and easy answers to the questions arising in the field of crypto-assets. With this in mind, the authors will try to bring a new perspective on the criminal law aspects associated with crypto-assets, by pointing to the established Slovak institute of seizure of crypto-assets under Section 96d of the Criminal Procedure Code. At the same time, they also provide an analysis of the legal regulation of the Czech Republic and European Union law. In this context, they will also draw attention to possible de lege ferenda proposals that will bring more clarity and legal certainty to the issue under review.

Keywords

Cryptoassets; Digital Euro; Securing; Criminal Procedure.

[*] Prof. JUDr. Ing. Adrián Jalč, PhD., Katedra trestného práva a kriminológie, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika / Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Trnava University, Trnava, Slovak Republic / E-mail: adrian.jalc@truni.sk / ORCID: 0000-0002-3772-9263

[**] JUDr. Karin Vrtíková, PhD., Katedra trestného práva a kriminológie, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika / Department of Criminal Law and Criminology, Faculty of Law, Trnava University, Trnava, Slovak Republic / E-mail: kvrtikova@gmail.com / ORCID: 0000-0001-9951-6426 / Scopus ID: 57998161400

Úvod

Kryptoaktíva vo všeobecnosti môžeme definovať ako digitálne aktíva založené na kryptografii (šifrovaní), ktoré sú decentralizované (t. j. nie sú vydávané alebo riadené jednou entitou, napr. centrálnou bankou) a väčšinou fungujú na tzv. blockchainovej technológii. Ide zároveň o súhrnné označenie pre elektronické „mince", resp. „tokeny". Ako známe príklady kryptoaktív (ďalej „kryptomeny") možno uviesť Bitcoin, Ether, Litecoin a Ripple[1].

Kryptoaktíva sú charakterizované vysokou volatilitou, inovačným potenciálom a absenciou centralizovaného riadiaceho orgánu, čo z nich robí predmet záujmu regulačných orgánov, najmä v kontexte ochrany spotrebiteľov, prevencie prania špinavých peňazí a finančnej stability. V súčasnosti preto vstúpilo do účinnosti **nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1114 o trhoch s kryptoaktívami (MiCA), ktoré stanovuje právny rámec pre trh s kryptoaktívami v rámci trhu EÚ.** Cieľom MiCA je zabezpečiť právnu istotu, podporiť inovácie, chrániť spotrebiteľov a investorov a zaistiť finančnú stabilitu tým, že reguluje vydávanie a obchodovanie kryptoaktív, ktoré nespadajú pod súčasné finančné regulácie. Nariadenie tak zavádza takisto požiadavky na poskytovateľov služieb kryptoaktív, vrátane povinností týkajúcich sa transparentnosti, správy a dohľadu a zavádza nové pravidlá pre stablecoiny. MiCA je súčasťou širšieho balíka legislatívnych opatrení EÚ zameraných na podporu digitálnych financií a jej prijatie je považované za kľúčový krok k harmonizácii prístupu kryptoaktív v rámci celej Európskej únie. Týmto nariadením sa začala právna regulácia vo vzťahu k tomuto aktívu zo strany EÚ.

Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 2023/1114 o trhoch s kryptoaktívami (MiCA) sa už vymedzujú pojmy „služba kryptoaktív", ktoré sa vzťahujú na zoznam služieb a činností súvisiacich s kryptoaktívami, ktorý primerane odzrkadľuje úplný súbor činností, na ktoré sa vzťahujú nové normy FATF; ako aj vymedzenie pojmu „kryptoaktívum", ktorý je definovaný ako *„digitálne vyjadrenie hodnoty alebo práv, ktoré možno prenášať a elektronicky uchovávať s použitím technológie distribuovanej databázy transakcií alebo podobnej technológie"* a ktorý by takisto mal zodpovedať vymedzeniu pojmu „virtuálne aktíva" stanovenému v odporúčaniach Finančnej akčnej skupiny (FATF).

Podobne ako Európska centrálna banka (ďalej „ECB"), aj Medzinárodný menový fond (ďalej „MMF") kategorizoval kryptomeny ako podskupinu virtuálnych mien, ktoré definuje ako digitálne vyjadrenia hodnoty vydávané súkromnými vývojármi a denominované v ich vlastných účtovných jednotkách. Podľa MMF pojem virtuálnych mien pokrýva širšiu škálu „mien", od jednoduchých IOU („I owe you" – „neformálne dlžobné certifikáty") emitentov (ako sú internetové alebo mobilné kupóny), virtuálnych mien krytých aktívami, ako je zlato a kryptomeny, akou je bitcoin. Rovnaký názor zdieľa aj Svetová banka, ktorá definovala samotné kryptomeny ako virtuálne meny, ktoré sa spoliehajú na kryptografické techniky na dosiahnutie konsenzu.

[1] Dostupné z: https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom/fintech/financne-technologie/co-su-kryptoaktiva/ [cit. 1. 1. 2025].

V závislosti od interakcie s tradičnými menami a reálnou ekonomikou možno rozlíšiť tri typy mien:

1) virtuálne meny, ktoré je možné použiť len v uzavretom virtuálnom systéme (zvyčajne v online hrách),
2) virtuálne meny, ktoré sú jednostranne prepojené s reálnou ekonomikou – existuje konverzný kurz na nákup meny (za tradičné peniaze, napr. kupónov) a nakúpenú menu je možné následne použiť na nákup virtuálnych tovarov a služieb (a výnimočne aj na nákup reálnych tovarov a služieb),
3) virtuálne meny, ktoré sú bilaterálne prepojené s reálnou ekonomikou – existujú výmenné kurzy tak pre nákup virtuálnej meny, ako aj pre predaj takejto meny; nakúpenú menu je možné použiť na nákup virtuálnych aj skutočných tovarov a služieb.

Veľkú časť tretej spomenutej kategórie virtuálnych mien v súčasnosti tvoria tzv. kryptomeny. Kryptomenu možno definovať ako digitálnu reprezentáciu hodnoty, ktorá:

1) funguje na báze *peer-to-peer* siete (P2P) ako alternatíva k zákonnému platidlu, ktoré je emitované štátom,
2) vo všeobecnosti slúži ako prostriedok výmeny, ktorý je decentralizovaný a nezávislý od akejkoľvek centrálnej banky,
3) je zabezpečená na báze mechanizmu kryptografie a
4) je vymeniteľná za reálne meny a naopak.

Ich hodnota je určovaná na báze ponuky a dopytu. V súčasnosti existuje už niekoľko tisíc rozdielnych kryptomien, medzi najznámejšie patrí Bitcoin, Ethereum, Tether, Cardano, Stellar, Litecoin, Ripple XRP, NEO, ChainLink a iné.

Vzhľadom na uvedené je potom možné opätovne konštatovať, že pojem **virtuálna mena je širší ako pojem kryptomena** a virtuálnu menu tak môže kľudne tvoriť platidlo používané aj v online hrách.

Predmetom predkladaného príspevku bude problematika virtuálnej meny z pohľadu slovenského trestného práva a tiež inštitút, ktorý bol zavedený do zákona č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej „Trestný poriadok"), konkrétne **zaistenie kryptoaktíva**. Autori nebudú zaostávať ani v analyzovaní právnej úpravy Českej republiky a poskytnú pohľad aj na európsky rozmer tejto problematiky, a to v totožnom rozsahu. Výsledkom týchto analýz budú identifikované nedostatky právnych úprav a následne sa budú autori snažiť prostredníctvom návrhov *de lege ferenda*, priniesť do skúmanej problematiky viac jednoznačnosti a právnej istoty.

V neposlednom rade bude v predloženom texte vymedzená aj právna rovina digitálneho eura, a to najmä z dôvodu zabezpečenia komplexnosti a nadväznosti informácii previazaných s nosnou témou príspevku, ktorou sú kryptoaktíva. Návrhom nariadenia o zavedení **digitálneho eura**[2] je zabezpečiť, aby peniaze centrálnej banky so statusom zákonného platidla ponúkali moderný a nákladovo efektívny platobný prostriedok, zabezpečovali vysokú

[2] Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6f2f669f-1686-11ee-806b-01aa-75ed71a1.0014.02/DOC_2&format=PDF [cit. 1. 1. 2025].

úroveň ochrany súkromia pri digitálnych platbách a zachovali finančnú stabilitu. Podobne ako dnes hotovosť, aj digitálne euro by malo byť dostupné popri existujúcich vnútroštátnych a medzinárodných súkromných platobných prostriedkoch (napr. karty, aplikácie). Fungovalo by tak ako digitálna peňaženka, t. j ľudia a podniky by mohli platiť digitálnym eurom kedykoľvek, kdekoľvek a bez poplatkov v eurozóne. Samozrejme digitálnemu euru sa udeľuje status zákonného platidla, čo okrem iného znamená jeho povinné prijímanie príjemcami a trestnoprávnu ochranu. Na dôvažok je potrebné spomenúť aj ochranu hotovosti, ktorá je súčasťou právnej ochrany Slovenskej republiky, avšak je skôr tuzemským unikátom, ako pravidlom. Táto ochrana meny v súčasnej dobe rozvoja virtuálnych mien, najmä pripravovaného digitálneho eura bude určite adresátom viacerých zmien.

1 BITCOIN

Koniec dvadsiateho a začiatok tohto storočia môžeme charakterizovať ako obdobie rozvoja bezhotovostných platieb. Ruka v ruke s rozmachom internetu došlo aj k rozšíreniu internetového bankovníctva, zavedeniu platobných kariet a ich virtuálnemu preneseniu do mobilných telefónov, hodiniek, prsteňov. Začiatkom druhého tisícročia, konkrétne v roku 2009 došlo k predstaveniu prvej decentralizovanej virtuálnej meny – Bitcoinu[3]. Zatiaľ čo existujúce virtuálne meny mali centralizované subjekty ako sprostredkovateľov, táto nová mena sa stala populárnou kvôli absencii tretej strany v transakciách. Jeho používanie online technológiami v kombinácii s kryptografiou vyústilo do úplne nového prenosového systému, kde môže byť platba odoslaná priamo bez použitia sprostredkovateľa, akými sú centrálna banka alebo orgán verejnej moci. Kvôli svojej „virtuálnej podobe" sa tento typ meny bežne označuje ako virtuálna mena.[4] O virtuálnych menách je nutné uviesť, že sa objavujú vedľa slova „kryptomena" a často bývajú zamieňané. Na čo je však nutné upriamiť pozornosť je fakt, že označenie virtuálna mena sa spája s menou, ktorá nestojí na kryptografickom základe. Európska centrálna banka definovala vo svojej správe virtuálne meny, ešte v roku 2015 ako: *„Digitálne vyjadrenie hodnoty, ktorá nie je vydaná centrálnou bankou, úverovou inštitúciou alebo inštitúciou elektronických peňazí, ktorú je možné za určitých okolností použiť."*[5] V tomto smere preto autori konštatujú, že pojem **virtuálna mena je všeobecnejším pojmom, ako je pojem kryptomena.**

---

3 Za najznámejšieho tvorcu Bitcoinu sa považuje Satoshi Nakamoto, ktorý vyvinul celý systém ťaženia kryptomien a účtovný systém blockchain už v roku 2008. V histórii kryptomien však nie je bitcoin prvou virtuálnou menou, a to aj napriek tomu, že je známy v rámci širokej verejnosti naprieč celým svetom. V dobe pred vznikom Bitcoinu existovalo niekoľko iným, menej známych virtuálnych mien, napr. DigiCash, E-gold a Liberty Reserve. Všetky boli centralizované, teda im chýbala základná vlastnosť, ktorú má Bitcoin, a síce decentralizácia, teda nezávislosť na bankovom sektore, neexistencia riadiaceho systému spravovaného centrálnou bankou.

4 Europol spotlight – cryptocurrencies: tracing the evolution of criminal finances. *Europol* [online]. 2021 [cit. 1. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Spotlight%20-%20Cryptocurrencies%20-%20Tracing%20the%20evolution%20of%20criminal%20finances.pdf

5 Virtual currency schemes – a further analysis. *Európska centrálna banka* [online]. S. 4 [cit. 28. 1. 2025]. Dostupné z: http://ecb.europa.eu

Virtuálne meny sa odvtedy vyvinuli do rozšíreného spôsobu platby, investícií a prevodu finančných prostriedkov. Zavedenie inovatívneho platobného systému, ktorý umožňuje spoľahlivé, nezvratné transakcie typu end-to-end v reálnom čase a v globálnom meradle, vyvolalo regulačné obavy. Revolučný charakter tohto typu meny neumožňoval okamžitú legislatívnu reakciu. Procesy AML (Anti-Money Laundering) a KYC (Know-Your-Customer) neboli pôvodne navrhnuté tak, aby sa starali o virtuálne meny a kryptomeny. Niektoré novšie právne predpisy v oblasti boja proti praniu špinavých peňazí však začínajú brať do úvahy oblasť kryptomien.

Páchatelia trestnej činnosti, najmä počítačovej kriminality, využili priaznivé prostredie a začali využívať virtuálne meny a špeciálne kryptomeny na účely obchodovania na dark webe a v rámci podvodov či vydieračských schém. Virtuálna mena bola vždy vysledovateľná a nie úplne anonymná. Aby mohli využiť svoje zisky, páchatelia trestnej činnosti začali využívať služby akými sú zmenárne na vyplatenie kryptomien a ich premenu na fiat money („tradičné" peniaze). Zlepšená regulácia prostredia kryptomien vyžaduje, aby poskytovatelia služieb a platformy zachytávali viac informácií o používateľoch a transakciách, čo zlepšilo reakciu orgánov činných v trestnom konaní na kriminálne používanie kryptomien.[6]

Využívanie virtuálnych mien na trestnú činnosť za posledné roky vzrástlo, pokiaľ ide o objem získaných peňazí a sofistikovanosť páchateľov[7]. Nástroje uľahčujúce používanie kryptomien sú v súčasnosti široko dostupné pre celú spoločnosť. V dôsledku toho sa kriminálne používanie kryptomeny už neobmedzuje na činnosti súvisiace s počítačovou kriminalitou, ale vzťahuje sa na všetky druhy kriminality, ktoré si vyžadujú prevod peňazí. Za rok 2021 boli obete podvodov založených na kryptomenách pripravené po celom svete o viac ako 7,7 miliárd dolárov. V porovnaní s rokom 2020, keď tento typ podvodov oproti roku 2019 výrazne klesol, to predstavuje nárast o 81 % [vplyv globálnych opatrení proti pandémii Covidu mohli ovplyvňovať ekonomické a trhové faktory aj v tejto oblasti a tak skresliť vývojové trendy – pozn. aut.]. Hlavný *modus operandi* spočíval v takzvaných Ponziho schémach. Tie označujú investičné operácie v kryptomene, ktoré sa však neuskutočnia a investor o svoje peniaze príde.[8]

Súkromný sektor[9] uvádza, že nezákonné používanie kryptomien predstavuje malú časť ich celkového používania, pričom predstavuje 0,34 % transakcií. Na rozdiel od toho, výskum z akademickej obce odhadol oveľa vyšší objem a uvádza, že približne 23 % transakcií je spojených s trestnou činnosťou. Výrazný rozdiel v odhadoch môže byť čiastočne spôsobený rozdielnymi prístupmi a metodikami v transakčnej analýze. Výskum súhlasí s tým, že podiel

6 Cryptocurrency Enforcement Framework. *US Department of Justice* [online]. 2020 [cit. 1. 1. 2025]. Dostupné z: https://www.justice.gov/archives/ag/page/file/1326061/download

7 KRÁSNA, P. Virtuálna identita a s ňou spojené riziká pri vyšetrovaní. In: ŤAZKÁ, V. (zost.). *Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2024*. 2024, s. 670. ISBN 978-80-7160-723-6. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Konferencie_a_podujatia/Milniky_zborniky/Milniky_2024.pdf

8 The Biggest Threat to Trust in Cryptocurrency: Rug Pulls Put 2021 Cryptocurrency Scam Revenue Close to All-time Highs. *Chainalysis* [online]. 16. 12. 2021 [cit. 1. 1. 2025]. Dostupné z: https://blog.chainalysis.com/reports/2021-crypto-scam-revenues/

9 The 2021 Crypto Crime report. *Chainalysis* [online]. 2021 [cit. 1. 1. 2025]. Dostupné z: https://go.chainalysis.com/2021-Crypto-Crime-Report.html

používania kryptomien spojeného s nezákonnými aktivitami v porovnaní s legitímnym používaním sa časom znížil, zatiaľ čo absolútna suma sa naďalej zvyšovala. Nezákonné používanie kryptomien je spojené predovšetkým s účelom prania špinavých peňazí, (online) obchodovania s nezákonným tovarom a službami a podvodmi.[10]

Na účely nasledujúceho textu sa autori rozhodli, že termín kryptoaktíva, virtuálne aktíva a virtuálna mena budú používať ako totožné pojmy, a to z dôvodu, že sa stotožňujú s názorom, že tieto výrazy sú obsahovo takmer identické, resp. vyjadrujúce veľmi obdobné inštitúty, pričom vymedzenie pojmu kryptoaktívum by malo zodpovedať aj termínu virtuálne aktívum, a to v zmysle odporúčania Finančnej akčnej skupiny FATF.

S rastúcou hodnotou bitcoinu na trhu sa čoraz častejšie objavujú aj ich krádeže. V marci 2012 bolo odcudzených 50 tisíc bitcoinov. Hackerom sa podarilo prelomiť ochranu internetového hostingu a bitcoiny previedli do svojich vlastných peňaženiek. Podobne dopadli aj burzy Bitomat, prípadne peňaženka MyBitcoin, kedy zmizla z jej účtu polovica bitcoinov (asi 78 tisíc). V poslednom čase zarezonovala najmä krádež bitcoinov na digitálnej burze Bitfinex, sídliacej v Hongkongu, ktorá musela v dôsledku útokov hackerov zastaviť obchodovanie. Bez stopy zmizli Bitcoiny v hodnote 65 miliónov dolárov, v prepočte asi 59 miliónov eur.[11]

Riziká spojené s Bitcoinom sú verejnosťou čím ďalej viacej rozoberané. V tomto období dochádza aj k obchodom v rámci tzv. „ilegálneho chodníku", čo je názov pre ilegálne servery, napr. Silk Road, na ktorom sa predávali drogy a zbrane. Na tento server sa dalo pripojiť iba anonymne a predaj fungoval na báze doporučení a referencií. Pre Silk Road boli bitcoiny ako stvorené – anonymné a ťažko zdaniteľné. A na trhu tak začala rásť hodnota tejto novej meny.

Z hľadiska bezpečnosti sa v súčasnosti považuje prelomenie bezpečnostných prvkov celej bitcoinovej siete za veľmi ťažko realizovateľné. Preto dochádza najčastejšie ku krádeži z nezabezpečeného počítača. Páchateľ napríklad, najprv nainštaluje špeciálny škodlivý software, ktorý mu umožňuje ovládať počítač. Bitcoiny poškodeného si potom štandardnou cestou prevedie do svojej napr. elektronickej peňaženky. K spusteniu poškodzujúceho kódu môže prísť napríklad elektronickou poštou. Možnosti útoku tak zodpovedajú klasickým počítačovým vírusom. K ochrane proti takýmto krádežiam sa používajú okrem štandardnej softwarovej ochrany aj napríklad hardwarová peňaženka s názvom Trezor[12]. Populárnym sa tiež stáva tzv. papierová peňaženka. Tieto „peňaženky" sa nedajú „hacknuť" a nie je nutné sa spoliehať na bezpečnosť serveru tretej strany atď. Na druhej strane, ale so sebou nesú podobné riziká ako papierové peniaze, t. j. môžu byť fyzicky odcudzené,

10 Europol spotlight – cryptocurrencies, op. cit.

11 Ďalšia rana pre Bitcoin. Hackeri ukradli menu za takmer 59 miliónov eur. *Finweb* [online]. [cit. 3. 1. 2025]. Dostupné z: https://hnonline.sk/finweb/financie-a-burzy/804121-dalsia-rana-pre-bitcoin-hackeri-ukradli-menu-za-takmer-59-milionov-eur

12 Ide o malé zariadenie (tzv. hardwarová peňaženka), podobné USB, v ktorom sa skrýva malý jednoúčelový počítač. Trezor zabezpečuje, že pri pokuse odoslať bitcoiny z počítača, ku ktorému je Trezor pripojený, musí dôjsť ešte k fyzickému stlačeniu potvrdzovacieho tlačidla na samotnom zariadení. Trezor tak funguje na princípe, že aj v prípade zasiahnutia počítača pirátskym softwarom, privátne kľúče k adresám sú uložené mimo neho.

zničené ohňom a pod., resp., k získaniu takejto „bankovky" je potrebné nájsť poskytovateľa papierových peňaženiek. Po zadaní údajov užívateľ na monitore uvidí takúto „bankovku", ktorá v ľavej časti obsahuje adresu a QR kód, ktorý umožňuje sledovať a prijímať transakcie. V pravej časti súkromný kľúč a QR kód pre odoslanie peňazí z účtu.

Počet detekcií malvéru [počítačového vírusu – pozn. aut.] špeciálne navrhnutého na krádež kryptomien od prvého do druhého polroka 2023 vzrástol o 68 percent. Útočníci však používajú aj iné premyslené podvody, ako napríklad phishingové techniky či investičné podvody. Medzi ďalšie hrozby malvéru zameraného na krádež kryptomien patrí aj crypto drainer. Je to typ malvéru navrhnutý na identifikáciu hodnoty aktív v peňaženkách, používanie škodlivých smart kontraktov na rýchle odčerpanie finančných prostriedkov a následné použitie viacnásobných prevodov na zakrytie stôp.

Malvér na krádež kryptomien sa podľa spoločnosti často skrýva vo falošných aplikáciách (WhatsApp, Telegram).[13]

Útočníci často využívajú aj rôzne phishingové techniky. Používajú sa na to, aby nalákali obete kliknúť na škodlivé odkazy určené na krádež informácií či finančných prostriedkov z kryptomenových peňaženiek. Prvý kontakt je pritom často iniciovaný prostredníctvom reklám publikovaných podvrhnutými účtami na sociálnych sieťach, ktoré vyzerajú legitímne a dôveryhodne.

Pig butchering je zas kombináciou falošného romániku a investičného podvodu. *„Podvodníci na zoznamkách vytvoria v obetiach falošný pocit bezpečia a potom sa ich snažia presvedčiť, aby investovali do fiktívnych kryptoschém. Niektorí môžu dokonca predstierať, že používateľ na svojej ‚investícii' zarába, až kým sa nepokúsia vybieliť mu finančné prostriedky".*[14]

Skupiny páchajúce počítačovú kriminalitu sa podľa spoločnosti čoraz častejšie zameriavajú aj na burzu alebo iné legitímne organizácie. **Vyšetrovanie toku finančných prostriedkov pritom sťažuje najmä decentralizovaná povaha virtuálnej meny**.

2 Virtuálna mena, kryptoaktívum a blockchain

S kryptomenami je prepojená aj technológia Blockchain, ktorú možno definovať ako transakčnú databázu. Ide o konkrétny typ alebo podskupinu takzvanej technológie distribuovaných záznamov (Distributed ledger technology – DLT). DLT je spôsob zaznamenávania a zdieľania údajov v rámci viacerých dátových záznamov a ich úložísk (známych aj ako „účtovné knihy"), z ktorých každý má presne rovnaké dátové záznamy a sú kolektívne udržiavané a kontrolované distribuovanou sieťou počítačových serverov nazývaných **uzly**. Blockchain je mechanizmus, ktorý využíva metódu šifrovania, známu ako kryptografia a využíva špecifické matematické algoritmy na vytváranie a overovanie neustále rastúcej

[13] Útočníci používajú okrem malvéru aj ďalšie techniky na krádež kryptomien. *TREND.sk* [online]. 16. 6. 2024 [cit. 14. 6. 2025]. Dostupné z: https://www.trend.sk/spravy/utocnici-pouzivaju-okrem-malveru-aj-dalsie-techniky-kradez-kryptomien

[14] Ibid.

dátovej štruktúry – do ktorej možno iba pridávať dáta a z ktorej nie je možné odstrániť už existujúce dáta.[15]

Verejný blockchain je prístupný každému bez akéhokoľvek schválenia. Neexistuje žiadny centrálny vlastník siete a softvéru a identické kópie účtovnej knihy sú distribuované do všetkých uzlov v sieti. Väčšina kryptomien, ktoré sú v súčasnosti v obehu, vrátane Bitcoinu, je založená na verejných blockchainoch bez povolenia. Povolený blockchain je koordinovaný centrálnou entitou a overovatelia transakcií (t. j. uzly) musia byť vopred schválený, aby sa mohli pripojiť k sieti. Tento typ blockchainu môže byť aj verejný, čo umožňuje komukoľvek zobraziť účtovnú knihu, ktorú môžu aktualizovať iba oprávnení účastníci.[16]

Kryptomenová peňaženka je aplikácia, ktorá sa používa na držanie, ukladanie a prevod virtuálnych mien. Obsahuje kryptografické kľúče používateľa tej-ktorej virtuálnej meny. Poskytovateľ peňaženky zvyčajne prekladá históriu transakcií používateľa kryptomeny do ľahko čitateľného formátu, ktorý vyzerá podobne ako bežný výpis z bankového účtu. Kryptomenové peňaženky sa delia na hardvérové (poskytujú používateľom virtuálnych mien špecifické hardvérové riešenia na súkromné ukladanie ich kryptografických kľúčov) a softvérové (poskytujú používateľom virtuálnych mien softvérové aplikácie, ktoré im umožňujú prístup k sieti, odosielanie a prijímanie virtuálnych mien a lokálne ukladanie ich kryptografických kľúčov).

S virtuálnymi menami je ďalej spojená aj kryptomenová burza, resp. zmenáreň, ktorá slúži na výmenu kryptomien. Ide o osoby alebo subjekty, ktoré ponúkajú zmenárenské služby používateľom kryptomien, zvyčajne za zaplatenie určitého poplatku (t. j. provízie). Umožňujú používateľom kryptomien predávať svoje virtuálne meny za fiat meny alebo nakupovať nové virtuálne meny za fiat menu. Medzi takéto burzy patria napr. Bitfinex91, HitBTC92, Kraken93 a Coinbase GDAX a i. Je dôležité poznamenať, že niektoré burzy sú čisté kryptomenové burzy čo znamená, že prijímajú platby iba v iných kryptomenách, zvyčajne v bitcoíne (napríklad Binance96), zatiaľ čo iné prijímajú aj platby vo fiat menách, ako je americký dolár alebo euro (napr. Coinbase).

Okrem toho mnohé burzy kryptomien umožňujú svojim používateľom nakupovať iba určitý typ mien. Treba tiež poznamenať, že mnohé burzy s kryptomenami (t. j. bežné aj čisté burzy s kryptomenami) fungujú ako správcovia peňaženiek (napríklad Bitfinex). Kryptomenové burzy vo všeobecnosti ponúkajú svojim používateľom širokú škálu platobných možností, ako sú bankové prevody, prevody cez PayPal, kreditné karty a i. Niektoré burzy s kryptomenami tiež poskytujú štatistiky o trhu s kryptomenami (ako sú objemy obchodov a volatilita obchodovaných mincí) a ponúkajú konverzné služby obchodníkom, ktorí prijímajú platby v kryptomenách.

Pre úplnosť, na tomto mieste uvádzame, že právny poriadok Slovenskej republiky rozlišuje už iba pojem **kryptaktívum**. Podľa § 131 ods. 6 Trestného zákona platobným prostriedkom

[15] Cryptocurrencies and blockchain – Legal context and implications for financial crime, money laundering and tax evasion. *Európsky parlament* [online]. [cit. 1. 1. 2025]. Dostupné z: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/631f847c-b4aa-11e8-99ee-01aa75ed71a1

[16] Ibid.

sa na účely tohto zákona rozumie nehmotné alebo hmotné chránené zariadenie, predmet, záznam alebo ich kombinácia vrátane platobnej karty, ktorá je chránená pred falšovaním alebo neoprávneným použitím a ktorá držiteľovi alebo používateľovi sama alebo spolu s nejakým postupom alebo súborom postupov umožňuje prevod peňazí, elektronických peňazí alebo kryptoaktív. **Kryptoaktívum** máme definované v článku 3 ods. 1 bode 5 nariadenia (EÚ) 2023/1114 ako digitálne vyjadrenie hodnoty alebo práva, ktoré možno prevádzať a elektronicky uchovávať použitím technológie distribuovanej databázy transakcií alebo podobnej technológie. Táto definícia je záväzná pre všetky štáty EÚ.

V zmysle dôvodovej správy k zákonu č. 312/2020 Z.z., **virtuálne meny** (napr. Bitcoin, Litecoin, Ethereum, IOTA, Ripple, Stellar a i.) **nie sú v Slovenskej republike uznané ako oficiálna tuzemská či zahraničná mena, nepredstavujú elektronické peniaze v zmysle zákona o platobných službách a nemajú ani fyzickú protihodnotu vo forme zákonného platidla**.[17] Zákonodarca v dôvodovej správe vymenúva len kryptomeny, pričom virtuálnou menou môže byť v zmysle medzinárodného ponímania aj mena, ktorú je možné použiť len v uzavretom virtuálnom systéme.

S kryptoaktívami sa stretávame v zákone č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov, kde máme nové ustanovenie 24a) ktoré upravuje poskytovateľov služieb kryptoaktív a vychádza z aktuálnej európskej právnej úpravy a jej regulačného právneho rámca. Na základe uvedeného môžeme uviesť, že pojem **kryptoaktívum v práve EÚ nahradil pojem virtuálna mena a tento vývoj boli povinné v národnom právnom rámci zaznamenať a upraviť aj jednotlivé členské štáty EÚ**. Trajektória bádania autorov v tomto smere vedie k vyjadreniu pozitívneho ohlasu na margo nariadenia MiCA, ktoré so sebou prinieslo všeobecný termín „kryptoaktíva", pod ktorý sú radené viaceré druhy tokenov (elektronické peňažné tokony – stablecoiny), tokeny viazané na aktíva a ostatné virtuálne meny a kryptomeny, ktorými sú napríklad Bitcoin. Autori vyjadrujú v tomto smere nádej, že zovšeobecnenie pojmológie v tomto smere prinesie jednotnosť používania označenia do budúcna vo všetkých členských krajinách Európskej únie a ich právnych poriadkoch.

3 Trestnoprávna úprava virtuálnych mien v Českej republike

Názov virtuálna mena by mohla u značnej skupiny ľudí navodiť domnienku, že ide o medzinárodne uznávanú menu existujúcu však vo virtuálnom prostredí. S ohľadom na skutočný význam virtuálnych mien, je takýto názov zavádzajúci. Najrozšírenejšou a najznámejšou virtuálnom menou je Bitcoin, ktorý rovnako nie je menou v pravom slova zmysle, a to z dôvodu, že mena ako taká je štátom stanovený druh platidla, ktorý je na danom území používaný na účely platobného styku. Zároveň platí, že **mena je chránená priamo zákonom a ďalšími právnymi predpismi, nielen na národnej úrovni.** V kontexte trestného práva vieme, že mena a bezproblémový obeh platobných prostriedkov sú chránené v českom Trestnom zákone prostredníctvom niekoľkých skutkových podstát trestných činov

[17] Dôvodová správa k zákonu č. 312/2020 Z.z. Dostupné z: https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=482301 [cit. 1. 1. 2025].

v šiestej hlave Zvláštnej časti Trestního zákonníku. V tomto smere preto platí, že virtuálna mena kvôli absencii takejto základnej požiadavky nespĺňa atribút na to, aby *de iure* išlo o menu, aj keď prostredníctvom nej môžu byť napĺňané niektoré základné funkcie meny. Už z uvedeného je zrejmé, že všetko previazané s virtuálnymi menami prináša nové výzvy, a to nie len pre českú právnu úpravu a pre českého zákonodarcu, ale pre celý svet. Preto možno skonštatovať, že v súčasnosti už nie je možné, aby finančné inštitúcie nepovažovali virtuálne meny za peňažný prostriedok či investičný nástroj.

Právne otázky spojené s virtuálnymi menami boli v poslednom období diskutované najmä v zahraničnej literatúre[18] a v niekoľkých záverečných prácach[19]. Legálna definícia **virtuálnej meny** bola prvýkrát do českého právneho poriadku zavedená novelou zákona č. 368/2016 Sb., ktorým sa menil zákon č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financováni terorismu (ďalej „AML zákon"), účinná od 1. 1. 2017. V súčasnosti však v § 4 ods. 8 predmetného zákona obsahuje definíciu virtuálnej meny, ktorá bola novelizovaná na podklade Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EU) 2023/1114, zo dňa 31. 5. 2023 o trhoch kryptoaktív a o zmene nariadenia (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 1095/2010 a smerníc 2013/36/EU a (EU) 2019/1937, v platnom znení:

*„**Virtuálním aktivem** se pro účely tohoto zákona rozumí kryptoaktivum podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího trhy kryptoaktiv s výjimkou*

a) *kryptoaktiva podle čl. 2 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 a*

b) *kryptoaktiva, které je jedinečné, není zastupitelné jiným kryptoaktivem a nelze jej využít pro platbu nebo investici."* V tomto smere je potrebné zmieniť, že **nové označenie virtuálne aktívum nahrádza predchádzajúci pojem virtuálna mena** a podľa novelizovaného AML zákona je ním „uchovateľná a prevoditeľná jednotka", ktorá musí spĺňať funkciu platobnú, výmennú a investičnú, pričom nie je rozhodujúca, či bola vydaná emitentom alebo nie. V zmysle dôvodovej správy k zákonu č. 527/2020 Sb., ktorý túto definičnú a terminologickú zmenu vykonal, bolo dôvodom tejto zmeny najmä rozšírenie okruhu prípadov „kedy je potlačená jej platobná funkcia a naopak, je zdôraznená funkcia investičná, ako je tomu v prípade rôznych inštrumentov, ktoré sa podobajú cenným papierom.[20]

Odseky 9 a 10 § 4 rovnako súvisia s virtuálnym aktívom, resp. so **službou spojenou s virtuálnym aktívom**, ktorou sa rozumie: *„pro účely tohoto zákona rozumí služba související s kryptoaktivy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího trhy kryptoaktiv s výjimkou služby*

18 Napr. LASTOWKA, G. F., HUNTER, D. The Laws of Virtual Worlds. *California Law Review*. 2004, roč. 92, č. 1, s. 36–37.

19 BULINSKÝ, V. *Kryptoměny v právním řádu České republiky*. Diplomová práce. Brno. Masarykova univerzita, 2024; PAVELKA, P. *Kryptoměna jako potencionální nástroj legalizace výnosů z trestné činnosti*. Diplomová práce. Policajní akademie České republiky.

20 Důvodová zpráva k zákonu č. 527/2020 Sb. kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

poskytování poradenství týkajícího se kryptoaktiv podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího trhy kryptoaktiv.“[21]

A posledným previazaným termínom je **osoba poskytujúca služby spojené s virtuálnym aktívnom**, ktorou sa na účely daného zákona rozumie: *„osoba nebo svěřenský fond, které jsou oprávněny poskytovat službu spojenou s virtuálním aktivem, jiní než poskytovatel služeb souvisejících s kryptoaktivy podle přímo použitelného předpisu Evropské unie upravujícího trhy kryptoaktiv.“*[22]

V neposlednom rade dopĺňame, že uvedený zákon má vyriešenú aj otázku kontroly povinností stanovených týmto zákonom, ak sa jedná o kryptoaktíva, a to cez Finančný analytický úrad Českej republiky. Na podklade uvedeného je teda možné skonštatovať, že kryptoaktívum ako virtuálna mena má legálnu definíciu priamo v zákone o ochrane pred legalizáciou z trestnej činnosti a podlieha minimálne ochrane na úrovni Finančného analytického úradu, ktorý prípadné porušenia hlási Českej národnej banke, teda neplatí, že by neboli regulované ani dozorované žiadnym príslušným orgánom verejnej moci.

Na tomto mieste je tiež nevyhnutné upriamiť pozornosť na veľmi aktuálnu skutočnosť, ktorá sa udiala v Českej republike, a síce, prijatie zákona o implementácii predpisov Európskej únie v oblasti digitalizácie finančného trhu (ďalej „Zákon o digitalizácii finančného trhu“), ktorý bol schválený poslaneckou sněmovňou 6. 12. 2024 a následne dňa 22. 1. 2025 schválený Senátom parlamentu Českej republiky.[23] *„Návrh zákona obsahuje především úpravu kategorizace přestupků a také pravomocí České národní banky, která bude licencovat poskytovatele služeb souvisejících s kryptoaktivy, dohlížet na dodržování stanovených povinností a řešit jejich případná porušení. Některá další ustanovení reagují na nařízení MiCA a jejich cílem je hladká aplikace nařízení v České republice, například zvláštní režim rezervy aktiv vydavatelů tokenů vázaných na aktiva či elektronických peněžních tokenů.“*[24] Teda, na trh s kryptoaktívami bude od účinnosti predmetného zákona dohliadať Česká národná banka. Uvedené je možné rozhodne považovať za pozitívny krok vpred na strane Českej republiky, nakoľko samotné Európske nariadenie MiCA predstavuje prvý komplexný predpis upravujúci možné ponuky kryptoaktív verejnosti a poskytovanie s tým súvisiacich služieb. Nariadenie nastavuje pravidlá na ochranu spotrebiteľa. Nariadenie DORA zjednocuje pravidlá digitálnej prevádzkovej odolnosti finančného sektora, ktoré sú aktuálne roztrieštené v rôznych európskych sektorových predpisoch, konkrétne v smerniciach a nariadeniach.

Od virtuálnych mien je potrebné odlišovať **elektronické peniaze**, a to aj napriek tomu, že tieto dva názvy značne splývajú. Definíciu elektronických peňazí v českej právnej úprave nájdeme v zákone č. 284/2009 Sb. o platebním styku v znění pozdějších předpisu (ďalej „ZPS“), ktorý stanovuje, že elektronické peniaze sú v podstate elektronicky uchovávaná

[21] § 4 ods. 9 Zákona č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.

[22] § 4 ods. 10 Zákona č. 253/2008 Sb. o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti.

[23] 92. uznesením Senátu z 5. schôdze konanej dňa 22. 1. 2025 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti /senátní tisk č. 31/ senát schvaľuje návrh zákona v znení postúpenom Poslaneckou snemovňou. Dostupné z: https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=5375 [cit. 27. 1. 2025].

[24] Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/zakon-o-digitalnich-financich-schvalen-poslaneckou-57514 [cit. 27. 1. 2025].

pohľadávka, ktorá je vydaná proti prijatiu peňažných prostriedkov, a je prijímaná niekým iným, než osobou, ktorá ju vydala. Po nahliadnutí hlbšie do predmetného zákona sme zistili, že virtuálna mena nespĺňa hneď dve požiadavky, ktoré sú kladené na elektronické peniaze, a to konkrétne v § 4 ods. 1 písm. a) – *„virtuálna mena nepredstavuje pohľadávku voči inému vydávateľovi"* a v § 4 ods. 1 písm. c) *„virtuálna mena nie je vydávaná proti prijímaniu peňažných prostriedkov"*.

Zaujímavý je pohľad Krajského súdu v Brne, ktorý sa v správnom súdnictve zaoberal právnou povahou Bitcoinov. Krajský súd v Brne[25] totiž na adresu Bitcoinov uviedol, že: *„jde o virtuální neregulovanou měnu, která nespadá pod regulaci a dohled žádné centrální banky na světě. To je i její hlavním principem, který ji odlišuje od tradičních měn emitovaných centrálními bankami. Bitcoin tedy nelze považovat za bankovku a ani minci. Pokud jde o bezhotovostní platební styk, tak bitcoin nepředstavuje pohledávku vůči tomu, kdo ji vydal. Primárně vůbec nejde o pohledávku. Proto bitcoiny nepředstavují bezhotovostní peněžní prostředky ani elektronické peníze."* V danom správnom súdnictve síce nešlo o trestnoprávnu problematiku, ale o konanie vo veci správy daní, resp. dani z príjmov fyzických osôb. Čo je však aplikovateľné aj v trestnom práve je tá skutočnosť, ktorú uviedol Krajský súd, a síce, že: *„Bitcoin je měnou virtuální, která nemá ekvivalent v podobě hotovostních peněz. Bitcoiny proto nepředstavují peníze, protože nejsou tradičními penězi existujícími v hotovostní podobě. Bitcoin není proto ‚cizí měna', protože cizí měnou jsou myšleny pouze peníze emitované zahraničními centrálními bankami, jejichž oběh je těmito bankami regulován a je uzákoněn na území určitého státu nebo skupiny států. Cizí měnou je tedy jen měna, na kterou se vztahují v zahraničí obdobné pravidla jako na tuzemskou měnu."*[26] Z uvedeného abstrahujeme, že na virtuálne meny nazeráme ako na veci. V tomto smere, autorov príspevku problematika virtuálnych aktív a jej nekonvenčnosť odkázala na hľadanie iných právnych rámcov tohto pojmu. Zhodu našli v zákone č. 89/2012 Sb. Občanský zákonník, konkrétne v ustanovení § 489, ktorý uvádza, nasledovné: *„Věc v právním smyslu (dále jen ‚věc') je vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí."* Na základe takto široko posadenej definícii je možné nájsť zhodu s vlastnosťami virtuálnych aktív, ktoré rovnako ako veci sú rozdielne od osôb a slúžia potrebám ľudí. Na druhej strane, je možné ich zneužívať na páchanie trestnej činnosti, a to v rôznych obmenách. Záverom je teda možné uzniesť sa, že **virtuálne aktíva sú vecou v právnom slova zmysle.**

Vyššie v texte autori vymedzili základné definičné princípy a kritéria virtuálnych mien v Českej republike. V nasledujúcej časti textu nasmerujú pohľad na trestnoprávnu rovinu virtuálnych aktív. Ešte predtým je však potrebné zmieniť sa o fakte, že virtuálne meny u našich západných susedov sú skôr skúmané v rovine kriminologickej, ktorá sa zaoberá kybernetickou kriminalitou, ako v rovine trestnoprávnej. Napriek tejto skutočnosti však Polícia Českej republiky nedisponuje fenomenologickými ukazovateľmi, ktoré by vierohodne preukázali stav, štruktúru a dynamiku trestnej činnosti okolo virtuálnych aktív a jednotlivých útokov súvisiacich s virtuálnymi menami. Pod pojmom „kyberkriminalita" je subsumovaná všetka trestná činnosť spojená s internetom a jeho virtuálnym vyjadrením. V tomto smere platí, že zatiaľ neexistuje nástroj k vykázaniu nárastu nových trestných činov spojených s kryptoaktívami. Na druhej strane je v Českej republike regulácia virtuálnych aktív primárne sústredená

25 Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 3. 2022, sp. zn. 30 Af 41/2020.

26 Ibid.

aj v rámci zákona č. 181/2014 Sb. o kybernetické bezpečnosti, ktorý sa týka bezpečnosti digitálnych aktív a zabezpečenia kryptomien pred hackermi, či kybernetickými útokmi.

V tomto smere však autori príspevku v zmysle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím v platnem znění, dotazovali český Úrad pre zastupovanie štátu vo veciach majetkových (ďalej „ÚZŠVM"), v zmysle ktorého im bola dňa 10. 2. 2025 doručená odpoveď, že tento úrad síce virtuálne meny nezaisťuje, nakoľko tento úkon spadá do kompetencie Polície Českej republiky, najmä Národnej centrály proti organizovanému zločinu, avšak v niektorých prípadoch, keď sa jedná o zaistený majetok potom tento úrad vykonáva správu tohto majetku. V prípade, že sa virtuálne meny prepadnú štátu na základe právoplatného rozhodnutia súdu, tento úrad ich následne ponúka v transparentných výberových konaniach s elektronickou akciou na webových stránkach nabidkamajetku.gov.cz. Zároveň v danej odpovedi na dotaz bola informácia, že historicky prvá elektronická aukcia virtuálnych mien prebehla v roku 2021 a v roku 2024 patrila aukcia virtuálnych mien k najúspešnejším v rámci hnuteľného majetku. ÚZSVM predal v elektronickej aukcii päť jednotiek virtuálnej meny bitcoin, ktoré štát získal na základe trestov udelených organizovanej skupine za distribúciu drog, pričom výsledná čiastka bola 8 098 000 českých korún. V priebehu roku 2024 sa uskutočnilo 20 elektronických aukcii virtuálnej meny bitcoin, pričom v nich štát získal viac ako 167 miliónov korún. Príjmy z predaja virtuálnych mien ÚZSVM odvádza do štátneho rozpočtu, v niektorých prípadoch je potom finančná čiastka odvedená na špeciálny účet Ministerstva spravodlivosti na pomoc obetiam trestných činov.

V rámci verejnoprávnej úpravy a postavenia virtuálnych aktív majú autori za to, že je nanajvýš vhodné vyjadriť sa k tzv. protipólu ochrany virtuálnych aktív, a to k **ochrane meny**, ako takej. Každá krajina, Česká republika nevynímajúc, má svoje zákonné tuzemské platidlo. Ochrana tuzemskej meny je spojená so zákonnou povinnosťou takúto menu, resp. jej mince a bankovky prijímať v zmysle osobitných právnych predpisov (v kontexte právnej úpravy Českej republiky v zmysle zákona č. 136/2011 Sb. o oběhu bankovek a mincí). V prípade porušenia takejto povinnosti, teda napríklad pri odmietnutí prijatia českej koruny, resp. mincí pri akejkoľvek úhrade, sa páchateľ môže dopustiť trestného činu ohrozovania obehu tuzemských peňazí v zmysle § 239 českého Trestného zákona. Teda, v spojení s virtuálnymi menami by uvedené protiprávne konanie naplnila taká situácia, kedy by osoba napríklad v obchode odmietla prijať platbu v českých korunách alebo v eurách a požadovala by plnenie iba napr. v Bitcoinoch. Platba kryptomenami totižto môže slúžiť iba ako akási doplnková, resp. alternatívna, vedľa platby v zákonnej mene. Na tomto mieste ďalej konštatujeme, že používanie kryptomien býva spájané s vykonávaním platieb cez internet, ktoré smeruje k získaniu prístupu napr. k detskej pornografii alebo k nákupu nezákonného tovaru v podobe drog či zbraní.[27]

Aplikácia trestného práva voči virtuálnym aktívam nie je samostatne vymedzená, resp. v zákone č. 141/1961 Sb. o trestním řízení soudním (ďalej „Trestní řád" alebo „český Trestný poriadok") neexistujú inštitúty, ktoré by ju akýmkoľvek spôsobom upravovali, resp. postihovali. O niečo iná situácia je prítomná v rámci zákona č. 40/2009 Sb. Trestní

[27] NÁHLOVSKÁ, L. Trestněprávní aspekty virtuálních měn. *Bulletin Advokacie* [online]. 1. 3. 2018 [cit. 28. 1. 2025]. Dostupné z: http://www.bulletin-advokacie.cz/clanky/?browser=full&strana=22

zákonník (ďalej „Trestní zákonník“ alebo „český Trestný zákon“), nakoľko v jeho ustanovení § 234 sa nachádza skutková podstata trestného činu ***„Neoprávněné opatření, padělání a pozměnění platebního prostředku“***, pričom v jej základnej skutkovej podstate zákonodarca trestnoprávne postihuje osobu, ktorá *sebe, alebo inému bez súhlasu oprávneného užívateľa opatrí, sprístupní, príjme alebo prechováva platobný prostriedok, ktorý umožňuje výber hotovosti alebo prevod peňažných prostriedkov alebo* ***virtuálnych aktív používaných namiesto peňažných prostriedkov*** *a ktorý patrí inému*, a to *trestom odňatia slobody až na dva roky, zákazom činnosti alebo prepadnutím majetku*. V zmysle uvedeného je teda možné vyvodiť, že český zákonodarca umožňuje vo vzťahu k neoprávnenému užívateľovi virtuálnych aktív používaných namiesto peňažných prostriedkov aplikovať nielen trest odňatia slobody, ale aj trest zákazu činnosti alebo trest prepadnutia majetku. Na druhej strane je nutné skonštatovať, že uvedená skutková podstata nepostihuje priamo virtuálne prostredie a jeho prípadné protiprávne aspekty súvisiace s virtuálnymi aktívami. Uvedenú právnu úpravu preto hodnotíme ako nedostatočnú.

V tomto smere je ešte nutné upozorniť na jednu skutočnosť, a síce, že v českom Trestnom zákone nie je nikde vymedzený termín ktorý vyššie zmienená skutková podstata trestného činu používa. V teórii trestného práva takúto skutkovú podstatu odkazujúcu na právny predpis netrestnej povahy, nazývame ako tzv. **blanketová skutková podstata**. Uvedené vychádza zo skutočnosti, že termín virtuálne aktíva je termínom zadefinovaným v rámci zákona o AML, ktorý uvádzame vyššie v texte.

V tomto smere je preto potrebné upriamiť pozornosť aj na fakt, že virtuálne aktíva sú súčasťou kriminálnej trestnej činnosti. Podľa vzoru Smejkala, je možné rozdeliť ich na dve kategórie. *Prvou kategóriou* je klasická kriminalita, v ktorej virtuálne aktíva hrajú iba úlohu určitého nástroja na spáchanie a *druhou kategóriou* je kryptomenová kriminalita.[28] Do oblasti klasickej kriminality je možné zaradiť prípad z Českej republiky, kedy páchateľ bol trestne stíhaný za obzvlášť závažný zločin nedovolenej výroby a iného nakladania s omamnými a psychotropnými látkami a jedmi v zmysle § 283 ods. 1, ods. 4 písm. b) českého Trestného zákona a obzvlášť závažný zločin krádeže podľa § 205 ods. 1, ods. 5 českého Trestného zákona, a to na tom skutkovom základe, že prevádzkoval internetový obchod, ktorý vytvoril za účelom sprostredkovania predaja rôzneho tovaru či služieb, predovšetkým však návykových látok, pričom za sprostredkovanie jednotlivých platieb v tomto internetovom obchode získaval provízie v podobe digitálnej meny bitcoin. Za sprostredkovanie jednotlivých obchodov s návykovými látkami obvinený získal takmer 1200 bitcoinov, čo v čase jednotlivých obchodov zodpovedalo čiastke najmenej 250 000 €. Okrem toho odcudzil svojim zákazníkom aj ďalšie bitcoiny, v celkovej hodnote presahujúcej pol milióna eur, a to na základe prístupu k digitálnej peňaženke celého obchodu. Za protiprávne konanie bol páchateľ odsúdený českými súdmi k úhrnnému nepodmienečnému trestu odňatia slobody vo výške deväť rokov.[29]

Ničím nevídaným nie je ani nakupovanie drog prostredníctvom siete Darknet, zaplatených Bitcoinami. S uvedeným má Česká republika vlastnú skúsenosť, nakoľko Najvyšší súd ČR rozhodoval prípad, kde si obvinený objednal amfetamín prostredníctvom internetového

[28] SMEJKAL, V. *Kybernetická kriminalita*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 960. ISBN 978-80-7380-849-5.

[29] Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 31. 1. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3864/16-1.

„trhoviska" Silk Road, zaplatil zaň Bitcoinami a odhalený bol iba vďaka tomu, že balíček zastavila colná služba. Množstvo drog v balíčku nebolo nijako veľké, preto Obvodný súd pre Prahu 6 aj Mestský súd v Praze obžalobu neprejednali, ale postúpili Úradu mestskej časti Praha 6 na prejednanie veci ako priestupku s odôvodnením, že množstvo látky v balíčku nebolo menšie než malé. Najvyšší súd ČR však s touto argumentáciou nesúhlasil, naopak zdôraznil, že: *„jednání obviněného rozhodně nelze bagatelizovat, neboť zapadá do širšího rámce nových trendů v rozvoji nelegálního obchodu s drogami, který se projevuje i v mezinárodním měřítku.*"[30]

3.1 Zaistenie virtuálnych aktív (kryptoaktív) v Českej republike na účely trestného konania

Novelizáciou českého Trestného poriadku prostredníctvom zákona č. 55/2017 Sb., ktorá nadobudla účinnosť dňa 18. 3. 2017, bola nanovo definovaná **vec dôležitá pre trestné konania**, ktorou sa na účely § 77b ods. 1 rozumie vec, ktorá: a) môže slúžiť na dôkazné účely, b) bola nástrojom trestnej činnosti, c) bola výnosom z trestnej činnosti, d) alebo je náhradnou hodnotou za vec uvedenú v predchádzajúcich alternatívach. Predmetnou novelizáciou došlo k systematickému rozlišovaniu režimu predloženia a zaistenia vecí slúžiacich na dôkazné účely a režimom zaistenia vecí, ktoré sú nástrojmi, resp. výnosmi z trestnej činnosti. Autori predkladaného textu nasledujúce riadky venujú práve trestno-procesnému inštitútu **zaistenia vecí, ktoré sú nástrojom, resp. výnosom z trestnej činnosti.** Uvedený inštitút pomáha objasňovaniu a reparácii trestnej činnosti, ktorého základnou podstatou nie je zhabanie majetku, resp. jeho konfiškácia ale iba obmedzenie s jeho nakladaním. Teda, ide síce o zásah do vlastníckeho práva, ktorý však pri dodržaní všetkých zákonom stanovených podmienok je primeraný cieľu sledovanému zákonom, teda náležitému objasneniu trestnej činnosti a náprave škody spôsobenej takou trestnou činnosťou.[31]

Čo sa týka procesnoprávnych aspektov virtuálnych mien, resp. možnosti ich zaistenia na účely trestného konania, v prvom rade je nutné uviesť, že virtuálna mena, vyplývajúc z predchádzajúceho textu nie je hmotnou menou, ale nehmotnou vecou. Rovnako platí, že český Trestný poriadok neobsahuje, na rozdiel od slovenského Trestného poriadku, konkrétne ustanovenia, ktoré by sa špeciálne venovali iba zaisťovaniu virtuálnych aktív. V tomto smere preto autori konštatujú, že virtuálne aktívum zaistené podľa § 79a českého Trestného poriadku, v zmysle ktorého, ak zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že určitá vec je **nástrojom** alebo **výnosom z trestnej činnosti**, môže predseda senátu a v prípravnom konaní štátny zástupca, resp. policajný orgán rozhodnúť o zaistení takejto veci. Policajný orgán k takémuto rozhodnutiu potrebuje predchádzajúci súhlas štátneho zástupcu. Tento predchádzajúci súhlas štátneho zástupcu nie je potrebný iba v naliehavých prípadoch, ktoré neznesú odklad. Policajný orgán je v takom prípade povinný do 48 hodín svoju rozhodnutie predložiť štátnemu zástupcovi, ktorý s ním buď vysloví súhlas alebo ho zruší. Proti takémuto rozhodnutiu o zaistení je prípustná sťažnosť.

30 Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. 7 Tdo 1307/2014.

31 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 3. 2009, sp. zn. III. ÚS 1396/07.

Teda prvotnou podmienkou na zaistenie virtuálnych aktív v Českej republike je, aby zistené skutočnosti nasvedčovali tomu, že určitá vec, v danom prípade virtuálne aktíva sú nástrojom alebo výnosom z trestnej činnosti. Aby bolo možné dospieť k záveru, že virtuálne aktívum je nástrojom, resp. výnosom z trestnej činnosti a pristúpiť k zaisťovacím úkonom, musí byť splnený akýsi **vyšší stupeň pravdepodobnosti, že virtuálne aktívum skutočne je nástrojom, resp. výnosom z trestnej činnosti**. *Argumentum a contrario* teda platí, že nie je potrebné, aby skutočnosť, že virtuálne aktívum je výnosom z trestnej činnosti bola preukázaná, postačí aj záver o vyššom stupni pravdepodobnosti, že tomu tak je. Tento záver, samozrejme, musí byť dostatočne odôvodnený konkrétnymi skutočnosťami. *In genere*, nestačia iba všeobecné podozrenia. *In concreto*, medzi takéto podklady môžeme zaradiť, napríklad údaje uvedené v trestných oznámeniach, v podaných vysvetleniach, či v ďalších písomnostiach obsiahnutých v spise. S ohľadom na skutočnosť, že v danom prípade dochádza k zásahu do ústavne garantovaných práv osôb, je ďalšou nevyhnutnou podmienkou k možnosti využitia inštitútu zaistenia **podmienka primeranosti**, v zmysle ktorej musí existovať rozumný a opodstatnený vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami, teda použitými zaisťovacími úkonmi trestného konania a sledovanými cieľmi. Oprávnenosť postupu orgánov činných v trestnom konaní by následne mala byť posudzovaná už iba v rámci trestného konania, a to tak, aby v prípade pochybenia mohli orgány činné v trestnom konaní vykonať nápravu na tejto úrovni.[32] V tejto podmienke vidíme aj odzrkadlenie výzvy, ktorú smerovala Európska únia členským štátom, aby poskytli vyšetrovacím orgánov väčšiu právomoc, ktorá by im umožnila odhaľovať páchateľov ktorí využívajú kryptomeny a virtuálne meny na páchanie trestnej činnosti na internete, špeciálne sa týkajúc prania špinavých peňazí, resp. legalizácie výnosov z trestnej činnosti.[33]

V kontexte s legálnym nástrojom na zaistenie nástrojov a výnosov z trestnej činnosti, vyvstáva do popredia otázka, ako je technicky možné zaistiť napríklad účet obsahujúci virtuálne meny. Pre nakladanie s virtuálnymi aktívami sa používajú tzv. kryptopeňaženky, o ktorých sme hovorili na začiatku textu. Vlastniť kryptopeňaženku znamená vlastniť jedinečný súkromný kľúč, ktorým môžete odomknúť konkrétnu, napr. bitcoinovú verejnú adresu. Tento kľúč je jediný spôsob ako disponovať s bitcoinami na danej adrese. Akékoľvek transakcie teda môže realizovať iba ten, kto má prístupové kľúče k účtom vedeným v bitcoinoch, či v kryptopeňaženke, v ktorej má užívateľ uložený svoj súkromný kľúč, ktorým kryptograficky podpisuje bitcoinové transakcie, tzv. recovery kľúč (SEED). V prvom rade je potrebné uviesť, že súkromný kľúč (SEED) má vlastník účtu alebo ním poverená osoba a pokiaľ nechce alebo nemôže kľúč prezradiť, či ho dokonca stratí a nemá k dispozícii SEED, stane sa obsah účtu neprístupný a žiadne úradné rozhodnutie túto skutočnosť nezvráti. V tejto súvislosti upriamime pozornosť aj na odlišnú situáciu, v prípade zaisťovania klasických mien a kryptomien. Ak dôjde k zaisteniu finančných prostriedkov na účte, majiteľ účtu nemôže s týmto disponovať, konkrétne vyberať hotovosť, vydávať príkazy na prevod či akékoľvek ďalšie dispozície. Pri kryptomenách je situácia iná. Účet je anonymný, rovnako sú anonymné aj informácie

[32] Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 3. 2009, sp. III. ÚS 1396/07.

[33] Dostupné z: https://www.itpro.com/public-sector/21903/europol-calls-for-greater-bitcoin-policing-powers [cit. 27. 1. 2025].

o transakciách, ktoré boli prevedené. Skrátka, pri kryptomenách nezistíme kto bol príjemca čiastky odoslanej z kryptopeňaženky, pokiaľ k samotnej kryptopeňaženke nemáme prístup. V tomto smere máme za to, že v rámci právnej úpravy *de lege lata* nie je v rámci trestného konania v Českej republike jednotne nastavený postup zaisťovania virtuálnych aktív.

V kontexte s trestnoprávnou rovinou je možné uviesť, že informáciu o existencii virtuálnych aktív, kryptoaktív, môžu orgány činné v trestnom konaní získať napríklad na základe vlastnej operatívnej činnosti, alebo ďalších inštitútov v zmysle českého Trestného poriadku. Následne je možné aplikovať postup v zmysle § 78 českého Trestného poriadku, na základe ktorého policajný orgán získa prístup, napr. ku kryptopeňaženke. V prípade, ak má policajný orgán podozrenie, že ide o vec pochádzajúcu z trestnej činnosti aplikuje v danom prípade § 79a českého Trestného poriadku. Teda, ak sa zistí, že virtuálne aktíva sú napr. držané na burze alebo v kryptopeňažanke poskytovateľa, sú tieto subjekty povinné spolupracovať s orgánmi činnými v trestnom konaní a vykonať potrebné kroky, aby tieto prostriedky zablokovali, kým sa uvedené nevyrieši. V tomto smere je tiež nutné dodať, že český zákonodarca zaradil medzi mechanizmy kontroly postupu orgánov činných v trestnom konaní, **sťažnosť**, v zmysle § 79a ods. 1 českého Trestného poriadku.

Na tomto mieste je možné konštatovať, že zaisťovanie virtuálnych mien sa v rámci českej právnej úpravy nedeje na základe samostatného trestno-procesného inštitútu, ale analogicky sa aplikujú všeobecné ustanovenia českého Trestného poriadku. V tomto smere majú autori preto za to, že by bolo vhodné **rozšíriť právnu úpravu zaisťovania vecí dôležitých pre trestné konania, priamo na kryptoaktíva**, ako je tomu v Slovenskej republike. V tomto smere by niektorí mohli namietať a tvrdiť, že uvedená novelizácia by sa mohla na prvý pohľad javiť ako nedôvodná, nakoľko český zákonodarca, totožne ako slovenský, v rámci právnej úpravy zaisťovania vecí dôležitých pre trestné konanie, konkrétne v ustanovení § 79g českého Trestného poriadku, dáva možnosť zaistiť aj náhradnú hodnotu, a to v prípade, ak nie je možné zaistiť vec, ktorá je nástrojom alebo výnosom z trestnej činnosti. Dotknuté ustanovenie síce hodnotíme veľmi pozitívne, v tomto smere však podľa názoru autorov, uvedené ustanovenie nie je možné uplatňovať na virtuálne aktíva *in genere*, pretože odlišnosti, ktoré so sebou priniesla doba virtuality a kryptoaktív si zasluhujú aj špecifické metódy uplatňovania zaisťovacích úkonov. V tomto smere máme za to, že by český Trestný poriadok mal byť rozšírený, a to konkrétne v rámci § 79, kde by bolo doplnené ustanovenie § 79i, ktoré by znelo nasledovne:

§ 79i Zaistenie kryptoaktíva

1) *Ak zistené skutočnosti nasvedčujúc tomu, že kryptoaktívum je nástrojom trestnej činnosti alebo výnosom z trestnej činnosti, môže predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor vydať príkaz na zaistenie kryptoaktíva.*
2) *Ak vec neznesie odklad, môže vydať príkaz podľa odseku 1 prokurátor aj pred začatím trestného stíhania. Taký príkaz musí najneskôr do 48 hodín potvrdiť sudca pre prípravné konanie, inak stráca platnosť.*
3) *V príkaze podľa odsekov 1 a 2 sa zakáže akékoľvek dispozície s kryptoaktívom a prikáže sa jeho vydanie vrátane vydania hesla, prístupového kódu alebo podobných údajov umožňujúcich nakladanie s kryptoaktívom. Právne úkony urobené v rozpore so zákazom podľa predchádzajúcej vety sú neplatné.*

4) *Príkaz doručí predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor bezodkladne vlastníkovi kryptoaktíva alebo osobe, o ktorej možno dôvodne predpokladať, že má prístupové údaje ku kryptoaktívu.*
5) *Ak pominuli dôvody na zaistenie kryptoaktíva, vydá predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor bezodkladne príkaz na zrušenie zaistenia kryptoaktíva.*
6) *Príkaz podľa odsekov 1 a 2 musí byť vydaný písomne a musí byť odôvodnený. V príkaze sa uvedie adresa úložiska kryptoaktíva orgánu, ktorý zaistený majetok spravuje podľa osobitného predpisu, označenie kryptoaktíva a počet jednotiek.*
7) *Vlastník kryptoaktíva, ktoré bolo zaistené, alebo iná osoba, ktorej bolo kryptoaktívum zaistené, má právo žiadať o zrušenie alebo obmedzenie zaistenia. O takejto žiadosti musí predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor bezodkladne rozhodnúť. Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná sťažnosť. Ak bola žiadosť zamietnutá, vlastník kryptoaktíva, ktoré bolo zaistené, alebo iná osoba, ktorej bolo kryptoaktívum zaistené, ju môže, ak v nej neuvedie iné dôvody, opakovať až po uplynutí 30 dní odo dňa, keď rozhodnutie o jeho predchádzajúcej žiadosti nadobudlo právoplatnosť; inak sa o nej nekoná.*
8) *Ak je v trestnom konaní potrebné zaistiť kryptoaktívum na zabezpečenie nároku poškodeného na náhradu škody, postupuje sa primerane podľa odsekov 1 až 7.*

Na podklade autormi navrhovaného ustanovenia týkajúceho sa zaisťovania kryptoaktív je možné vyvodiť, že podkladom im bola právna úprava zaisťovania kryptoaktív v Slovenskej republike, ktorá je odzrkadlením európskej legislatívy zaisťovania kryptoaktív. V tomto smere je preto potrebné aj uviesť, že tak Slovenská republika, ako aj Česká republika, ktoré sú súčasťou Európskej únie spolupracujú s inými krajinami v oblasti regulácie virtuálnych aktív. V prípade medzinárodného charakteru trestnej činnosti (napr. v rámci transakcií cez rôzne jurisdikcie) je možné získať pomoc aj od medzinárodných organizácií, ktorými sú napríklad Europol, resp. Interpol, ktoré zároveň môžu koordinovať vyšetrovanie a zabezpečenie aktív na globálnej úrovni. Aj z dôvodu medzinárodnej spolupráce je tak potrebné zabezpečiť, aby národné právne úpravy boli čo najviac harmonizované a zabezpečila sa tak rýchla realizácia rozhodnutí v trestnom konaní.

V neposlednom rade si dovolíme uviesť, že za účelom podania čo najkomplexnejších a najaktuálnejších informácii, autori dňa 12. 6. 2025, dotazovali Úrad pre správu zaisteného majetku, ako povinnú osobu v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov, aby si vyžiadali informácie ohľadom aktuálne zaistených kryptoaktívach. V toto smere im dňa 19. 6. 2025 bola doručená informácia, že Úrad pre správu zaisteného majetku má zaistenú virtuálnu menu v troch konaniach na dvoch účtoch peňaženiek. V prvom konaní sú na účte zaistené kryptoaktíva v počte 0,11909966 BTC, čo sa rovná v prepočte 12 482,28 USD amerického dolára, v druhom konaní ide o zaistené kryptoaktíva v počte 0,24769373 BTC, čo sa rovná v prepočte 25 959,63 USD amerického dolára a v poslednom konaní je na samostatnom účte zaistených 0,16633810 BTC, čo je v prepočte 17 422,31 USD amerického dolára.[34]

V kontexte možných právnych problémov, ktoré by mohli vyvstať v Českej republike, je možné konštatovať, že iba dostatočná právna úprava zabráni problémom súvisiacim

[34] Informácie poskytnuté na základe žiadosti zo dňa 12. 6. 2025, o sprístupnenie informácii v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupne k informáciám v znení neskorších predpisov.

s virtuálnymi aktívami tak, aby orgány činné v trestnom konaní k transakciám nepristupovali tak, že všetky sú obligatórne nezákonné. Máme za to, že je dôležité presne definovať aké konania s virtuálnymi aktívami sú zakázané, podriadiť ich pod centralizovaný dozor a následne určiť, akým spôsobom bude vynucovaná transparentnosť užívateľov takýchto virtuálnych aktív. Na druhej strane máme za to, že právna úprava Českej republiky je na dobrej ceste k adekvátnej právnej úprave, a naše slová potvrdzuje aj nedávno prijatý zákon o digitalizácii finančného trhu zo začiatku roka 2025. **Regulovanú trestnoprávnu úpravu virtuálnych aktív, najmä ich zaisťovanie v trestnom konaní, považujeme za kľúčový nástroj na zabránenie a potieranie legalizácie výnosov z trestnej činnosti.**

4 Zaistenie kryptoaktíva v Slovenskej republike pre účely trestného konania

Zákonom č. 312/2020 Z.z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov s účinnosťou od 1. januára 2021 došlo o. i. aj k novelizácii Trestného poriadku a k zavedeniu nových inštitútov zaistenia nástrojov trestnej činnosti a výnosov z trestnej činnosti, akými sú ustanovenia § 96a a § 96b o zaistení a obhliadke nehnuteľnosti, ust. § 96c o zaistení majetkovej účasti v právnickej osobe, zaistenie inej majetkovej hodnoty v zmysle § 96e, zaistenie hnuteľnej veci podľa § 96f a zaistenie náhradnej hodnoty v zmysle § 96g.

Na účely tohto príspevku je najvýznamnejší inštitút upravený v **§ 96d Trestného poriadku, a to zaistenie kryptoaktíva**[35]. Zavedením predmetného § 96d TP došlo k zabezpečeniu transpozície smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/713 zo dňa 17. 4. 2019 o boji proti podvodom s bezhotovostnými platobnými prostriedkami a proti ich falšovaniu a pozmeňovaniu, ktorou sa nahrádza rámcové rozhodnutie Rady 2001/413/SVV. Vzhľadom na ich decentralizáciu, prvky kryptografického zabezpečenia a vysokú mieru anonymity, ktorú môžu kryptomeny poskytovať je často pre orgány činné v trestnom konaní náročné zachytiť, sledovať a vystopovať nelegálne transakcie virtuálnych mien.

V zmysle predmetného ustanovenia, ak zistené skutočnosti nasvedčujú tomu, že kryptoaktívum je nástrojom trestnej činnosti[36] alebo výnosom z trestnej činnosti,[37] môže predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor vydať príkaz na zaistenie kryptoaktíva nakoľko je to nevyhnutné pre úspešné zabezpečenie účelu trestného stíhania a pozastaviť právo nakladať s kryptoaktívom tak, aby mohla byť predmetom sankcie postihujúcej majetok,

35 Zákonom č. 248/2024 Z. z. o niektorých povinnostiach a oprávneniach v oblasti kryptoaktívv znení neskorších predpisov došlo s účinnosťou od 30. 12. 2024 v rámci celého zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, k náhrade slov, z pôvodných „virtuálna mena" na aktuálne „kryptoaktívum"

36 Pod pojmom **nástroj trestnej činnosti** sa podľa § 89 ods. 1 písm. b) Trestného poriadku rozumie vec, ktorá bola použitá na spáchanie trestného činu alebo bola určená na spáchanie trestného činu.

37 V zmysle § 130 ods. 9 Trestného zákona sa **výnosom z trestnej činnosti** sa na účely tohto zákona rozumie a) vec, ktorá bola získaná trestným činom, b) vec, ktorá bola získaná ako odmena za trestný čin, c) vec, ktorá bola nadobudnutá, hoci aj len sčasti za vec, ktorá bola získaná trestným činom alebo ako odmena zaň, d) vec, na ktorú bola hoci aj len sčasti premenená vec, ktorá bola získaná trestným činom alebo ako odmena zaň, alebo e) plody a úžitky veci uvedenej v písmenách a) až d).

ktorou sa tento výnos odčerpá. Ak vec neznesie odklad, môže vydať príkaz prokurátor aj pred začatím trestného stíhania. Taký príkaz musí najneskôr do 48 hodín potvrdiť sudca pre prípravné konanie, inak stráca platnosť. Ide o nóvum, ktoré sa zavádza do právneho poriadku Slovenskej republiky z dôvodu jej špecifického charakteru a potreby osobitného prístupu. Taktiež tieto orgány sú oprávnené vydať príkaz na zrušenie predmetného zaistenia. Ak sa bude kryptoaktívum zaisťovať v rámci inštitútu prehliadok podľa § 99 Trestného poriadku a nasl., nie je potrebné vo veci vydávať samostatný príkaz na zaistenie kryptoaktíva.[38]

Keďže je kryptoaktívum počítačovým údajom s objektívnou hospodárskou hodnotou, uvedený príkaz vychádza z § 91 TP, avšak odlišuje sa čo do účelu zaistenia, ktorým je odčerpanie výnosu. Zaistenie virtuálnej meny je vždy na neurčitú dobu, a to až do okamihu právoplatného skončenia trestného konania a prípadného rozhodnutia o zaistenom kryptoaktíve alebo až do okamihu, kedy pominú dôvody zaistenia, najviac však na päť rokov s možnosťou predĺženia o 7 mesiacov, a to aj opakovane (porovnaj § 98a ods. 4 TP). Kryptoaktívum je možné zaistiť aj ako náhradnú hodnotu (k tomu porovnaj § 96f TP), náležitosti príkazu na zaistenie náhradnej hodnoty vo forme virtuálnej meny sa spravujú ustanovením § 96d TP.[39]

Špecifická úprava je obsiahnutá v § 96d ods. 3 TP podľa ktorého sa zakáže akékoľvek dispozícia s kryptoaktívom a zároveň sa prikáže vydanie kryptoaktíva vrátane vydania hesla, prístupového kódu alebo podobných údajov umožňujúcich nakladanie s ním. Súčasne sa explicitne ustanovuje, že právne úkony urobené v rozpore so zákazom sú neplatné. Príkaz doručí predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor bezodkladne vlastníkovi kryptoaktíva alebo osobe, o ktorej možno dôvodne predpokladať, že má prístupové údaje k nemu. V zmysle dikcie § 96d ods. 6 TP takýto príkaz musí byť písomný a musí byť náležite odôvodnený. Osobitosť kryptoaktív zákonodarca v odseku 6 vyjadruje aj stanovením osobitných obsahových náležitostí odôvodnenia príkazu, ktorými sú:[40]

- uvedenie adresy úložiska kryptoaktíva orgánu, ktorý spravuje zaistenú virtuálnu menu,
- označenie kryptoaktíva (najmä s poukazom na mnohosť jej jednotlivých foriem a druhov),
- určenie počtu jednotiek, konkrétneho kryptoaktíva.

V § 96d ods. 7 TP je upravené právo žiadať o zrušenie alebo obmedzenie zaistenia kryptoaktíva. Proti negatívnemu rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o obmedzení alebo zrušení zaistenia je prípustná sťažnosť. V prípade negatívneho rozhodnutia o takejto žiadosti má vlastník nehnuteľnosti možnosť podať opakovanú žiadosť po uplynutí 30 dní. V § 96d ods. 8 TP sa explicitne uvádza, že tento zaisťovací inštitút sa použije aj v prípade zaistenia nároku poškodeného, ktorý si ho v trestnom konaní riadne a včas uplatnil.

38 Pozri (NS SR) R 47/2017 per analogiam.

39 ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný poriadok – Veľký komentár*. Eurokódex, 2022. ISBN 978-80-8155-109-3.

40 ČENTÉŠ, J., KURILOVSKÁ, L., ŠIMOVČEK, I., BURDA, E. a kol. T*restný poriadok I, komentár*, 1. vyd. C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-89603-88-6.

Zákon bližšie nešpecifikuje kto je subjektom, u ktorého môže byť zaistené kryptoaktívum a preto sa môžeme v aplikačnej praxi následne stretnúť, že takým subjektom môže byť podozrivý, obvinený, svedok či iný subjekt, ktorý disponuje s kryptoaktívom, alebo má k nemu prístupové údaje a ten je nástrojom trestnej činnosti alebo výnosom z trestnej činnosti. Otázkou je, ako dochádza k „reálnemu" zaisteniu. K jeho zaisteniu je potrebná znalosť údajov spojených s kryptoaktívami, akými sú kryptomenová peňaženka, kryptomenová burza, resp. kryptomenová zmenáreň.

Je ale otázne, ako postupovať v prípade, ak sa takýto subjekt nachádza mimo územia Slovenskej republiky, najmä v tretích štátoch (napr. USA, Ázia). Túto situáciu inštitút zaistenia kryptoaktíva v Trestnom poriadku **neupravuje** a s takouto možnosťou sa ani v Trestnom poriadku nestretávame. V takýchto prípadoch prichádza do úvahy vzájomná spolupráca v rámci dožiadania, čo je ale zdĺhavý proces a môže sa minúť účinku zaistenia virtuálnej meny.

Ďalším problémom je skutočnosť, ak subjekty neplnia uložené zákazy alebo príkazy. Ako už bolo uvedené, subjektom na účely zaistenia virtuálnej meny môže byť osoba podozrivá, resp. obvinená zo spáchania trestného činu, na ktorú sa vzťahuje zákaz nútenia k sebaobviňovaniu *(nemo tenetur se ipsum accusare*) vyjadrený v čl. 6 ods. 2, ods. 3 písm. c) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 14 ods. 2, ods. 3 písm. g) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. K **vydaniu kryptoaktíva nemožno žiadnym spôsobom takéto subjekty nútiť a opäť dochádza k minutiu sa účinku zaistenia.**

V takomto prípade je z nášho pohľadu najprijateľnejšie použitie ust. § 90 Trestného poriadku upravujúceho inštitút odňatia veci, ktoré je podozrivý alebo obvinený povinný strpieť. V uvedenom prípade ide o postup bez vyvíjania vlastnej aktivity podozrivého či obvineného definovaného ako zákaz sebaobviňovania v zmysle zásady *nemo tenetur se ipsum accusare* (porovnaj rozhodnutia ÚS ČR II. ÚS 255/05, II. ÚS 79 /07 a i.). Rovnako ústavne konformné je aj použitie § 91 Trestného poriadku – uchovanie, vydanie a odňatie počítačových údajov, vzhľadom na skutočnosť, že kryptoaktívum je počítačovým údajom. Na zariadenie, ktoré je nositeľom počítačových údajov nie je potrebné na zabezpečenie samotných údajov v ňom uložených následne uplatňovať postup podľa § 90 Trestného poriadku, resp. podľa § 116 Trestného poriadku. V tom prípade sa vec obsahujúca počítačové údaje (ku kryptoaktívu) legálne „dostala" do rúk orgánov činných v trestnom konaní, napr. formou vydania či odňatia veci a následne sa zistilo, že obsahuje aj tieto údaje vo forme dôležitých pre trestné konanie. Podmienkou pre takýto postup však bude zachovanie všetkých podmienok pre zaistenie takejto veci – vrátane podmienky legálnosti, legitimity a proporcionality.

V kontexte uvedeného je zaujímavou a legitímnou otázkou či možno ustanovenie § 96d Trestného poriadku o zaistení kryptoaktíva použiť aj na digitálne euro? Podľa nášho názoru **nie**, a to z dôvodu, že digitálne euro je/bude zákonné platidlo a nejde tak o kryptoaktívum v zmysle definície článku 3 ods. 1 bode 5 nariadenia (EÚ) 2023/1114. V takomto prípade by tak prichádzal do úvahy inštitút zaistenia digitálneho eura podľa ustanovenia § 95 Trestného poriadku, t. j. zaistenie peňažných prostriedkov na účte v zmysle ktorého

„Ak skutočnosti nasvedčujú tomu, že peňažné prostriedky na účte v banke alebo pobočke zahraničnej banky alebo iné peňažné prostriedky sú nástrojom trestnej činnosti alebo výnosom z trestnej činnosti, môže predseda senátu a v prípravnom konaní prokurátor vydať príkaz, aby peňažné prostriedky boli zaistené. Príkaz na zaistenie podľa prvej vety sa môže týkať aj peňažných prostriedkov dodatočne došlých na tento účet vrátane príslušenstva, ak sa dôvod zaistenia vzťahuje aj na ne." Vo vzťahu k digitálnemu euru tiež vyvstáva ďalšia otázka súvisiaca s právnou ochranou takéhoto zákonného platidla. Trestný zákon v § 270 (*Falšovanie, pozmeňovanie a neoprávnená výroba peňazí a cenných papierov*) a § 271 (*Uvádzanie falšovaných, pozmenených a neoprávnene vyrobených peňazí a cenných papierov* [podobné skutkové podstaty pozná aj český trestný zákon – pozn. aut.]) poskytuje zákonnú ochranu najmä papierovým peniazom. Peniazmi sa rozumejú mince a bankovky domácej meny (t.j. nie peniaze na účte) alebo akejkoľvek inej zahraničnej meny, keďže tento znak skutkovej podstaty nerozlišuje medzi tuzemskými a zahraničnými peniazmi (napr. českou korunou). Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/62/EÚ zo dňa 15. 5. 2014 o trestnoprávnej ochrane eura a ostatných mien proti falšovaniu, je prameňom sekundárneho práva v rámci právneho poriadku Európskej únie. Ochrana sa podľa tejto smernice (čl. 2) poskytuje mene euro (teda bankovkám a minciam tejto meny podľa nariadenia Rady (ES) č. 974/98 zo dňa 3. 5. 1998 o zavedení eura), ako aj iným menám, ak ide o bankovky a mince, ktorých obeh je zákonne povolený. Článok 3 tejto smernice podrobne špecifikuje druhy konaní, ktorých trestnosť majú členské štáty povinnosť ustanoviť, a to v podobnom rozsahu ako v prípade skôr uvedeného dohovoru: okrem falšovania peňazí, uvádzania falšovaných peňazí do obehu a distribúcie falšovaných peňazí sa postihuje aj výroba, distribúcia a držba potrebných materiálov na falšovanie). Smernica je pre členský štát záväzná v súvislosti s cieľom, ktorý sa má dosiahnuť (čl. 288 ZFEÚ) a členský štát má povinnosť – v súlade s prednosťou práva Európskej únie pred vnútroštátnym právom) – smernicu transponovať. Predmetné ustanovenia predstavujú transpozíciu tejto smernice. Taktiež nariadenie Rady (ES) č. 974/98 zo dňa 3. 5. 1998 o zavedení eura ustanovuje podľa článku 12 povinnosť členských štátov prijať primerané sankcie proti falšovaniu a napodobňovaniu eurobankoviek a euromincí.

Danie falšovaných, pozmenených alebo neoprávnene vyrobených peňazí alebo cenných papierov ako pravých znamená použitie takýchto peňazí alebo cenných papierov v obchodnom alebo hospodárskom styku. To znamená, že páchateľ použije takéto peniaze alebo cenné papiere, teda platí peniazmi, resp. uplatňuje si cenný papier (napr. zmenku) voči osobe, ktorá z pohľadu páchateľa považuje alebo má považovať tieto falšované, pozmenené alebo neoprávnene vyrobené peniaze alebo cenné papiere za pravé. Daním do obehu (vo vzťahu k peniazom) môže byť okrem platenia za tovary a služby tiež darovanie takýchto peňazí alebo ich danie ako zálohy, a to aj spôsob ich uvedenia prostredníctvom technického zariadenia.[41] Nie je pritom rozhodujúce, akým spôsobom potom s takýmito peniazmi alebo cennými papiermi osoba, ktorá ich prijala, následne naložila.[42]

Procesnú kooperáciu medzi vnútroštátnymi centrálnymi bankami a Európskou centrálnou bankou vo sfére ochrany eura pred falšovaním upravuje nariadenie Rady (ES) č. 1338/2001

41 (NS SR) R 2/2009.

42 (NS SR) R 58/1978.

zo dňa 28. 6. 2001 stanovujúce opatrenia nevyhnutné na ochranu eura proti falšovaniu. Úlohu ústredného orgánu Európskej únie na potláčanie falšovania eura plní Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), a to na základe rozhodnutia Rady 2005/511/SVV zo dňa 12. 7. 2005 o ochrane eura proti falšovaniu ustanovením Europolu ako ústredného úradu na boj proti falšovaniu eura. Táto kooperácia zahŕňa výmenu informácií o technických a štatistických údajoch o sfalšovaných bankovkách a minciach (čl. 3), ich skúmanie (čl. 4 a čl. 5), povinnosti bankových inštitúcií (čl. 6), povinnosť spolupráce medzi Komisiou, Európskou centrálnou bankou a Europolom (čl. 7) a ďalšie procesné otázky.

Treba uviesť, že podobne ako v prípade ďalších digitálnych infraštruktúr by aj digitálne euro mohlo byť cieľom kybernetických útokov – ako je tomu napríklad v prípade kryptoaktív. Na potlačenie tohto rizika by sa koncepcia digitálneho eura mala opierať o najmodernejšie technológie, ktoré by vytvorili prostredie odolné voči počítačovej kriminalite. V tomto vidíme spoločné znaky s inými virtuálnymi menami, ktoré však nie sú digitálnou menou centrálnej banky. Rozvoj a rast počítačovej kriminality tak v oblasti financií je úzko spojený aj s rozvojom digitálnych mien centrálnych bánk.

Záver

Národná rada Slovenskej republiky prijala dňa 15. 6. 2023 ústavný zákon č. 241/2023 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky, a to vložením článku 39a do piateho oddielu druhej hlavy ústavy. Cieľom nového ustanovenia je o. i., aby mal každý právo vykonať platbu za nákup tovarov a poskytnutie služieb v hotovosti zákonným platidlom, pričom prijatie takejto platby možno odmietnuť len z primeraných alebo všeobecne uplatňovaných dôvodov. Napokon ústava po zmenách uskutočnených ústavným zákonom stanovuje, že podmienky a obmedzenia používania hotovosti podľa článku 39a ods. 2 ústavy ustanoví zákon. V kontexte tejto zmeny ústavy je potrebné upozorniť na názor súdneho dvora EÚ, ktorý pod pojmom „zákonné platidlo" potvrdil, že ide o pojem práva EÚ, ktorý si vyžaduje v celej Európskej únii autonómny a jednotný výklad.[43] Vidíme tak, že aj zákonodarcovia si uvedomujú vznik nových foriem platidiel, prípade sa snažia reagovať na projekt digitálneho eura a chrániť ústavne zákonné hotovostné platidlo, ktoré je zakotvené v právnom rámci práva EÚ. Z uvedeného vyplýva záver, že na úrovni národných štátov nie je právne jednoduché vykonať legálnu ochranu hotovostnej platby, ktorá je regulovaná právom EÚ.

Otázok spojených s kryptomenami je niekoľko, od právneho statusu, techniky ochrany takejto meny až po spôsob jej ochrany pred rizikami spojenými so zneužívaním na financovanie organizovaného zločinu, prípadne terorizmu. Napríklad Čína v tomto roku zakázala jednotlivcom a organizáciám získavať finančné prostriedky prostredníctvom primárnej

[43] Pozri rozsudok Súdneho dvora zo dňa 26. 1. 2021, vo veci *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 a C-423/19, EU:C:2021:63, body 45 až 49.

ponuky mincí (ICO), ktorá sa používa na vydávanie nových kryptomien. Otázok je teda zatiaľ v súvislosti s kryptomenami viacej ako odpovedí.

S kryptomenami úzko súvisia aj problémy s ich krádežou vo virtuálnom priestore. Stopy takejto trestnej činnosti sú vo väčšine prípadov minimálne a šanca tak na zadržanie páchateľa veľmi nízka. Odpoveďou zákonodarcu je snaha regulovať tento segment tak, aby začali mať orgány činné v trestnom konaní prehľad o vlastníkoch takýchto mien a obchodoch, ktoré sa s nimi vykonávajú. V súčasnosti sme iba na začiatku tohto procesu a možno predpokladať zosilňovanie snáh o reguláciu a postihovanie protiprávneho konania vo virtuálnom priestore.

Rozsah nezákonného používania kryptomien v rámci trestnej činnosti je ťažké odhadnúť. Toto spravodajské oznámenie však poskytuje prehľad o nezákonnom používaní kryptomien vrátane tých služieb, ktoré uľahčujú ich nezákonné použitie, čo ilustruje relevantný prípad použitia. Poznámka je založená na operačných informáciách poskytnutých Europolu, údaje zozbierané na účely hodnotenia hrozieb závažnej a organizovanej trestnej činnosti v EÚ (SOCTA) 20211, a na správy zo súkromného sektora, akademickej obce a iné relevantné otvorené zdroje. Kryptomeny sú technickou a finančnou inováciou, ktorá si svoj potenciál pre globálnu ekonomiku drží vysoko. Zároveň sa využívajú aj na trestné účely pri absencii účinnej úpravy.

Napriek tomu, že trend užívania kryptomien v kriminálnych schémach rastie a zrýchľuje sa, je nepravdivé tvrdiť, že sú pre zločincov hlavným platidlom. Kryptomeny v porovnaní s inými spôsobmi platenia, ako sú napríklad platby v hotovosti, stále predstavujú len malú časť ekonomickej kriminality. Kryptomeny so sebou nesú množstvo limitov, ako sú veľké fluktuácie a neochota využívať kryptomeny k dlhodobým investíciám. Čo však „hrá" v prospech kryptomien, ako nezákonného platobného prostriedku je fakt, že ich ústredným znakom je ich decentralizácia, teda ich slobodný prístup bez existencie centralizovaného ústredného orgánu, ktorý by sa za ne zaručoval a mohol ich spravovať. V rámci predloženého textu autori deklarovali niekoľkými rozhodnutiami súdnych autorít, že medzi problémy kryptomien je možné zaradiť aj ich používanie na nelegálne činnosti (od nákupu drog, až po financovanie terorizmu), krádeže, sprenevery.

Pozitívne autori vyhodnotili únijné nariadenie MiCA, nakoľko v jeho prípade ide o rozsiahlu právnu úpravu poskytujúcu jednotný právny rámec v oblasti kryptoaktív, stanovením pevných podmienok pre podnikateľov, a to s cieľom ochrany spotrebiteľov a trhu, s dôrazom na právnu istotu, ktorá do prijatia tohto nariadenia chýbala. Máme za to, že termín virtuálne aktívum je dostatočným a vhodným na pokrytie všetkých prípadných ďalších kryptomien, ktoré môžu vzniknúť, a to najmä z dôvodu, že už zo samotného názvu je zrejmé, že nejde o menu v riadnom slova zmysle, ako pri termíne „virtuálna mena", ktorý vyhodnocujeme ako zmätočný. Každá štátom uznávaná mena si zasluhuje ochranu nielen na úrovni štátu samotného, ale aj na úrovni Európskej únie, nariadenie MiCA s definičným rámcom virtuálne aktívum, rozhodne túto ochranu rešpektuje.

Za účelom zabezpečenia implementácie nariadenia MiCA do právnej úpravy Českej republiky, sa autori rozhodli navrhnúť možné znenie ustanovenia venujúceho sa zaisteniu

kryptoaktív, a to po vzore Slovenskej republiky, avšak po úprave nedostatkov, s ktorými sa potýka v rámci zaisťovania kryptoaktív aj slovenský zákonodarca.

Kriminálne využívanie kryptomien sa už nedeje len v kybernetickom priestore, ale týka sa celej škály kriminálnych aktivít, ako napríklad pašovanie drog, či finančné podvody. Ako často a v akom rozsahu sa kryptomeny v kriminálnych činnostiach využívajú, je ťažké odhadnúť. Organizovaný zločin a iné kriminálne siete sa však spravidla stále spoliehajú na platenie v hotovosti a formou bankových prevodov.

Kriminálnici sú vo využívaní kryptomien čím ďalej tým sofistikovanejší. Nezákonné platby stále častejšie prebiehajú cez početné transakcie zahŕňajúce viac subjektov, ktoré sa schovávajú za komplikované a neštandardné platobné schémy. Tie sú často neregulované a idú mimo mainstreamového trhu. Kriminálnici neustále hľadajú nové spôsoby, ako zahmlievať a hľadať alternatívne spôsoby prevádzania peňazí tak, aby ich pôvod bol horšie dohľadateľný.

Kryptomeny nie sú anonymné. Každá transakcia je zapísaná do decentralizovanej databázy – takzvaného blockchainu, kde sú uchovávané informácie o všetkých transakciách. Väčšina týchto databáz je dostupná verejnosti, tým pádom je možné nájsť pôvod transakcie. To znamená, že polícia a iné štátne zložky majú prístup k oveľa viac informáciám, než v prípadoch, keď sa používa hotovosť. Pôvod niektorých súkromných mien sa dohľadáva horšie ako pri regulárnych transakciách, čo ale neznamená, že sú užívatelia kryptomien úplne anonymní.

Záverom možno skonštatovať, že povedľa trestnoprávnej úpravy hrá v Českej republike dôležitú úlohu v oblasti ochrany pred zneužívaním virtuálnych mien či iných virtuálnych aktív AML zákon. Týmto zákonom bol zriadený Finančný analytický úrad, ktorý je samostatným úradom s celoštátnou pôsobnosťou, podriadený Ministerstvu financií. Jeho pôsobnosť je na poli prešetrovania, analýzy a získavania informácii o všetkých podozrivých obchodoch. V správnom konaní vydáva v rozsahu svojej pôsobnosti rozhodnutia. Za podozrivé obchody sa v zmysle predmetného zákona považujú obchody uskutočnené za okolností vyvolávajúcich podozrenia zo snahy o legalizáciu výnosov z trestnej činnosti alebo podozrenie, že v obchode použité prostriedky sú určené na financovanie terorizmu alebo, že obchod inak súvisí alebo je prepojený s financovaním terorizmu. Konkrétne môže ísť napríklad o transakciu kedy klient vyberá peniaze, alebo vykonáva transakcie v tesnej nadväznosti na vykonané vklady hotovosti.[44]

Zaisťovanie výnosov z trestnej činnosti v rámci právnej úpravy Českej republiky je možné na základe dvoch právnych predpisov. *Prvým* je český Trestný poriadok, v rámci ktorého kľúčovú úpravu nájdeme v ustanoveniach § 79a a nasledujúcich, ktoré túto problematiku upravujú. K zaisťovaniu výnosov z trestnej činnosti v zmysle tohto zákona dochádza na základe vydania uznesenia policajného orgánu alebo štátneho zástupcu o zaistení veci. Pričom platí, že dané uznesenie smeruje proti osobe, u ktorej zistené skutočnosti nasvedčujú napojeniu či spáchaniu trestného činu legalizácie výnosu z trestnej činnosti. *Druhým* právnym predpisom je AML zákon, ktorý poskytuje inštitúciám veľmi širokú právomoc zaisťovania peňažných prostriedkov. Pri splnení zákonom stanovených predpokladov, môže banka na určitú

[44] § 6 ods. 1 písm. a) AML zákona.

dobu zaistiť peňažné prostriedky na účte, a to aj v prípade, že tak nekoná na základe rozhodnutia štátneho zástupcu, ale koná v rámci vlastnej kontrolnej činnosti. Z uvedeného teda vyplýva, že k zaisťovaniu výnosov z trestnej činnosti môže dochádzať na základe dvoch režimov a je nevyhnutné uvedomiť si hneď na začiatku, ktorý z nich je aplikovaný. V prípade, ak rozhodne orgán činný v trestnom konaní zaistiť výnosy, resp. nástroje z trestnej činnosti (aj keď *de lege lata*, nie je možné v zmysle českého Trestného poriadku zaisťovať virtuálne meny), z dôvodu podozrenia na trestnú činnosť týkajúcu sa legalizácie výnosov, bude aplikovaný český Trestný poriadok. V rámci druhého režimu je možné, aby samotná povinná osoba, ktorou môže byť, či už úverová inštitúcia, platobná inštitúcia, inštitúcia elektronických peňazí, právnická osoba, ktorá spravuje majetok spôsobom porovnateľným s obhospodarovaním investičného fondu, finančná inštitúcia podľa § 2 ods. 1 písm. b) body 11 a povinná osoba podľa § 2 ods. 1 písm. c) a osoba poskytujúca služby spojené s virtuálnymi aktívami.[45]

Rýchlo sa vyvíjajúca legislatíva a technologické pokroky sú kľúčovými výzvami pri regulácii a zaisťovaní virtuálnych aktív. Tento problém sa týka nielen Slovenskej republiky a Českej republiky ale má globálny charakter. Na záver nám neostáva nič iné len vysloviť prianie, aby zákonodarca v blízkej budúcnosti k predmetnému inštitútu zaistenia virtuálnej meny viedol novú odbornú diskusiu v rámci všetkých krajín Európskej únie.

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

[45] § 21 ods. 8 AML zákon.

Profesor Josef Vacek (1875–1930)

Ladislav Vojáček*

Podobně jako u Jaromíra Sedláčka si v tomto roce připomínáme dvojí okrouhlé výročí i u dalšího z profesorů, kteří stáli u počátků naší fakulty, Josefa Vacka. V listopadu uplyne sto padesát let od jeho narození (11. listopadu 1875 v Kolíně) a na květen připadlo devadesáté páté výročí jeho úmrtí (24. května 1930 v Praze, kam se uchýlil, když u něj propukla vážná nemoc). J. Vacek dokonce patřil spolu s Bohumilem Baxou, Karlem Englišem, Jaroslavem Kallabem a Františkem Weyrem k pětici prvních řádných profesorů jmenovaných na brněnskou fakultu už v roce 1919, přesněji vlastně k šestici, protože s nimi byl z Prahy do Brna jmenován také profesor občanského práva Heřman Šikl (narozen 1859), který však dřív, než stihl nastoupit, ze zdravotních důvodů rezignoval, a ještě v roce 1919 zemřel.

J. Vacek se narodil do rodiny profesora při reálných školách v Kolíně Jana Vacka a jeho manželky Kateřiny, roz. Holáskové. Vyrůstal však v Příbrami a na pražských Vinohradech. Po absolvování gymnázia začal studovat na české právnické fakultě v Praze, kde také v roce 1899 promoval. Z učitelů na fakultě jej ovlivnil svým sociologizujícím přístupem především profesor Josef Trakal, který vyučoval právní filozofii.

Po skončení studia měl J. Vacek ambici stát se vysokoškolským profesorem. Cesta ke stálému učitelskému místu na fakultě však nebyla snadná. Dnes mohou perspektivní absolventi po skončení vysokoškolského studia prostřednictvím doktorských studijních programů a následně v pozici asistentů a odborných asistentů kontinuálně působit na fakultě, zatímco v době Vackových profesních začátků a pak i v meziválečném Československu taková možnost prakticky nebyla. Asistentská místa se sice na fakultách zřizovala, ale bylo jich jen málo, hlavně však asistenti působili především jako pomocné síly v knihovnách jednotlivých ústavů. Ani docentura, přesněji soukromá docentura, jak se titul získaný habilitací oficiálně označoval, pevné místo a stálý plat z fakulty nezaručovala. Získávala se jí tzv. venia docendi (též venia legendi), tedy právo vypisovat jeden – dnes bychom řekli volitelný – předmět, a v případě potřeby suplovat „profesorskou" výuku některé z nosných disciplín (jako na počátku svého působení na fakultě J. Sedláček občanské právo). Navíc počet profesorských míst byl limitován systematikou, stanovenou „shora", tedy ministerstvem. Vacek proto po promoci strávil několik let v soudní službě, ale zároveň, jak se to předpokládalo u uchazečů o habilitaci, absolvoval studijní pobyty v Paříži a Berlíně. V roce 1908 se pak na české právnické fakultě tehdejší Karlo-Ferdinandovy univerzity v Praze habilitoval pro srovnávací právovědu. Podkladem pro jeho habilitaci se stala dvousvazková práce *Problem mobilarní vindikace v západoevropském právu moderním a dějinný jeho vývoj* z let 1906 a 1908.

* 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

Když se J. Vacek v roce 1917 stal na pražské fakultě mimořádným profesorem, zasadil se, aby se začala přednášet sociologicky orientovaná srovnávací právověda. Jej samotného totiž ovlivnila francouzská historická a sociologická škola a později především učení jeho berlínského učitele Josefa Kohlera. Názorně to dokládá studie *Právní věda a studium sociálních poměrů* z roku 1915 i jeho práce o historii manželství, v nichž charakteristiky jednotlivých institutů důsledně vycházejí ze studia sociálního prostředí, v němž tyto instituty vznikaly a vyvíjely se. Podle Vacka totiž při hodnocení právní úpravy *„ten, kdo nezná sociálních poměrů, na které svého času sociální pravidla dopadala, nemůže si nikterak činiti úsudek o tom, zda pravidla tato v době, v níž vznikla, skutečně se osvědčila, čili nic."* Vycházel tedy z přesvědčení, že *„právně-filosofické závěry lze činiti vždy jen na základě poznatků vytěžených ze skutečných zjevů sociálního života, jež zákonné texty mohou osvětliti pouze tomu, kdo se zajímá o podobu sociálního života v skutku a pravdě"* (obojí *Sborník věd právních a státních, XV.*, 1914–1915). Pro takové vidění práva a psaní o něm samozřejmě u většiny svých budoucích brněnských kolegů pochopení nenašel.

Na brněnskou fakultu jmenoval prezident republiky Vacka jako řádného profesora pro obor srovnávací právovědy s povinností přednášet i církevní právo. Později suploval též právo knihovní. Když na něj podle v zásadě dodržovaného služebního pořadí přišla řada, stal se v akademickém roce 1922/1923 děkanem, ale podle mínění F. Weyra příliš smyslu pro úřední činnost při výkonu funkce neprojevil. Nicméně se v roce, kdy stál v čele fakulty, podařilo *„položiti základ k uspokojivému vyřešení stavby definitivní fakultní budovy" (Vědecká ročenka právnické fakulty Masarykovy univerzity,* 1923) tím, že fakulta zaslala Ministerstvu školství a národní osvěty požadavky, které by sídlo fakulty mělo splňovat.

Přestože se Vacek stal řádným profesorem srovnávací právovědy, spočívalo na fakultě těžiště jeho práce ve výuce kanonického práva. Zřejmě to souviselo s – mírně řešeno – zdrženlivým postojem jeho normativisticky orientovaných kolegů k jeho hlavní disciplíně a sociologickému způsobu jejího traktování. S ohledem na Vackova teoretická východiska příliš nepřekvapí, že se ve výuce kanonického práva koncentroval především na otázku vztahu státu a církve, tedy vlastně konfesní právo. V návaznosti na to pak také v úvahách o reformě právnického studia navrhoval zrušit obor vykládající platné církevní právo a nahradit jej výukou předmětu *Dějiny práva v západní Evropě*, který by akcentoval problematiku vztahu státu a církve a doplňoval tehdejší výuku středoevropských a československých právních dějin.

Jak jsem se toho již dotkl, starý mládenec Vacek brzy soustředil svou pozornost na institut manželství. Sledoval jeho historický vývoj od počátků státního vývoje až do začátku dvacátého století. Na začátku série prací věnovaných tomuto problému stojí práce *Pravěk a manželství na základě pramenů o dávnověku kulturních národů* (1912 a 1913), na niž v první polovině dvacátých let minulého století navázaly další. Z nich připomenu pouze aktuální práci *Naše revoluce a manželství* (1920), v níž vykládal a hodnotil „žhavou novinku" v manželském právu, představovanou prvorepublikovou manželskou novelou z roku 1919, označovanou též jako rozlukový zákon. Vacek rozhodně nepatřil k jejím příznivcům, neboť byl přesvědčen, že neprospívá stabilizaci společenských poměrů.

Jak je zřejmé, postavení profesora Vacka na brněnské fakultě nebylo právě ideální, ba lze napsat, že spíše docela tristní. Přišel do cizího prostředí, a to nejen odborně, ale i společensky. Svému okolí se jevil jako samotářský a nepraktický starý mládenec, který se navíc nevěnoval žádným dalším profesním či společenským aktivitám. V Brně žil vzdálen od svých příbuzných a bez jakéhokoliv zázemí, a jak napsal student z doby Vackova působení v Brně a pozdější přední národohospodář Václav Chytil, *„bydlil v jedné místnosti hned vedle pedelů, platil si paní Čermákovou* [pedelovu manželku – pozn. aut.] *za uklízečku a posluhovačku, věrně ho zásobovala lahvemi vína, z nichž si pilně naléval za smutných zimních večerů a zapíjel svou samotu"*. Jak konstatoval profesor Rudolf Dominik, který mu byl zřejmě ze všech kolegů nejbližší, *„tento způsob Vackova života dal vzniknouti mnohému podivínství v jeho povaze"* (z nekrologu ve *Vědecké ročence PF MU)*. V posledních letech Vacka navíc začaly sužovat příznaky těžké nemoci, především nedoslýchavost. Ke své učitelské a vědecké práci se proto upínal více než ostatní. Podle jiného nekrologu, napsaného jeho žákem a odchovancem Rudolfem Wiererem, byl *„dobrosrdečný a benevolentní muž, což se často ukazovalo při zkouškách"*, jehož *„poslední léta* […] *života byla trudná"*. Studenty nabádal, aby s láskou pěstovali vědu, která, řečeno Vackovými slovy, *„v mnohých životních svízelích, jak poznáte, až se přes domnělou pedanterii vědy přenesete, je mnohdy jedinou útěchou"*. U něj tomu tak bylo, o to bolestněji si uvědomoval, že si s naprostou většinou svých kolegů odborně vůbec nerozumí, neboť jeho sociologický přístup a jimi vyznávané novokantovské koncepce se zcela míjely. Tak František Weyr u něj shledával *„nedostatek jakéhokoliv ryze juristického nadání"* a konstatoval, že *„Vacek a jeho vědecké práce působily po jeho smrti stejně dlouho jako kámen vržený do klidné vodní hladiny"*. Podobně, i když bez zřetelně odmítavého podtextu, jeho práci viděl pražský profesor Josef Tureček, který v roce 1930 v nekrologu napsal, že *„se zajímal více o sociologické problémy než juristické. I tam, kde se snaží býti juristou, podává více pozitivního pro sociologii než pro právní vědu* […] *V přednáškách, článcích i monografiích řeší zhusta otázky čistě sociologické."* Vackovy konzervativní názory i mechanický způsob jejich prezentování nenacházely velké pochopení ani u studentů. Na rozdíl od Weyra nebo Sedláčka si proto také našel jen jediného pokračovatele, který kráčel v jeho šlépějích a habilitoval se v Brně v oboru kanonického práva. Byl jím již zmíněný pozdější profesor R. Wierer.

Na výše zmíněné Vackovo podivínství poukázal i již citovaný V. Chytil. Zároveň se však s velkou empatií dokázal vcítit do jeho osudu (možná k tomu přispělo, že se s podobným typem profesora setkal i na gymnáziu). Snad tedy tento medailonek snese i odcitování delší pasáže z jeho pamětí: *„Spatřujeme ho, jak neměnně přichází unaveným krokem za katedru, svou vytištěnou knížku v ruce, avšak vždy elegantně, byť starobyle oblečen do šatů smutných, zatrpklých barev. Usedá pomalu a každé usednutí připomíná povzdech a je plné smutku rezignace. Cítí se, že je osobnost, jenže nalomená, a tudíž nezpůsobilá dalšího růstu. Nasazuje si pečlivě cvikr v tmavém orámování, pomalu klade knížku na oprýskanou katedru a začne z ní číst monotónním hlasem, co jsme si sami mohli sledovat z knížky. Jen zřídkakdy doplňuje text nějakou poznámkou nebo neduchaplným vtipem. Takový unavený, životem utřískaný byl ten člověk, ačkoliv texty jeho knížek svědčily o jeho někdejším vědeckém talentu. Nikoliv plamenném, uchvacujícím talentu, přece však talentu, jakým se vyznačuje většina běžných vysokoškolských profesorů* […] *Vacek připomínal bojovníka, který se vzdal."*

J. Vacek, *„osamělý muž obklíčený nepochopením"*, jak jsem už kdysi napsal, nepatřil k zářivým hvězdám brněnské fakulty. Byl člověkem konzervativním, profesorem starého střihu, i když

způsobem uvažování v mnohém moderním, a příliš neoslovoval studenty. Podepsal se pod to jeho původní obor, pro který neměla normativisticky naladěná fakulta příliš pochopení, sociologický pohled na právo a nepochybně i ono *„mnohé podivínství v jeho povaze"*. Z pětice brněnských profesorů-zakladatelů je proto nejméně známý a na Masarykově univerzitě po sobě zanechal nejméně zřetelnou stopu. V Brně prožil pouze jedno desetiletí, takže se na rozdíl od svých slavnějších kolegů ze zakladatelské generace nedočkal stěhování fakulty do nových prostor na Veveří, k jejichž vzniku se za jeho děkanství udělal významný krok. Už jen proto, že patřil k zakladatelům fakulty, však patří i do našeho výběru profesorů, které chceme postupně připomínat.

Běh života profesora Josefa Vacka skončil předčasně, když se plně projevila jeho vážná choroba. Úzký okruh jeho blízkých se s ním rozloučil v Příbrami, kde byl pochován.[1]

[1] K osobě a práci J. Vacka *Universitas Brunensis, 1919–1969*. Brno: Universita J. E. Purkyně, 1969; WEYR, F. *Paměti II. Za republiky (1918–1938)*. Brno: MU, Atlantis, 2001; CHYTIL, V. *Vzpomínám si 2. Z pamětí Englišova žáka*. Brno: MU, 2022; VOJÁČEK, L. Brněnská právnická fakulta v meziválečném období let 1919–1939. In: *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938)*. 1. Praha: Karolinum, 2010; VOJÁČEK, L., TAUCHEN, J., SCHELLE, K. *Dějiny Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Díl 1, 2*. Brno: Masarykova univerzita, 2019; dále zmíněné nekrology (DOMINIK, R. In: *Vědecká ročenka*, 1930, roč. IX, s. 302–307; TUREČEK, J. In: *Naše věda*. 1930, roč. XI, č. 6; a WIERER, R. In: *Všehrd*. 1929–1930, roč. XI, s. 287–288).

Pokyny pro autory

Pravidla rubrik

Články

Recenzováno

Doporučený rozsah 25–60 normostran.

V rubrice se uveřejňují původní, dosud nepublikované[1], 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.

[1] 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., SVATOŇ, 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 Constituions: Evidence From a New Global Data Set On Constitional 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 vypsat 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.[2]

Recenzní řízení

Časopis pro právní vědu a praxi je recenzovaný vědecký časopis. Zaslané 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.

2 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[1] 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.

[1] 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 langiuage, it must also contain abstract and keywords in the language of the text.

Citation standard

ISO-690

Structure of citations – examples:

Books

FILIP, J., SVATOŇ, 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 Constituions: Evidence From a New Global Data Set On Constitional 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.[2]

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 sthe Editorial Board before the final decision. Estimated length of the review process is three months. Further information may be requested from the editors.

2 Http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

