
Obsah

EDITORIAL	193
------------------------	-----

ČLÁNKY / ARTICLES (recenzováno - reviewed)

František Púry, Martin Richter

Trestní odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem a výkon pravomoci úřední osoby / Criminal Liability for the Misappropriation of Public Property in the Context of Exercise of Official Authority.....	195
---	-----

Jozef Záhora

Zavádzanie trestnej zodpovednosti za zneužívanie finančného trhu / Imposition of Criminal Liability for Market Abuse.....	209
---	-----

David Kosař, Tereza Papoušková

Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců? / Has "Pospíšil's" Reform of Disciplining Judges Really Led to Harsher Disciplinary Sanctions?	219
---	-----

Maxim Tomoszek

Politicizace institutu ústavní odpovědnosti jako jedna z příčin současné ústavní krize v Polsku / Transformation of Constitutional Accountability into Political Weapon as One of the Causes of the Current Constitutional Crisis in Poland?	241
--	-----

Jakub Vojtko

Automatizované rozhodovanie a profilovanie v pracovnoprávných vzťahoch podľa Všeobecného nariadenia o ochrane údajov / Automated Decision-making and Profiling in Employment Relationships under General Data Protection Regulation.....	255
--	-----

Petra Lavická

Komparativní pohled na materiální vedení řízení s důrazem na vymezení poučovací povinnosti / Comparative View on the Material Conduction of Civil Proceedings with Impact on Court's Duty to Instruct	275
---	-----

DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY / PHD CONTRIBUTIONS

(recenzováno - reviewed)

Pavel Všetická

Nový přestupek znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci / A New Misdemeanor of the Standing of an Official in the Exercise of His or Her Powers ...	285
---	-----

Jiří Plachý

Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví /
The Annulment of the Legislation as a Means to Reverting to the Old Approach
in Administrative Justice299

Jana Kokešová

Je zákonodárce vázán materiálními prameny práva? Příklad zákonodárné nečinnosti /
Is the Lawmaker Bound by Natural Sources of Law? The Case of Lawmaker's Inactivity.....311

Miroslav Knob

Role suverenity při analýze vztahu Evropské unie a České republiky jako členského
státu EU – slepá větev, nebo odrazový můstek? / Role of Sovereignty Concerning
Analysis of Relationship Between the Czech Republic as a Member State
of the EU and the Union Itself – Dead Branch or Stepping Stone?325

POLEMIKA / POLEMIC**Josef Bejček**

Povinně cizojazyčné habilitace: mezi absurditou a „světovostí“? / Awarding a Degree
of Senior Lecturer Compulsorily Based on a Thesis Written in Foreign Language:
Between Absurdity and "World-class" Fancy?339

RECENZE A ANOTACE / BOOK REVIEW AND ANNOTATIONS**Iva Hauptfleischová**

COLLIER, Paul: Exodus. Jak migrace mění náš svět349

Tomáš Friedel

BROZ, Jan a Jan CHMEL: Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky
a o kontextu její interpretace355

Hana Draslarová

HAPLA, Martin: Dělbba moci a nezávislost justice359

POKYNY PRO AUTORY363

JOURNAL GUIDELINES.....367

EDITORIAL

Z článků publikovaných v odborných právnických časopisech mě vždy zaujme to, co lze pracovně označit jako „vybočení“. Nemám tím na mysli chybu autora, nešikovnost, přehlédnutí či jiné nedostatky. Chyby jsou standardem, dopouštíme se jich všichni, a bude jen málo autorů (žijících), kteří by své odborné příspěvky starší pěti let nechtěli přepsat. Vybočením nerozumím ani ty výlevy, za kterými je autorovo ego vznášející se „v kolizním kurzu“ s jiným: osobní ataky, pohrdavé zmínky, argumenty *ad hominem* či ostentativní ignorance výkonů konkurenta. V 90. letech byl zvláště oblíben jeden takový podpásový „chmat“ – označit názor protivníka (který také prožil většinu svého odborného života jako nevolník socialismu) za produkt nebo dědictví „komunistické právní doktríny“. Bez významu taková vybočení nejsou: lepší zprávu o útočnickovi, jeho vlastních stínech a obavách nezískáme. Pokud ale nechceme být zpravodajem marnivosti nebo terapeutem, přínosná pro nás nebudou.

A nesměřuji ani k dalším možným excesům – trapně končícím žertíkům pro zasvěcené. Příkladem může být předmět sázky, která před lety běžela na jednom vyšším soudu: šlo v ní o to, kdo jako první použije v odůvodnění rozhodnutí slovo „kapybara“. Největšího hlodavce nakonec autoři do odůvodnění některých rozhodnutí opravdu propašovali. Výsledkem je tak stádečko „kapybar“ se smutným životním údělem: mají posílit pocit výlučnosti u vyvolených.

Ne, jde mi o vybočení úplně jiného rázu. Mohu ho popsat jen nepřímou, na úplně jiném příkladu. Každou první středu, když Brnem zní sirény na zkoušku požární sirény, se ve třídě mé dcery odehrává zvláštní rituál. Započal asi před rokem – tím, že pár žáků během zvukové zkoušky začalo „mručet“ zhruba na frekvenci odpovídající zvuku sirény. Postupně se přidávali ostatní žáci a po pár měsících už mručela celá třída. Učitelka časem pochopila, že nemá smysl tu minutu či dvě věnovat výuce a nechávala třídu „vymručet“. Po roce ukázal skupinový rituál svou gravitační sílu – vtáhnul učitelku, která teď mručí se svými žáky. Tipuji, že pokud si něco bývalí žáci ze základní školy určitě vybaví, bude to právě propojení třídy se svým učitelem.

Sblížení takového druhu je vzácností a připusťme, že v právnickém článku na ně moc šancí nemáme. Nebo možná máme, obtížně pak ale balancujeme na hraně trapnosti a kýče. Komunikace tohoto druhu vyžadují stejně naladěného čtenáře, kterému je poselství předáváno jako kód bez nutnosti velkého vysvětlování – intuitivním „spolumručením“. Dešifrovací klíč nakonec nemusí být vůbec obsažen explicitně v textu. Může být předán mezi řádky – nebo v tichu, které následuje poté, co text dočteme.

Josef Kotásek

ČLÁNKY

Trestní odpovědnost při hospodaření s veřejným majetkem a výkon pravomoci úřední osoby

Criminal Liability for the Misappropriation of Public Property in the Context of Exercise of Official Authority

František Púry*, Martin Richter**

Abstrakt

Příspěvek se zabývá trestní odpovědností za nikoli řádné hospodaření s majetkem státu nebo územních samosprávných celků osobami, které jsou v postavení úřední osoby. Zejména s poukazem na situaci v obecní samosprávě se autoři snaží odlišit případy, v nichž se má uplatnit trestní odpovědnost jen za majetkový trestný čin, a případy, kde jde vedle toho nebo jen samostatně o trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby. Své úvahy ilustrují i některými rozhodnutími Nejvyššího soudu.

Klíčová slova

Úřední osoba; zneužití pravomoci úřední osoby; trestný čin; hospodaření s majetkem; veřejný majetek; obec; územní samosprávný celek; výkon územní samosprávy.

Abstract

The article deals with criminal liability for improper disposition of public property by official person. With particular reference to the situation in the municipal government, authors try to distinguish the cases in which should be applied criminal liability solely for property offense and cases where official person should bear liability concurrently for or separately for criminal offense of abuse of power. Their reasoning is illustrated by some Supreme Court decisions.

Keywords

Official Person; Abuse of Power; Criminal Offense; Disposition of Property; Public Property; Municipal Unit; Local Government.

* JUDr. František Púry, Ph.D., předseda trestního kolegia, Nejvyšší soud České republiky / chairman, Criminal Division, Supreme Court of the Czech Republic / E-mail: frantisek.pury@nsoud.cz

** Mgr. Martin Richter, doktorand, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha; Ministerstvo spravedlnosti České republiky, pověřen řízením odboru insolvenčního / Ph.D. student, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic; Ministry of Justice of the Czech Republic / E-mail: mrichter@msp.justice.cz / ORCID: orcid.org/0000-0003-0631-6260

Úvodem

V souvislosti s výkonem veřejné moci a s uskutečňováním poslání orgánů státu a územních samosprávných celků je zřejmé, že tyto subjekty hospodaří s určitým majetkovým substrátem, který je ekonomickým základem jejich činnosti. Jde zejména o nakládání s penězi ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků a z dalších veřejných zdrojů, dispozice s majetkovými hodnotami ve vlastnictví státu a územních samosprávných celků a s jiným majetkem svěřeným k obhospodařování. Pro zjednodušení budeme všechny tyto majetkové hodnoty dále označovat jako „veřejný majetek“, abychom tím vyjádřili jeho základní povahu, tj. že pochází z veřejných (nikoli soukromých) zdrojů, že není ve vlastnictví soukromých fyzických nebo právnických osob a že hospodaření s ním je ve veřejném zájmu podrobeno určitým pravidlům a omezením.

S tímto veřejným majetkem činí dispozice celá řada fyzických osob, z nichž některé – jako představitelé, funkcionáři či zaměstnanci orgánů státu nebo územních samosprávných celků – mohou, ale nemusí mít postavení úředních osob ve smyslu § 127 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále ve zkratce „TrZ“). Ve svém příspěvku bychom proto chtěli věnovat pozornost otázce, kdy lze uvažovat o tom, že nedodržení pravidel řádného hospodaření s veřejným majetkem nebo postup a rozhodování s tím související může znamenat spáchání nejen trestného činu proti majetku nebo trestného činu hospodářského, ale též (nebo jen) trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby, a to u těch fyzických osob, které mají postavení úřední osoby.

V zájmu dalšího zjednodušení a s ohledem na dosavadní soudní praxi se soustředíme na tu část výkonu veřejné moci, kterou označujeme jako územní samosprávu, a to konkrétně na úrovni měst a obcí, přičemž pojmem „obec“ budeme rozumět i město nebo městys. Územním samosprávným celkem je pak kraj, hlavní město Praha a obec a pro jejich souhrnné označení používáme i zkratku „ÚSC“.

1 Úřední osoba a výkon její pravomoci

Okruh osob, které se pro účely trestní odpovědnosti považují za úřední osoby, vyplývá z ustanovení § 127 odst. 1, 3 a § 334 odst. 2 TrZ. V souvislosti s činností ÚSC má význam zejména ustanovení § 127 odst. 1 písm. d) TrZ, podle něhož je úřední osobou, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů, též člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci. Pro účely tohoto příspěvku odhlédneme od skutečnosti, že za obdobných podmínek je úřední osobou podle § 127 odst. 1 písm. e) TrZ i strážník obecní policie.

V této souvislosti je vhodné připomenout, že z postavení úřední osoby vyplývá jak zvýšená trestní odpovědnost, a to zejména za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ, maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 TrZ nebo přijetí

úplatku podle § 331 odst. 1, odst. 2, odst. 3 písm. b), odst. 4 písm. b) TrZ, tak i zvýšená ochrana před některými útoky např. v podobě trestných činů násilí proti úřední osobě podle § 325 TrZ, vyhrožování s cílem působit na úřední osobu podle § 326 TrZ a vraždy podle § 140 odst. 1, odst. 2, odst. 3 písm. d) TrZ.

K trestní odpovědnosti a ochraně úřední osoby se podle jednotlivých ustanovení trestního zákona vyžaduje, aby trestný čin byl spáchán v souvislosti s její pravomocí a odpovědností (§ 127 odst. 2 TrZ). Charakteristickým znakem a nezbytným předpokladem ke zvýšené trestněprávní odpovědnosti i ochraně úřední osoby je tedy výkon její pravomoci. Jím lze zjednodušeně rozumět zejména vrchnostenské rozhodování o právech a povinnostech jiných osob.

Pravomoc obecně spočívá v oprávnění orgánu (úřední osoby) vykonávat veřejnou moc, přičemž veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob (subjektů), ať již přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech se rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s rozhodujícím orgánem (úřední osobou) a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli takového subjektu.¹ I když za výkon pravomoci nelze považovat jen rozhodování o právech a povinnostech fyzických i právnických osob, v pojmu pravomoci je vždy obsažen prvek moci a prvek rozhodování.² Osoba, která nedisponuje rozhodovací pravomocí nebo pravomocí bezprostředně související s takovou rozhodovací pravomocí, nemůže být úřední osobou.³ Úřední osobou je však nejen osoba, která přímo vydává nebo učiní konkrétní rozhodnutí, ale i osoba, která věcně připravuje takové rozhodnutí za podmínky, že bez této přípravy by dané rozhodnutí nemohlo být učiněno,⁴ anebo která takové rozhodnutí vykonává, tedy zabezpečuje výkon rozhodnutí.

V souvislosti s hospodařením orgánů státu nebo ÚSC s veřejným majetkem ovšem příslušné fyzické osoby, které jinak mohou mít postavení úřední osoby, vstupují do celé řady různých vztahů, které se vyznačují rovnoprávným postavením jejich účastníků a v nichž se neuplatňuje prvek moci a vrchnostenského rozhodování.

2 Postavení státu, krajů a obcí v majetkových vztazích

Jak vyplývá z ustanovení § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění zákona č. 460/2016 Sb. (dále ve zkratce „ObčZ“), § 1 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále ve zkratce „KZř“), § 1 odst. 2, 3 zákona

1 Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93, publikované pod č. 3 ve svazku 2 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu.

2 Viz ŠÁMAL, P. et al. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1363.

3 Viz přiměřeně rozhodnutí pod č. 17/1967 Sb. rozh. tr. v odůvodnění.

4 Viz též nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2000, sp. zn. III. ÚS 371/99, publikovaný pod č. 49 ve svazku 17 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu.

č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále ve zkratce „ZHMP“), a § 2 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále ve zkratce „OZř“), stát, kraje, hlavní město Praha a obce se považují v právních vztazích za právnické osoby a mají samostatnou právní osobnost, protože vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost vyplývající z těchto vztahů.

V uvedených vztazích při provádění určitých majetkových dispozic s veřejným majetkem pak stát (jeho organizační složky) a ÚSC vystupují v zásadě v rovnoprávném postavení vůči dalším účastníkům takových vztahů, v nichž nemohou uplatňovat svou vrchnostenskou moc, která byla vymezena výše a která je charakteristická pro výkon pravomoci úřední osoby. Majetková dispozice s veřejným majetkem zde ovšem může být více či méně vzdáleným důsledkem určitého mocenského rozhodnutí orgánu státu nebo ÚSC, tedy i úřední osoby.⁵

3 Obecně k možnostem trestního postihu úřední osoby

V souvislosti s hospodařením úřední osoby s veřejným majetkem můžeme při vyvozování její trestní odpovědnosti v případě porušení stanovených pravidel a povinností rozlišovat tři základní situace odůvodňující tyto možnosti trestního postihu:

- a) za souběh trestného činu spáchaného v postavení úřední osoby, zejména za zneužití pravomoci podle § 329 TrZ, s některým z úmyslných trestných činů hospodářských nebo proti majetku, typicky např. se zpronevěrou podle § 206 TrZ nebo s porušením povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 TrZ. Tak tomu bude tehdy, jestliže je třeba vyjádřit obě stránky spáchané trestné činnosti, tj. jak onu „veřejně mocenskou“ spočívající v nikoli řádném výkonu pravomoci úřední osoby, tak také hospodářskou či majetkovou, spočívající v nikoli řádném hospodaření s veřejným majetkem a v případném způsobení škody na něm či opatření neoprávněného prospěchu;
- b) jen za trestný čin proti majetku nebo hospodářský, a to spáchaný úmyslně nebo z nedbalosti, např. za zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 TrZ, za zpronevěru podle § 206 TrZ nebo za porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 nebo § 221 TrZ, pokud zde není určitá souvislost s výkonem pravomoci úřední osoby, ale byl zasažen jen hospodářský či majetkový zájem;
- c) jen za trestný čin spáchaný v postavení úřední osoby, typicky za zneužití pravomoci podle § 329 TrZ nebo za maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 TrZ, popřípadě za přijetí úplatku podle § 331 TrZ, není-li zde majetkový nebo hospodářský aspekt trestné činnosti, jak je tomu v předchozích případech.

⁵ Opačný názor viz v příspěvku ONDRUŠ, R. Pracovníci veřejné správy a státních orgánů a postavení veřejného činitele. *Trestní právo*, 2000, č. 4, s. 19; a určité pochyby i v příspěvku ŽIDÁRSKÝ, Z. Trestní odpovědnost úřední osoby - téma vsutku aktuální. *Státní zastupitelství*, 2013, č. 5, s. 43.

4 Některé příklady ze soudní praxe

V soudní praxi se v souvislosti s trestním postihem určitých fyzických osob, jež měly postavení úředních osob, za jejich nikoli řádné hospodaření s veřejným majetkem vyskytují různé případy, k nimž dochází zejména při výkonu územní samosprávy, a můžeme je demonstrovat na rozhodovací praxi senátů trestního kolegia Nejvyššího soudu.

4.1 Tajemník městského úřadu – zneužití pravomoci a ovlivnění veřejné zakázky

Tak např. v usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2016, sp. zn. 5 Tdo 279/2016,⁶ byl učiněn především výchozí závěr, že k vyvození odpovědnosti za trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ nepostačuje jen obecně postavení toho, kdo má být pachatelem, jako úřední osoby, ale je třeba, aby v rámci trestně postižitelného jednání vykonával pravomoc, kterou by mohl autoritativně a efektivně ovlivnit činnost jiného subjektu. K tomu může dojít třeba v souvislosti s podílem pachatele na rozhodovacím procesu při zadávání veřejných zakázek.

V další části téhož rozhodnutí se Nejvyšší soud zabýval mimo jiné i možností zneužití pravomoci úřední osoby tajemníkem městského úřadu při rozhodování o určitých majetkových dispozicích. K tomu Nejvyšší soud uvedl, že obviněný jako tajemník městského úřadu mohl porušit ustanovení § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož je úředník územního samosprávného celku (kterým je i tajemník městského úřadu – viz § 2 odst. 7 citovaného zákona) povinen jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování. Přitom podle zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (obecního zřízení), lze v určitých případech zahrnout pod pojem „pravomoc“ též rozhodování v oblasti hospodaření s majetkem územního samosprávného celku (§ 38 a násl., § 85 OZř), ačkoliv obecní zřízení výslovně nestanoví žádná práva a povinnosti tajemníka obecního (městského) úřadu při nakládání s majetkem obce (města). Tajemník však může rozhodovat o tomto majetku v souvislosti s plněním úkolů uvedených v ustanovení § 110 odst. 4 OZř.⁷ Obviněný jako tajemník městského úřadu se tedy mohl dopustit trestného činu tím, že záměrně předložil vadný (resp. nevhodný) návrh usnesení radě města k přijetí, resp. hlasování. Takové předložení by pak mohlo být samostatnou trestněprávně relevantní příčinou, přičemž následný vývoj příčinné souvislosti vedoucí ke škodlivému následku by musel být zahrnut zaviněním obviněného

⁶ Text tohoto usnesení, stejně jako dalších rozhodnutí Nejvyššího soudu, na něž v příspěvku odkazujeme, je dostupný na www.nsoud.cz

⁷ K tomu viz též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 8. 2010, sp. zn. 5 Tdo 733/2010.

alespoň v hrubých rysech, a to v případě, jestliže obviněný počítal s tím, že hlasujícím členům rady zůstane protiprávnost, nehospodárnost či jiná vada jeho návrhu skryta.

Ve shora citovaném rozhodnutí pak Nejvyšší soud podrobně odůvodnil, že v daném případě obviněný jako tajemník městského úřadu naplnil i skutkovou podstatu trestného činu zjednáání výhody při zadání veřejné zakázky podle § 256 odst. 1 TrZ. Toho se měl dopustit tím, že jako tajemník Městského úřadu Z., člen komise pro otevírání obálek ve veřejných zakázkách na služby v objemu do 2 000 000 Kč a řešitel veřejné zakázky „Auto na rozvoz obědů pro C.“, v které byl schválen jako vítěz uchazeč L. S. – autoprodejna, poté, co vozidla, jejichž nákup byl předmětem veřejné zakázky, odmítlo C. s tím, že nesplňují požadavek na objem nákladového prostoru, v rozporu se zásadami podle § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a čl. III odst. 4 Zásad pro zadávání veřejných zakázek č. 3/2007 zadavatele – města Z. instruoval L. S. a umožnil mu dodatečně předložit nabídku na jiná vozidla namísto původní nabídky, která již odpovídala stanovenému požadavku na objem nákladového prostoru, ale za výrazně vyšší cenu (vyšší než byla nabídka druhého uchazeče), a to aniž by bylo vypsáno nové výběrové řízení. Poté obviněný předložil Radě města Z. ke schválení návrh na revokaci části usnesení, jímž byl schválen výsledek výběrového řízení pro původní nevyhovující vozidla, s tím, že došlo k chybě, když byla schválena dvě vozidla, ale v zápise bylo uvedeno jen jedno, aniž by Radu města Z. informoval, že došlo i ke změně typu a ceny vozidla. Následně obviněný dne 27. 4. 2010 telefonicky sdělil L. S., že může začít jednat s C., a instruoval ho, aby mu dodatečně písemně dodal nabídku na nové typy vozidel, které vůbec nebyly předmětem původní nabídky. Tato vozidla byla následně objednána, dodána a jejich cena uhrazena.

Obviněný tajemník městského úřadu tedy i podle názoru Nejvyššího soudu porušil své povinnosti vztahující se k přípravě podkladů pro rozhodnutí Rady města Z., protože neoprávněně zasáhl do zmíněného zadávacího řízení v rozporu s ustanovením § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, i se Zásadami pro zadávání veřejných zakázek č. 3/2007 zadavatele – města Z. Přitom obviněný manipuloval s podklady, které předkládal Radě města Z., a jejím členům nesdělil, že revokujícím usnesením se mění nejen počet vozidel, ale i typ vozidel a jejich cena, která byla v porovnání s cenou druhého uchazeče vyšší. Obviněný tím současně zajistil uchazeči L. S. výhodnější podmínky, když mu na základě telefonického rozhovoru umožnil učinit dodatečnou nabídku, která již vyhovovala zadání veřejné zakázky, ovšem cenově byla méně výhodná než nabídka konkurenčního dodavatele.

4.2 Starosta obce – pochybnosti o zneužití pravomoci a porušení povinnosti při správě cizího majetku

Pokud jde o veřejné zakázky, poněkud jinou situací se zabýval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 26. 2. 2014, sp.zn. 5 Tdo 77/2014, které se týká věci, v níž byl starosta

obce odsouzen za trestné činy zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 písm. a), b), odst. 2 písm. a) TrZ a porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1, odst. 2 písm. a), b) TrZ zčásti spáchané v pokusu podle § 21 odst. 1 TrZ. Tuto trestnou činnost měl spáchat – stručně vyjádřeno – tím, že jako starosta obce B. bez vědomí a souhlasu zastupitelstva obce B., bez vědomí a souhlasu rady obce B., v rozporu s rozpočtem obce B. na příslušný rok a v rozporu s ustanovením § 102 odst. 2 písm. a) OZř svévolně uzavřel s příslušnými podnikateli smlouvy o dílo, jejichž předmětem byly stavební a rekonstrukční práce na majetku obce B., přičemž cena za provedení díla byla ve všech třech případech vyšší, než jaká byla v daném místě a čase obvyklá. Tím měl obviněný porušit ustanovení § 102 odst. 3 OZř a ustanovení § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a způsobit škodu v celkové výši asi 1,7 mil. Kč, která v této výši hrozila a zčásti (asi ve výši 300 000 Kč) i vznikla.

Nejvyšší soud však v tomto případě zpochybnil naplnění subjektivní stránky obou trestných činů, jimiž byl obviněný starosta obce uznán vinným. K tomu mimo jiné uvedl, že pachatelem trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 odst. 1 TrZ sice může být i starosta obce, jehož lze považovat za úřední osobu ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) TrZ. K naplnění subjektivní stránky skutkové podstaty tohoto trestného činu však nestačí jen úmyslné jednání pachatele, ale vyžaduje se jeho pohnutka spočívající v úmyslu způsobit jinému škodu nebo jinou závažnou újmu anebo opatřit sobě nebo jinému neoprávněný prospěch. Takovou pohnutku ovšem nezakládá samotné skutkové zjištění, že starosta obce uzavřel smlouvy na dodávky stavebních (rekonstrukčních) prací za ceny, které převyšovaly ceny v daném místě a čase obvyklé, pokud byly dané práce na majetku obce skutečně provedeny, resp. bylo nutné je provést, zakázku na dodávku prací a platbu za ně získaly osoby, jež nebyly v žádném vztahu ke starostovi, a ani jiné okolnosti nesvědčily o záměrném zvýhodnění určitých osob starostou či o jeho snaze poškodit obec. Z popisu skutku přitom není patrné, že by obviněný již v době uzavírání smluv o dílo musel být alespoň srozuměn s předražením ceny jednotlivých děl a s možností jejich provedení za podstatně nižší ceny, než na jaké přistoupil v uzavřených smlouvách. Pro takové zjištění pak není v rozhodnutích soudů nižších stupňů ani žádný skutkový podklad, z něhož by jednoznačně vyplýval záměr obviněného zaplatit z rozpočtu obce vyšší částku, ačkoli byla dosažitelná nižší cena za provedení díla. Navíc, soud prvního stupně zde nesprávně argumentuje porušením ustanovení § 102 odst. 2 písm. a), odst. 3 OZř, která se týkají rady obce, a nikoli jejího starosty, jímž byl obviněný. Obviněný si sice dostatečně neověřil dosažitelnou cenu obdobných stavebních prací na trhu, ačkoli mu v tom nebránily žádné překážky, nicméně právě tato okolnost svědčí o tom, že nejednal přímo se znalostí všech rozhodných skutečností, které by odůvodňovaly závěr o existenci jeho pohnutky vyžadované u zločinu zneužití pravomoci úřední osoby. Odvolací soud pak v odůvodnění svého usnesení dokonce konstatuje, že obviněný jako starosta vykonal pro obec B. hodně práce a že smlouvy na provedení jednotlivých děl v zásadě měly být uzavřeny, protože bylo nutné provést dané práce.

Nejvyšší soud zde uzavřel, že z popisu rozhodných skutkových okolností není zřejmé, že obviněný jako starosta obce jednal skutečně v úmyslu způsobit škodu na jím spravovaném majetku obce a že nešlo jen o jeho nedbalost spočívající v nevynaložení dostatečného úsilí k dosažení takové ceny za dílo, která by byla příznivější pro obec. Zmíněný úmysl by bylo možno dovozovat mimo jiné i z toho, kdyby např. obviněný záměrně nerespektoval pravomoc zastupitelstva obce nebo její rady, resp. kdyby účelově obcházel jejich rozhodnutí a nahrazoval je vlastními. Proto Nejvyšší soud zrušil odsuzující rozhodnutí obou soudů nižších stupňů a přikázal soudu prvního stupně nové projednání a rozhodnutí věci.

4.3 Starostka obce – nepochybné zneužití pravomoci a porušení povinnosti při správě cizího majetku

Na rozdíl od předchozího případu v této věci Nejvyšší soud usnesením ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 5 Tdo 492/2015,⁸ odmítl dovolání obviněné starostky podané proti odsuzujícím rozhodnutím soudů nižších stupňů, jimiž byla odsouzena mimo jiné za trestné činy porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255 odst. 1, odst. 3 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů (dále ve zkratce „tr. zák.“; nyní by šlo o porušení povinnosti při správě cizího majetku podle § 220 odst. 1, 3 TrZ), a zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. c) tr. zák. [nyní by šlo o zneužití pravomoci úřední osoby podle 329 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. f) TrZ].

Uvedené trestné činy spáchala obviněná starostka ve stručnosti tím, že za účelem neoprávněného získání prostorů pro vlastní bydlení v budově obecního úřadu uzavřela bez projednání a schválení tohoto úkonu zastupitelstvem obce, a tedy v rozporu s ustanovením § 85 písm. a) OZř, jménem obce smlouvu o dílo s obchodní společností jako zhotovitelem díla, jejímž předmětem byla výstavba bytové jednotky, přestože si byla vědoma skutečnosti, že obec nemá a nebude mít v termínu stanoveném pro dokončení díla a jeho předání bez vad a nedodělků dostatek finančních prostředků na uhrazení ceny díla ve výši asi 2,5 mil. Kč, v důsledku čehož bude zhotovitel v souladu s obsahem smlouvy jednostranně nevýhodně pro obec oprávněn požadovat úhradu smluvního úroku z prodlení s placením faktur, který byl ve smlouvě stanoven ve zjevně nepřiměřené výši ve prospěch zhotovitele na 10 % z dlužné částky týdně, zatímco pro případ nedodržení termínu zhotovení díla byla zhotoviteli stanovena smluvní pokuta ve výši 0,01 % z ceny díla denně (tedy 0,07 % týdně). Následně obviněná starostka v rozporu s ustanovením § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, umožnila zhotoviteli zahájení výstavby bytové jednotky bez rozhodnutí stavebního úřadu o umístění a povolení stavby, které bylo vydáno

⁸ Ústavní stížnost podanou proti citovanému rozhodnutí Nejvyššího soudu odmítl Ústavní soud svým usnesením ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3454/15, jako návrh zjevně neopodstatněný.

až dodatečně. Poté, aniž by zhotovitelem bylo dílo řádně dokončeno a provedené práce řádně fakturovány, obviněná podepsala dohodu o zaplacení uznaného dluhu, kde uznala dluh obce jako objednatele ve výši celé smluvené ceny díla asi 2,5 mil. Kč, a následně převzala od zhotovitele dílo podle zápisu jako dokončené bez vad a nedodělků, které by bránily jeho užívání, přestože věděla, že ve skutečnosti nebylo dílo dokončeno a zjevné vady a nedodělky brání jeho řádnému užívání, když souhlas ke kolaudaci stavby byl udělen až dodatečně. Tím obviněná porušila ustanovení § 38 odst. 1, 2 OZř ukládající jí využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a chránit jej před zneužitím, ve spojení s ustanovením § 301 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož měla řádně hospodařit s prostředky svěřenými jí zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.

Obviněná dále uzavřela se zhotovitelem díla pro obec jednostranně nevýhodnou rozhodčí doložku, podle které veškeré spory ze smlouvy o dílo a spory ze vztahů s ní souvisejících bude rozhodovat rozhodce, jehož si jmenuje věřitel, umožnila zhotoviteli díla následně vymáhání ceny díla a smluvních úroků z prodlení v rozhodčích řízeních, v jejichž průběhu opětovně uznávala nároky zhotovitele, přestože věděla, že dílo nebylo řádně dokončeno, a naopak sama v rozporu s ustanovením § 38 odst. 7 OZř neuplatňovala jménem obce nároky ze smlouvy o dílo, vyplývající z jeho předání v nikoli řádném stavu, ani nevyužila řádně a včas opravných prostředků proti rozhodnutím v rozhodčím a exekučním řízení. Tím obviněná způsobila poškozené obci škodu ve výši asi 13,5 mil. Kč.

Nejvyšší soud zde zdůraznil, že obviněná vystupovala jako starostka obce v postavení veřejného činitele [§ 89 odst. 9 tr. zák.; nyní jde o úřední osobu ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) TrZ] a byla rovněž povinna znát obsah svých pravomocí vyplývajících především ze zákona o obcích a dodržovat je ve své činnosti. Jak je zřejmé z rozhodných skutkových zjištění, ačkoli příslušné stavební práce na objektu v majetku obce byly provedeny nikoli řádně a včas, obviněná jednající za obec v postavení starostky uznala závazek zhotovitele díla a dokonce s ním sjednala i nevýhodnou rozhodčí doložku, přestože věděla, že dílo nebylo řádně dokončeno, čímž jednoznačně znevýhodnila obec, ačkoli měla naopak hájit její zejména majetkové zájmy. Přitom jednala s cílem vytvořit v obci prostor pro bydlení, ovšem jen pro sebe, protože podala žádost o jeho přidělení. Obviněná tak zneužila postavení veřejného činitele k prosazení osobních zájmů a bez ohledu na majetkové zájmy obce, které měla naopak chránit, takže si počínala nevhodně ke škodě této veřejnoprávní korporace. Ze shora citovaného popisu skutku je dále patrné, že obviněná již v době uzavírání smlouvy o dílo musela být alespoň srozuměna s jednostranně nevýhodnými smluvními podmínkami, navíc za situace, kdy umožnila zhotoviteli zahájení stavby bez příslušného rozhodnutí stavebního úřadu. Právní úkony, které se týkaly především uznání uplatněných majetkových nároků zhotovitele díla, pak nevyžadovaly žádné zvláštní odborné znalosti a jejich nevýhodnost pro obec musela být

obviněné zřejmá, pokud by jednala i jen s běžnou péčí a opatrností. Z toho jednoznačně vyplývá záměr obviněné vytvořit si podmínky pro získání obecního bydlení bez ohledu na přiměřenost ceny díla zaplacené z rozpočtu obce a na další nepříznivé majetkové důsledky pro obec. Obviněná nezajistila dostatečně právní rámec stavebních prací a počínala si popsáním způsobem se znalostí všech rozhodných skutečností. O jejím záměru obohatit se na úkor majetku obce ostatně svědčí i skutečnost, že smlouvu o dílo nevhodnou pro obec uzavřela se zhotovitelem bez projednání a schválení tohoto úkonu zastupitelstvem obce.

4.4 Členové zastupitelstva města – porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti

Pouze možnou majetkovou trestnou činností, bez případného trestněprávního vyjádření toho, že jde o úřední osoby, se zabýval Nejvyšší soud v usnesení ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 5 Tdo 827/2012, které bylo uveřejněno jako rozhodnutí pod č. 2/2014 Sb. rozh. tr. V této trestní věci bylo obviněno celkem 23 členů zastupitelstva jednoho statutárního města, kteří na zasedání zastupitelstva města schválili prodej nemovitého majetku města (dvou pozemků) za cenu ve výši asi 1,5 mil. Kč, ačkoli dosažitelná cena v daném místě a čase byla ve výši asi 5 mil. Kč. Tím měli z nedbalosti způsobit škodu ve výši asi 3,5 mil. Kč, a spáchat tak trestný čin porušování povinnosti při správě cizího majetku podle § 255a odst. 1 tr. zák., resp. trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti podle § 221 odst. 1 TrZ (skutek byl totiž spáchán ještě za účinnosti trestního zákona, ale posuzován už byl za účinnosti trestního zákoníku).

Ponecháme-li stranou otázku časové působnosti trestních zákonů, Nejvyšší soud zde učinil několik zásadních závěrů. Tak především, jestliže obvinění jako členové zastupitelstva obce (města) rozhodli na zasedání tohoto vrcholného orgánu obce o schválení prodeje nemovitého majetku obce za podstatně nižší kupní cenu, než jaká byla v daném místě a čase dosažitelná (např. za částku ve výši asi 1,5 mil. Kč, ačkoli dosažitelná cena byla asi 5 mil. Kč), lze v tomto jednání spatřovat porušení povinnosti při opatrování nebo správě cizího majetku vyplývající zejména z ustanovení § 39 odst. 2, § 84 a § 85 písm. a) OZř. Přitom význam rozhodování členů zastupitelstva obce o prodeji nemovitého majetku obce a jejich postavení odůvodňuje i úvahu o tom, že pokud shora uvedeným způsobem porušili povinnost řádně opatrovat nebo spravovat majetek obce, jde o porušení důležité povinnosti ve smyslu § 255a odst. 1 tr. zák., resp. § 221 odst. 1 TrZ. Zavinění z vědomé, resp. hrubé nedbalosti [§ 5 písm. a) tr. zák., § 16 odst. 1 písm. a), odst. 2 TrZ] by zde bylo možné dovodit u členů zastupitelstva obce mimo jiné např. i z toho, že na zasedání zastupitelstva obce, na němž se rozhodovalo o schválení prodeje nemovitého majetku obce, byli upozorněni jinými členy zastupitelstva obce na určité skutečnosti, z nichž vyplývá možnost příliš nízké kupní ceny a které vědomě pominuli. Trestní odpovědnosti každého z členů zastupitelstva obce, který hlasoval

pro schválení nevýhodného prodeje nemovitého majetku obce, pak nebrání ani skutečnost, jestliže rozhodoval jako člen kolektivního orgánu obce. Ke schválení prodeje nemovitého majetku obce se totiž vyžaduje souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce (§ 87 OZř), takže všichni členové zastupitelstva představující tuto většinu, bylo-li jí dosaženo, se bezprostředně podíleli na přijetí takového rozhodnutí zastupitelstva obce, přičemž každý z nich měl stejný hlas. Proto i trestní odpovědnost za schválení a důsledky rozhodnutí přijatého zmíněnou většinou, pokud bylo učiněno v rozporu s povinností členů zastupitelstva obce řádně spravovat majetek obce (§ 38 a násl. OZř), mohou nést všichni členové zastupitelstva obce, kteří hlasovali pro schválení určitého rozhodnutí, jímž byla způsobena škoda na majetku obce.

Přestože i členové zastupitelstva obce (města) mohou mít obecně postavení úřední osoby ve smyslu § 127 odst. 1 písm. d) TrZ, v tomto případě se vůbec neuvažovalo o možném souběhu s trestným činem zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ, protože všem obviněným členům zastupitelstva města se kladlo za vinu jednání jen z nedbalosti, zatímco zmíněný trestný čin vyžaduje úmyslné zavinění a ještě tzv. druhý úmysl (viz výše pod bodem 4.2).

5 Rozdělení rozhodovacího procesu souvisejícího s hospodařením s veřejným majetkem z hlediska pravomoci

Podle § 127 odst. 1 písm. d) TrZ je úřední osobou člen zastupitelstva nebo odpovědný úředník územní samosprávy, orgánu státní správy nebo jiného orgánu veřejné moci, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Kraji, hlavnímu městu Praze, obci, a tedy i příslušným úředním osobám, ustanovení § 1 odst. 4, § 2 odst. 3 KZř, § 2 odst. 2 ZHMP a § 2 odst. 2 OZř ukládají úkol pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a zároveň při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem. K plnění těchto úkolů je územním samosprávným celkům mimo jiné svěřen veřejný majetek. K tomu lze poukázat na ustanovení § 17 odst. 1 KZř, § 35 odst. 1 ZHMP a § 38 odst. 1 OZř, která ukládají povinnost využívat majetek ÚSC účelně a hospodárně v souladu se zájmy ÚSC a s úkoly vyplývajícími z jeho působnosti vymezené zákonem, anebo na judikaturu Ústavního soudu, která se zabývala určitými otázkami hospodaření v rámci územní samosprávy.⁹ U státu lze obdobně odkázat na ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1996, sp. zn. II. ÚS 294/95, publikovaný pod č. 63 ve svazku 5 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, a ze dne 20. 6. 2012, sp. zn. IV. ÚS 1167/11, publikovaný pod č. 123 ve svazku 65 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, a též usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 2994/13.

Rozhodovací proces ohledně veřejného majetku tak lze rozdělit na dvě části.

První z nich lze označit za část záměrovou. V této části rozhodovacího procesu se rozhoduje o tom, co konkrétně je současnými zájmy a úkoly společnosti či územního samosprávného celku, např. zřízení školy, parku, postavení sociálních bytů apod. V této části procesu zásadně ekonomické úvahy nemají místo, naopak se zde při stanovení veřejného záměru uplatňují úvahy politické.

Teprve na základě takového autoritativního rozhodnutí o aktuálních a konkrétních zájmech a úkolech společnosti je následně za účelem jejich realizace nutné vynakládat majetek účelně a hospodárně, jak vyplývá z již výše zmíněných ustanovení § 17 odst. 1 KZř, § 35 odst. 1 ZHMP a § 38 odst. 1 OZř. Tuto část lze označit jako část realizační, v rámci níž se teprve uplatňují mimo jiné kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti (péče řádného hospodáře při dispozicích s veřejným majetkem).

Jak je vidět, právě rozhodnutí v záměrové části rozhodovacího procesu v sobě obsahuje prvek moci a prvek rozhodování. Jde totiž o pravomoc svěřenou zákonem konkrétním orgánům veřejnoprávní korporace [viz např. v případě obce § 85 a § 99 odst. 2 písm. a), m), odst. 3 OZř] autoritativně rozhodovat o momentálních zájmech a úkolech státu a společnosti, případně rozhodovat o tom, které úkoly a zájmy státu a společnosti budou upřednostněny a realizovány z omezených veřejných prostředků. Tato část rozhodovacího procesu má tedy silný veřejnoprávní prvek.

Oproti tomu v rámci realizační části už jde svou podstatou o nakládání s cizím (veřejným) majetkem, při kterém je nutné jednat s péčí řádného hospodáře, zejména účelně, hospodárně a efektivně, a k výkonu pravomoci zde tedy zásadně již nedochází.

Přesto ke spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ může dojít ve specifických případech i při rozhodování v realizační části procesu v rámci toho, že se taková osoba podílí na výkonu rozhodnutí v záměrové části. Je tomu tak tehdy, pokud se prokáže pohnutka úřední osoby zneužít rozhodnutí v záměrové části ke způsobení škody či k získání neoprávněného prospěchu.

V praxi samozřejmě mnohdy nejsou tyto fáze rozhodovacího procesu od sebe viditelně odděleny, ale naopak bývají neoddělitelně spojeny do jednoho rozhodnutí. To platí např. tehdy, když se předkládá ke schválení autoritativní rozhodnutí o momentálním úkolu či zájmu státu a společnosti prostřednictvím dispozice s majetkem, a to společně se zpracovanou realizací této dispozice.

Lze tedy shrnout, že prvek moci a prvek rozhodování při dispozici s veřejným majetkem je obsažen v pravomoci úřední osoby nikoli vůči smluvním partnerům (dodavatelům, kupujícím apod.), ale vůči veřejnoprávní korporaci (ÚSC) a společnosti, jejímž jménem úřední osoba jedná nebo za kterou rozhoduje.

Některé dílčí závěry

Přestože obsah výše citovaných i některých dalších rozhodnutí Nejvyššího soudu může vyvolávat určité pochybnosti o tom, zda a kdy příslušné úřední osoby působící v oblasti územní samosprávy vykonávají nějakou pravomoc při dispozicích s veřejným majetkem, dospěli jsme k následujícím závěrům.

Ustanovení § 127 odst. 1 TrZ, charakterizující výkon pravomoci úřední osoby, ji váže na plnění úkolů státu nebo společnosti. Tyto úkoly jsou v případě územních samosprávných celků vymezeny v ustanoveních § 1 odst. 4, § 2 odst. 3 KZř, § 2 odst. 2 ZHMP a § 2 odst. 2 OZř. Orgánům územní samosprávy byla v souvislosti s těmito úkoly svěřena pravomoc nakládat s veřejným majetkem územního samosprávného celku jakožto prostředek plnění úkolů státu nebo společnosti, jak to vyplývá zejména z ustanovení § 17 odst. 1 KZř, § 35 odst. 1 ZHMP a § 38 odst. 1 OZř. V takových případech je prvek moci a prvek rozhodování obsažen v zákonném zmocnění určených úředních osob, aby rozhodovaly o momentálních zájmech a úkolech státu a společnosti prostřednictvím nakládání s veřejným majetkem a aby v tomto smyslu autoritativně měnily majetkové poměry územního samosprávného celku. Totéž lze přiměřeně konstatovat o úředních osobách působících v organizačních složkách státu.

Každý případ nakládání s veřejným majetkem je však třeba posuzovat individuálně podle konkrétních okolností a na podkladě příslušné právní úpravy. Nelze vycházet jen z formálního postavení úřední osoby, ale případná trestná činnost musí vždy souviset s výkonem nějaké pravomoci úřední osoby, má-li být posouzena (též) jako trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby podle § 329 TrZ.¹⁰

¹⁰ Některé další závěry k trestní odpovědnosti v oblasti územní samosprávy viz v publikaci PÚRY, F. a M. RICHTER. *Trestní odpovědnost v územní samosprávě. Komentovaná soudní rozhodnutí*. Praha: C. H. Beck, 2017, 200 s. ISBN 978-80-7400-662-3.

Zavádzanie trestnej zodpovednosti za zneužívanie finančného trhu*

Imposition of Criminal Liability for Market Abuse

Jozef Záhora**

Abstrakt

Zneužívanie finančného trhu môže prekračovať hranice a naruša integritu finančných trhov, ktoré sú v Európskej únii stále viac integrované. Manipulácia s významnými referenčnými hodnotami alebo pokus o ňu môže mať vážny vplyv na dôveru trhu a mohla by viesť k významným stratám pre investorov a k narušeniam reálnej ekonomiky. Z toho dôvodu je dôležité, aby sa prijali všetky nevyhnutné kroky s cieľom predísť takejto manipulácii a umožniť príslušným orgánom ukladať sankcie. Autor predstavuje nedávne legislatívne opatrenia v tejto oblasti v Európskej únii. Cieľom týchto opatrení je zvýšiť dôveru investorov a integritu trhu, a to tým, že sa osobám, ktoré majú dôverné informácie, zakáže obchodovať so súvisiacimi finančnými nástrojmi, a že sa zakáže manipulácia s tržmi prostredníctvom postupov, ako sú šírenie nepravdivých informácií alebo neoverených správ a uskutočňovanie obchodov, ktoré zaručujú ceny na neprirodzenej úrovni.

Klíčovú slova

Zneužívanie trhu; finančné nástroje; obchodovanie s využitím dôverných informácií; neoprávnené zverejňovanie dôverných informácií; trestné sankcie; trestná zodpovednosť právnických osôb.

Abstract

Market abuse can occur across borders and harms the integrity of financial markets which are increasingly integrated in the European union. Any actual or attempted manipulation of important benchmarks can have a serious impact on market confidence and could result in significant losses for investors and distortions of the real economy. It is also essential that all necessary steps are taken to prevent such manipulation and to enable and facilitate the competent authorities in imposing sanctions. The author presents recent legislative action in this field in the European Union. The aim of these measures is to increase investors' confidence and market integrity by prohibiting those who possess inside information from trading in related financial instruments, and by prohibiting the manipulation of markets through practices such as spreading false information or rumours and conducting trades which secure prices at abnormal levels.

Keywords

Market Abuse; Financial Instruments; Insider Dealing; Unlawful Disclosure of Inside Information; Criminal Sanctions; Liability of Legal Person.

* Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0356-12/ This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-0356-12.

** Prof. JUDr. Jozef Záhora, PhD., Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika / Faculty of Law, Paneuropean University, Bratislava, Slovak Republic / E-mail: jozef.zahora@paneurouni.com

Úvod

Efektívny finančný trh a väčšia dôvera investorov si vyžaduje integritu trhu s cennými papiermi. Hladké fungovanie trhov s cennými papiermi a dôvera verejnosti v trhy sú nevyhnutnou podmienkou hospodárskeho rastu a vytváranie pracovných miest a dostatku životných potrieb. Zneužívanie finančného trhu poškodzuje integritu finančných trhov a dôveru verejnosti v cenné papiere, deriváty a referenčné hodnoty.

Počas posledných rokov sa môžeme stretnúť s názormi, že riadenie obchodných spoločností je zamerané predovšetkým na efektívnosť finančných trhov, stabilitu a transparentnosť. V skutočnosti to má za následok liberalizáciu, ktorá vytvorila celospoločenský konsenzus o potrebe dať obchodným spoločnostiam väčšiu slobodu podnikat'. Podľa týchto názorov, táto sloboda prináša väčšiu autonómiu efektívnosti, zisk a zvyšovania blaha.¹

V dôsledku vývoja regulácie, trhu a technológií sa objavili nedostatky v regulácii nových trhov, platforiem a mimoburzových nástrojov, niekedy označované aj ako zneužívanie trhu. **Zneužívanie trhu** je pojem, ktorý zahŕňa neoprávnené konanie na finančných trhoch a mal by sa chápať tak, že pozostáva z obchodovania s využitím dôverných informácií, neoprávneného zverejňovania dôverných informácií a manipulácie s trhom. Takéto konanie bráni úplnej a riadnej transparentnosti trhu, ktorá je predpokladom pre obchodovanie všetkých hospodárskych subjektov na integrovaných finančných trhoch.²

Hoci môže byť pre príslušný orgán ťažké alebo nemožné preukázať, že manipulácia s referenčnou hodnotou mala vplyv na cenu súvisiacich finančných nástrojov, akákoľvek skutočná manipulácia s významnými referenčnými hodnotami alebo pokus o ňu môže mať vážny vplyv na dôveru trhu a mohla by viesť k významným stratám pre investorov a k narušeniam reálnej ekonomiky, a to vzhľadom na rozšírené používanie referenčných indexov ako referenčných sadziieb, napr. pre úrokové swapy a hypotéky s premenlivou úrokovou sadzbou.³

1 Historický exkurz

Hoci v rámci Európskych spoločenstiev zneužívanie finančného trhu bolo zakázané od vytvorenia jedného trhu v roku 1992,⁴ v bývalom Československu v „predrevolučnom

1 Porovnaj TARDIVO, G., S. BRESCIANI a F. FABRIS. Internal Dealing and Insider Trading: Focus on Financial Market Discipline in Italy Empirical Research Findings. *Journal of Financial Management & Analysis*, Jan, 2011, vol. 24, no. 1, s. 24.

2 Bližšie recital 7 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES, Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014, s. 1–61.

3 Bližšie Zmenený a doplnený návrh SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY o trestných sankciách za obchodovanie s využitím dôverných informácií a manipuláciu s trhom (predložený v súlade s článkom 293 ods. 2 ZFEÚ) /* COM/2012/0420 final - 2011/0297 (COD) */ , s. 2.

4 Bližšie WARREN, M. G. The Regulation Of Insider Trading In The European Community. *Washington & Lee Law Review*, No. 3/1991, s. 1037.

období“, pred rokom 1989 nebola spoločenská potreba sankcionovať zneužívanie finančného trhu. Súkromné vlastníctvo sa umožňovalo len v obmedzenom rozsahu a všetky obchodné spoločnosti boli v štátnom vlastníctve.

V súvislosti s transformáciou ekonomiky z centrálne riadnej na trhovú ekonomiku a so zmenami právneho poriadku, najmä v oblasti ekonomických vzťahov a tiež ako reakcia na negatívne javy, ktoré sa v ekonomike začali vyskytovať, bol s účinnosťou 1. januárom 1992 do Trestného zákona č. 140/1961 Zb. v znení neskorších predpisov doplnený trestný čin podľa § 128 Zneužívanie informácií v obchodnom styku.⁵

Ustanovenie pozostávalo z dvoch samostatných skutkových podstát:

- a) tzv. **insider trading** (§ 128 ods. 1 Trestného zákona č. 140/1961 Zb.) ktorého sa dopustí ten kto v úmysle zadovážiť sebe alebo inému výhodu alebo prospech neoprávnene použije informáciu dosiaľ nie verejne prístupnú, ktorú získal z dôvodu svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo svojej funkcie a ktorej zverejnenie podstatne ovplyvňuje rozhodovanie v obchodnom styku, a uskutoční alebo dá podnet na uskutočnenie zmluvy alebo operácie na organizovanom trhu cenných papierov alebo tovaru,
- b) tzv. **selftrading** (§ 128 ods. 2 Trestného zákona č. 140/1961 Zb.) ktorého sa dopustí ten kto ako pracovník, člen orgánu, spoločník, podnikateľ alebo účastník na podnikaní dvoch alebo viacerých podnikov alebo organizácií s rovnakým alebo podobným predmetom činnosti v úmysle uvedenom v odseku 1 uzavrie alebo dá popud na uzavretie zmluvy na úkor jednej alebo viacerých z nich.⁶

Podľa dôvodovej správy⁷ podkladom na zaradenie tohto trestného činu bolo, že v apríli 1989 bol účastníckym štátom Rady Európy predložený návrh Dohody o tzv. „*Insider trading*“,⁸ teda o obchodných a finančných operáciách, uskutočňovaných „zvnútra“, v dôsledku prístupu k informáciám, ktoré má dotyčná osoba, uskutočňujúca transakciu, k dispozícii vďaka svojmu postaveniu v rámci podniku, v dôsledku postavenia na burze a pod. Podstatou konania je zneužívanie privilegovaných informácií, ktoré niekto získa z titulu svojho postavenia. Je zaujímavé, že Slovenská republika doposiaľ uvedený dohovor neratifikovala, Česká republika tak urobila po cca 8 rokoch.⁹

Zákonodarca pri zavádzaní uvedených trestných činov do Trestného zákona z roku 1961 v tej dobe mal na mysli predovšetkým ochranu štátnych podnikov pred konkurenčným konaním zo strany manažmentu podniku. Konkrétne prípady sú popísané v odbornej literatúre, napr. riaditeľ štátnej spoločnosti si založil súkromnú spoločnosť s rovnakým

5 Zákon č. 557/1991 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon.

6 Porovnaj ŠÁMAL, P. et al. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2604.

7 Dôvodová správa k zákonu č. 557/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon.

8 Convention on Insider Trading, ETS No. 130.

9 Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 142/2000 S. m. s. o přijetí Úmluvy o finančních operacích prováděných důvěrně obeznámenými osobami, Sdělení Ministerstva zahraničních věcí 143/2000 S. m. s. o přijetí Protokolu k Úmluvě o finančních operacích prováděných důvěrně obeznámenými osobami.

predmetom činnosti a ako riaditeľ štátne spoločnosti predal jeho súkromnej spoločnosti komoditu (papier) o ktorom vedel, že v najbližšom období bude papier vyňatý spod cenovej regulácie. Bez toho aby tovar opustil sklady štátneho podniku o niekoľko mesiacov tento papier predal naspäť štátnemu podniku, ale za cenu o 50 % vyššiu.¹⁰

Právna úprava uvedeného trestného činu nebola zásadne novelizovaná. V Českej republike sa rozvinula veľká debata v súvislosti návrhom trestného zákonníka v roku 2006, kedy pri prerokovávaní návrhu v Poslaneckej snemovne, z poslaneckej iniciatívy bolo navrhnuté vypustenie ods. 2 tzv. „*selftrading*“. Tento návrh bol následne ústavno-právnym výborom, tak aj Poslaneckou snemovňou v treťom čítaní prijatý. Prijatá zmena sa stala „hlavným dôvodom“ pre neschválenie návrhu trestného zákonníka v Poslaneckej snemovni po jeho odmietnutí Senátom Parlamentu České republiky.¹¹ Niektorí autori tento pokus nazvali ako poslanecká „*detuneláž*“.¹²

V rámci rekodifikácie v Slovenskej republike prešlo uvedené ustanovenie niekoľkými zmenami. Zo základnej skutkovej podstaty tzv. *insidertradingu* v ods. 1 bol vypustený motív „v úmysle zadovážiť sebe alebo inému výhodu alebo prospech“. Ostatné zmeny boli skôr technického alebo formulačného charakteru. V odseku 2, ktorý postihoval tzv. *selftrading* boli vykonané len technické zmeny a formulačné. Až do súčasnosti jedinou relevantnou novelou Trestného zákona, ktorá menila uvedené ustanovenie bola novela¹³ s účinnosťou od 1. 1. 2017, ktorá trestnosť tohto činu doplnila aj o neoprávnené použitie dôvernej informácie podľa osobitného predpisu alebo vyzradenie takejto dôvernej informáciu nepovolanej osobe a horná hranica trestnej sadzby v základnej skutkovej podstate sa zvýšila z troch na štyri roky.

Okrem tejto zmeny, citovaná novela doplnila do Trestného zákona aj nový trestný čin a to **Manipulácia s trhom** (§ 265a Trestného zákona) ako transpozíciu Smernica o zneužívaní trhu.¹⁴

2 Ochrana pred zneužívaním finančného trhu v práve Európskej únie

Ako už bolo uvedené, s vytvorením jednotného európskeho trhu bolo vytvorená aj regulácia tzv. *insider dealing*.¹⁵ V roku 2003 boli uvedené regulačné mechanizmy nahradené

10 Porovnaj napr. DOLENSKÝ, A. Novelizace trestního zákona 1991. *Bulletin advokacie*, 1992, č. 1, s. 9; HERCZEG, J. Trestní postih zneužívání postavení v obchodním styku. *Trestněprávní revue*, 12/2006, s. 361.

11 Bližšie ŠÁMAL, P. Aktuální otázky a judikatura k trestnému činu zneužívání informací v obchodním styku. *Bulletin advokacie*, č. 1-2/2008, s. 17.

12 HERCZEG, J. Trestní postih zneužívání postavení v obchodním styku. *Trestněprávní revue*, 12/2006, s. 361.

13 Zákon č. 316/2016 Z. z. o uznávaní a výkone majetkového rozhodnutia vydaného v trestnom konaní v Európskej únii a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

14 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/57/EÚ zo 16. apríla 2014 o trestných sankciách za zneužívanie trhu (smernica o zneužívaní trhu), Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014, s. 179–189.

15 Council Directive 89/592/EEC of 13 November 1989 coordinating regulations on insider dealing, Ú. v. ES L 334, 18. 11. 1989, s. 30–32.

súborom nových legislatívnych nástrojov predovšetkým: Smernicou 2003/6/ES o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom¹⁶, Nariadením Komisie¹⁷ ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES, Smernicou Komisie¹⁸ 2003/124/ES ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES, Smernicou Komisie 2003/125/ES ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES¹⁹.

Uvedenými nástrojmi sa zaviedol súhrnný rámec pre boj proti praktikám súvisiacim s obchodovaním s využitím dôverných informácií a manipuláciou s trhom. Cieľom smernice 2003/6/ES bolo zvýšiť dôveru investorov a integritu trhu, a to tým, že sa osobám, ktoré majú dôverné informácie, zakáže obchodovať so súvisiacimi finančnými nástrojmi, a že sa zakáže manipulácia trhov prostredníctvom postupov, ako sú šírenie nepravdivých informácií alebo neoverených správ a uskutočňovanie obchodov, ktoré zaručujú ceny na neprirodzenej úrovni. Po niekoľkých rokoch uplatňovania smernice o zneužívaní trhu, Európska komisia posúdila uplatňovanie smernice a zistila niekoľko problémov, ktoré majú nepriaznivý vplyv z hľadiska integrity trhu a ochrany investorov, vedú k nerovnakým podmienkam a ich dôsledkom sú náklady na dodržiavanie predpisov a znížená motivácia emitentov, ktorých finančné nástroje sú prijaté na obchodovanie na rastových trhoch malých a stredných podnikov, zvýšiť kapitál.

V dôsledku vývoja regulácie, trhu a technológií sa objavili nedostatky v regulácii nových trhov, platforiem a mimoburzových nástrojov. Obdobne, tie isté faktory viedli k medzerám v regulácii komodít a súvisiacich derivátov. Skutočnosť, že regulačné orgány nemajú určité informácie a právomoci a že sankcie sú buď nedostatočné, alebo nedostatočne odrádzajúce, znamená, že regulačné orgány nemôžu účinne presadzovať uplatňovanie smernice.²⁰

Aj keď pravidlá na predchádzanie skutkom zneužívania trhu a boja proti nim existujú na úrovni EÚ od roku 2003, skúsenosti ukázali, že požadovaný účinok tento systém nedosiahol. Komisia dospela k záveru, že by sa uvedený systém mal nahradiť. Výsledkom

¹⁶ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES z 28. januára 2003 o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu), Ú. v. EÚ L 96, 12. 4. 2003, s. 16–25.

¹⁷ Nariadenie Komisie (ES) č. 2273/2003 z 22. decembra 2003, ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES, pokiaľ ide o výnimky pre programy spätného výkupu a stabilizácie finančných nástrojov, Ú. v. EÚ L 336, 23. 12. 2003, s. 33–38.

¹⁸ Smernica Komisie 2003/124/ES z 22. decembra 2003, ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES, pokiaľ ide o vymedzenie a zverejňovanie dôverných informácií a vymedzenie manipulácie s trhom, Ú. v. EÚ L 339, 24. 12. 2003, s. 70–72.

¹⁹ Smernica Komisie 2003/125/ES z 22. decembra 2003, ktorou sa vykonáva smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES, pokiaľ ide o správne poskytovanie investičných odporúčaní a zverejňovanie konfliktu záujmov, Ú. v. EÚ L 339, 24. 12. 2003, s. 73–77.

²⁰ Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o obchodovaní s využitím dôverných informácií a o manipulácii s trhom (zneužívanie trhu) (COM(2011)0651, 20. 10. 2011.

týchto postupov bolo nahradenie doterajšieho systému a prijatím **nariadenia o zneužívaní trhu**,²¹ s účinnosťou od 3. júla 2016. Nariadenia sú právne akty, ktoré sa uplatňujú automaticky a jednotne vo všetkých krajinách Európskej únie hneď po nadobudnutí ich účinnosti bez toho, aby museli byť transponované do vnútroštátnych právnych predpisov. Sú záväzné v celom svojom rozsahu pre všetky krajiny Európskej únie. Sformulovanie požiadaviek týkajúcich sa zneužívania trhu vo forme nariadenia zabezpečí, že tieto požiadavky sú **priamo uplatniteľné**. To by malo zabezpečiť jednotné podmienky tým, že sa zabráni rozdielnosti vnútroštátnych požiadaviek v dôsledku transpozície smernice. Toto nariadenie vyžaduje, aby sa všetky osoby riadili rovnakými pravidlami v celej Európskej únii.

Posilnenie a zaručenie koherentnosti **správnych sankcií** je spracované v nariadení o zneužívaní trhu. S cieľom ustanovuje povinnosť členských štátov zabezpečiť minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia najzávažnejších skutkov zneužívania trhu a minimálnych sadzieb príslušných **restných sankcií** bola následne prijatá Smernica o restných sankciách za zneužívanie trhu (**smernica o zneužívaní trhu**).²²

3 Smernica o zneužívaní trhu

Právny základ smernice o zneužívaní trhu vychádza z článku 83 ods. 2 ZFEÚ.²³ Toto ustanovenie obsahujú tzv. „*flexibilnú klauzulu*“ umožňujúcu prijímať legislatívne akty predstavujúce minimálnu harmonizáciu skutkových podstat v oblasti trestného práva, ktoré sú je **nevyhnutné na zabezpečenie účinného uskutočňovania politiky Únie** v oblasti, ktorá bola predmetom harmonizačných opatrení. Smernice môžu v tomto prípade ustanoviť minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v dotknutej oblasti.²⁴

Táto smernica ustanovuje minimálne pravidlá pre trestné sankcie za obchodovanie s využitím dôverných informácií, neoprávnené zverejňovanie dôverných informácií a manipuláciu s trhom s cieľom zabezpečiť v EÚ integritu finančných trhov a zvýšiť ochranu investorov a dôveru v tieto trhy.

Smernica obsahuje vymedzenie troch trestných činov súvisiacich so zneužívaním trhu: **Obchodovanie s využitím dôverných informácií, Neoprávnené zverejňovanie dôverných informácií a Manipulácia s trhom.**

21 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu) a o zrušení smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/6/ES a smerníc Komisie 2003/124/ES, 2003/125/ES a 2004/72/ES, Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014, s. 1–61.

22 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/57/EÚ zo 16. apríla 2014 o trestných sankciách za zneužívanie trhu (smernica o zneužívaní trhu), Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014, s. 179–189.

23 Zmluva o fungovaní Európskej únie (Konsolidované znenie), Ú. v. EÚ C 202, 7. 6. 2016, s. 47–199.

24 Bližšie IVOR, J., P. POLÁK a J. ZÁHORA. *Trestné právo hmotné I. všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 526 a nasl.

V článku 3 smernice sa vymedzujú znaky **obchodovania s využitím dôverných informácií**, ktoré by členské štáty mali považovať za trestné činy, a preto by mali podliehať trestným sankciám. Takýmito znakmi sú obchodovanie s využitím dôverných informácií, odporúčanie inej osobe zapojiť sa do obchodovania s využitím dôverných informácií alebo navádzanie inej osoby zapojiť sa do obchodovania s využitím dôverných informácií. Takéto konania sa za trestné činy považujú aspoň v závažných prípadoch a vtedy, ak sú spáchané úmyselne. Za **obchodovanie s využitím dôverných informácií** sa považuje činnosť, keď osoba má dôverné informácie a využíva ich priamo alebo nepriamo na nadobudnutie alebo prevod finančných nástrojov, na ktoré sa tieto informácie vzťahujú, a to na vlastný účet alebo na účet tretej osoby. Pri vymedzení pojmu „*dôverné informácie*“ smernica odkazuje na definíciu uvedenú v článku 7 ods. 1 až 4 nariadenia (EÚ) č. 596/2014 o zneužívaní trhu.

Neoprávnené zverejňovanie dôverných informácií v zmysle č. 4 smernice by malo byť postihované ako trestný čin aspoň v závažných prípadoch a vtedy, ak je spáchané úmyselne. Za neoprávnené zverejňovanie dôverných informácií považujú prípady, keď osoba má dôverné informácie a poskytne tieto informácie inej osobe, okrem prípadov, keď k zverejneniu dôjde v rámci bežného výkonu zamestnania, povolania alebo povinností. Trestné činy súvisiace s dôvernými informáciami by sa mali vzťahovať na osoby, ktoré majú dôverné informácie, o ktorých vedľa, že sú dôvernými informáciami.²⁵

Podobne ako v predchádzajúcich trestných činoch, aj pri trestnom čine **manipulácie s trhom** sa trestná zodpovednosť má vyvodzovať aspoň v závažných prípadoch a vtedy, ak je čin spáchaný **úmyselne**.

Okrem dokonaných trestných činov, členské štáty majú v zmysle č. 6 smernice ako trestný čin postihovať aj podnecovanie, napomáhanie a navádzanie na uvedené trestné činy. Okrem trestných sankcií pre fyzické osoby, smernica stanovuje povinnosť vyvodzovať zodpovednosť aj voči **právnickým osobám** za trestné činy uvedené v článkoch 3 až 6 smernice a ukladať im za to účinné, primerané a odradzujúce sankcie.

4 Právna úprava v Slovenskej republike

V právnom poriadku Slovenskej republiky je trestnoprávna ochrana pred zneužívaním finančného trhu obsiahnutá v trestných činoch **Zneužívania informácií v obchodnom styku** (§ 265 *Trestného zákona*) a **Manipulácie s trhom** (§ 265a *Trestného zákona*).

Ako už bolo uvedené, objektívna stránka trestného činu zneužívania informácií v obchodnom styku má dve formy:

- páchatel' neoprávnenne použije informáciu dosiaľ verejne neprístupnú, ktorú získal vo svojom zamestnaní, povolaní, postavení alebo vo svojej funkcii a ktorej

²⁵ Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady o trestných sankciách za obchodovanie s využitím dôverných informácií a manipuláciu s trhom, /* KOM/2011/0654 v konečnom znení - 2011/0297 (COD) */ , s. 6.

zverejnenie podstatne ovplyvňuje rozhodovanie v obchodnom styku, a uskutoční alebo dá podnet na uskutočnenie zmluvy alebo operácie na organizovanom trhu cenných papierov alebo tovaru, alebo kto neoprávnene použije dôvernú informáciu podľa osobitného predpisu alebo kto takú dôvernú informáciu nepovolanej osobe vyzradí (§ 265 ods. 1 Trestného zákona),

- zamestnanec, člen štatutárneho orgánu, spoločník, podnikateľ alebo účastník na podnikaní dvoch alebo viacerých podnikov alebo právnických osôb s rovnakým alebo podobným predmetom činnosti v úmysle uvedenom v odseku 1 uzavrie alebo dá podnet na uzavretie zmluvy na úkor jednej alebo viacerých z nich (§ 265 ods. 2 Trestného zákona).

Páchatelom v obidvoch prípadoch môže byť iba **subjekt špeciálny**. Páchatel v zmysle § 265 ods. 1 musí informáciu získať vo svojom „*zamestnaní, povolaní, postavení alebo vo svojej funkcii*“ resp. v prípade § 265 ods. 2 „*zamestnanec, člen štatutárneho orgánu, spoločník, podnikateľ alebo účastník na podnikaní dvoch alebo viacerých podnikov alebo právnických osôb s rovnakým alebo podobným predmetom činnosti*“. Páchatelom môže byť aj **právnická osoba** (§ 3 TZPO²⁶).

Objektívnu stránku trestného činu manipulácie s trhom charakterizuje konanie páchatela ktorý

- neoprávnene uvedie nepravdivé alebo hrubo skresľujúce údaje o ponuke, dopyte alebo o cene finančného nástroja alebo súvisiacej spotovej zmluvy týkajúcej sa komodít,
- neoprávnene spôsobí dosiahnutie alebo udržanie ceny finančného nástroja alebo súvisiacej spotovej zmluvy týkajúcej sa komodít na neprirodzenej alebo umelej úrovni,
- neoprávnene manipuluje s výpočtom referenčnej hodnoty na trhu,
- použitím podvodného konania alebo machinácie uskutoční obchod, dá pokyn na uskutočnenie obchodu alebo sa dopustí iného konania ovplyvňujúceho cenu finančného nástroja alebo súvisiacej spotovej zmluvy týkajúcej sa komodít.

Páchatelom môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná fyzická osoba (subjekt všeobecný). Páchatelom trestného činu manipulácie s trhom môže byť aj **právnická osoba** (§ 3 TZPO).

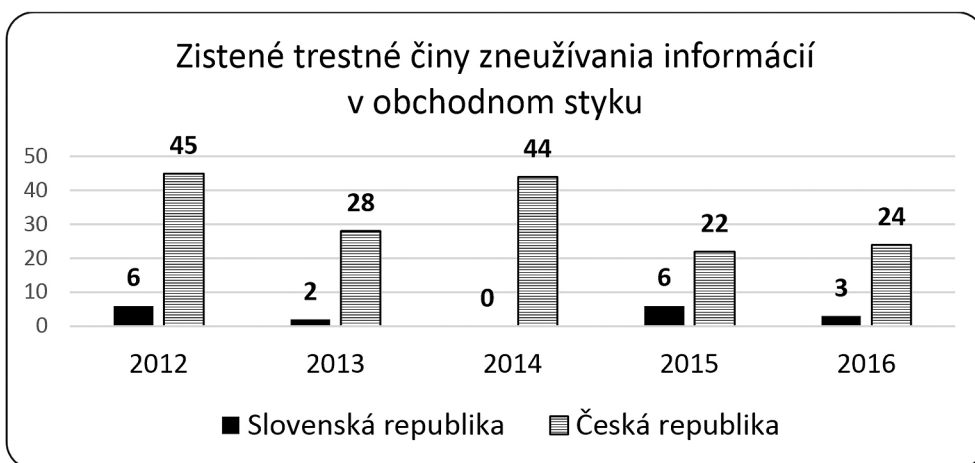
Záver

Trestné činy súvisiace so zneužívaním trhu našťastie nepatria v podmienkach slovenskej republiky medzi frekventované trestné činy. Podľa dostupných policajných štatistík počty zistených trestných činov za posledných 5 rokov sa pohybujú v rozmedzí od žiadneho registrovaného trestného činu (rok 2014) až po 6 registrovaných trestných činov (rok 2012 a 2015). Za celé sledované obdobie bola konkrétna osoba obvinená iba

²⁶ Zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v troch prípadoch (rok 2013 – 1 osoba, rok 2015 – 2 osoby). Škoda sa pohybuje v rozmedzí od 62 tis. EUR (2013) až po 4 333 tis. EUR (2015). T policajných štatistík vyplýva, že všetky prípady sa týkali iba § 265 ods. 1 Trestného zákona, tzv. „insider trading“, prípad tzv. „selftrading“ (§ 265 ods. 2 Trestného zákona) nebol v sledovanom období zistený.

V Českej republike sa v sledovanom období počet registrovaných trestných činov „*Zneužití informace a postavení v obchodním styku*“ pohyboval v rozmedzí od 22 (rok 2015) až po 45 (rok 2012). Počet zistených páchatel'ov je podstatne vyšší ako v Slovenskej republike, celkom za 5 rokov je to 53 a v jednotlivých rokoch sa tento počet pohyboval od 5 (rok 2015) až po 20 (rok 2014). Spôsobené škody sa pohybovali v rozmedzí od 32 333 tis. CZK (1 197 tis. EUR) v roku 2015, po 140 499 tis. CZK (5 200 tis. EUR) v roku 2012.



Zdroj: <http://www.minv.sk> a <http://www.mvcr.cz>

Je to zrejme ovplyvnené viacerými faktormi. Prvým faktorom je skutočnosť, že na Slovensku riadne nefunguje kapitálový trh.

Slovenský kapitálový trh patrí v súčasnosti medzi najmenšie trhy v Európe. Kapitálový trh na Slovensku vznikol ako vedľajší produkt kupónovej privatizácie, a nie z potreby investorov a emitentov, ako je bežné v iných trhových ekonomikách. To do istej miery predznamenáva aj charakter jeho fungovania. Objem obchodov na Burze cenných papierov v Bratislave bol v porovnaní s inými krajinami veľmi nízky. V súčasnosti akciový trh na Slovensku takmer neexistuje, viac ako 99 % obchodov na Burze cenných papierov tvorí obchodovanie s dlhopismi. Obchody s akciami dosiahli v roku 2014 sumu 56 miliónov EUR.²⁷ Slovenský kapitálový trh je jeden z najmenej funkčných spomedzi

²⁷ Bližšie LOJSCHOVÁ, A. Kapitálový trh na Slovensku. *Biatec*, roč. 24, 2/2016, s. 14.

krajín Európskej únie. Štúdia NewFinancial zaraďuje Slovensko na 29. miesto z 31 krajín Európy.²⁸

Druhým problémom, je, že trestné činy súvisiace so zneužívaním finančného trhu je, že majú blanketový charakter. Znamená to, že Trestný zákon odkazuje na iné právne normy, ktoré sú obsiahnuté v iných právnych predpisoch. Táto skutočnosť sťažuje orientáciu v danej oblasti jednak na strane podnikateľov ale aj orgánov činných v trestnom konaní. Pre aplikáciu príslušných ustanovení Trestného zákona je nevyhnutné poznať aj mimo trestnú úpravu napr. Obchodný zákonník, živnostenský zákon, daňové zákony a pod. Pri trestných činoch súvisiacich so zneužívaním finančného trhu je situácia ešte zložitejšia. Právna úprava proti zneužívaniu trhu je upravená v nariadení o zneužívaní trhu,²⁹ čo má za následok, že nariadenie je **priamo uplatniteľné**, bez potreby transpozície do vnútroštátneho právneho poriadku. To by malo zabezpečiť jednotné podmienky aplikácie v členských štátoch tým, že sa zabráni rozdielnosti vnútroštátnych požiadaviek v dôsledku transpozície smernice.

²⁸ Decoding capital markets union: report on the potential growth in European capital markets, May 2015, *Unlocking Capital Markets*, by William Wright & Laurence Bax [online], [cit. 2017-01-18], available <http://newfinancial.eu/decoding-capital-markets-union-report-on-the-potential-growth-in-european-capital-markets/>

²⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 596/2014 zo 16. apríla 2014 o zneužívaní trhu (nariadenie o zneužívaní trhu), Ú. v. EÚ L 173, 12. 6. 2014, s. 1–61.

Přinesla „Pospíšilova“ reforma kárného řízení skutečně zpřísnění kárného postihu českých soudců?*

Has "Pospíšil's" Reform of Disciplining Judges Really Led to Harsher Disciplinary Sanctions?

David Kosar^{**}, Tereza Papoušková^{***}

Abstrakt

Cílem tohoto článku je posoudit důsledky zavedení nového modelu kárného řízení se soudci prosazenou ministrem spravedlnosti Jiřím Pospíšilem v roce 2008. „Pospíšilova reforma“ (zákon č. 314/2008 Sb.) přenesla kárné řízení na Nejvyšší správní soud, zavedla jednoinstanční kárné řízení se soudci, zaktivovala smíšené složení kárných senátů s paritním zastoupením soudců a nesoudců a v mnoha ohledech zpřísnila kárné řízení (např. zvýšením sankcí, prodloužením subjektivních i objektivních lhůt pro podání kárné žaloby a zaktivovala institutu „třikrát a dost!“). Na české poměry se jednalo o revoluční změnu. Nebylo tedy překvapením, že soudci okamžitě Pospíšilovu reformu kárného řízení označili za „sankční“ novelu a napadli ji před Ústavním soudem. Ústavní soud jim však nevyhověl a Pospíšilův model přetrval bez výrazné změny dodnes. Můžeme tak posoudit, zda Pospíšilova reforma skutečně přinesla očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv. Za tímto účelem tento článek porovnává výsledky kárných řízení se soudci zabývaných před Pospíšilovou reformou v letech 2003-2008 s výsledky kárných řízení se soudci zabývaných po Pospíšilově reformě v letech 2009-2014. Hlavním závěrem naší kvantitativní studie je, že v rozporu s očekáváním tvůrců Pospíšilovy reformy, ke zpřísnění kárného postihu českých soudců ve střednědobém horizontu v drtivé většině ukazatelů nedošlo. Po implementaci Pospíšilovy reformy totiž poklesl počet kárných návrhů, nominálně i procentuálně poklesl počet kárných návrhů, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl počet soudců „donucených k odložení taláru“ (tj. součet soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení) a poklesla i celková úspěšnost kárných návrhů.

Klíčová slova

Soudy; soudci; kárné řízení; nezávislost soudců; justiční reforma.

Abstract

The aim of this article is to assess consequences of the introduction of a new model of disciplining judges proposed by the Minister of Justice Jiří Pospíšil and his allies in 2008. The so-called "Pospíšil's reform" (Law no. 314/2008 Coll.) transferred disciplinary trials with judges to the Supreme Administrative

* Výzkum, který vedl k výsledkům publikovaným v tomto článku, získal finanční prostředky od Grantové agentury ČR (projekt č. 13-07384P, panel č. P408).

** Doc. JUDr. David Kosar, Ph.D., LL.M., J. S. D., Ústav pro otázky soudnictví, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Judicial Studies Institute, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: David.Kosar@law.muni.cz / ORCID: orcid.org/0000-0001-5025-1367

*** Mgr. et Mgr. Tereza Papoušková, Ústav pro otázky soudnictví a Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno / Judicial Studies Institute and Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: tereza.papouskova@law.muni.cz

Court, introduced single-instance disciplinary proceedings with judges, established mixed composition of disciplinary panels with a parity of judges and non-judges, and in many aspects tightened disciplinary proceedings (e.g. by allowing harsher sanctions, extending subjective as well as objective time limits for initiating the disciplinary motion, and establishing the “three strikes” principle). In the Czech context it was a revolutionary change. Not surprisingly, judges immediately challenged Pospíšil’s reform before the Czech Constitutional Court (CCC). However, the CCC rejected their arguments and thus Pospíšil’s model has prevailed until today. That allows us to ask the following research question: Has Pospíšil’s reform met the expectations of the drafters and led to harsher disciplinary sanctions of Czech judges? To answer this question we employ the “before/after” research design and compare the results of disciplinary motions with judges initiated before Pospíšil’s reform (between 2003 and 2008) with the results of disciplinary motions initiated after Pospíšil’s reform (between 2009 and 2014). The main conclusion of our quantitative study is that, contrary to the expectations of the drafters, Pospíšil’s reform has not (regarding almost all indicators) tightened disciplining of Czech judges in the medium term. Most importantly, after the implementation of Pospíšil’s reform the number of disciplinary motions declined, the number of successful disciplinary motions (i.e. the motions that led to a disciplinary punishment) decreased nominally as well as proportionally, and the number of judges who were forced to leave the judiciary (i.e. the total number of judges who were either recalled by a disciplinary panel or resigned after the disciplinary motion had been initiated against them) dropped as well.

Keywords

Courts; Judges; Disciplinary Proceedings; Independence of Judges; Judicial Reform.

Úvod

Když v roce 2008 tehdejší ministr spravedlnosti Jiří Pospíšil předložil¹ svou reformu kárného řízení se soudci,² vyvolalo to mezi soudci obrovské pozdvižení.³ Kritika této reformy nabrala ještě více na síle poté, co ji hladce schválil parlament České republiky.⁴ Není se čemu divit. Pospíšilova reforma zásadně změnila institucionální nastavení českého kárného soudnictví, neboť přenesla tuto agendu z vrchních soudů a Nejvyššího soudu na Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“), zavedla jednoinstanční kárné řízení, zakotvila paritní složení „soudcovských“⁵ kárných senátů, které se nově skládají ze tří soudců a tří

1 Vláda předložila návrh zákona Poslanecké sněmovně dne 20. února 2008, nicméně Jiří Pospíšil připravoval svou reformu pochopitelně dříve – první verze věcného záměru změn byla dokončena Ministerstvem spravedlnosti již v lednu 2007.

2 Srov. zákon č. 314/2008 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, zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 314/2008 Sb.“, „Pospíšilova novela“ či „Pospíšilova reforma“); a důvodovou zprávu k tomuto zákonu.

3 Srov. např. ŠIMKA, Karel. Návrh novely zákona o soudech a soudcích a zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 12, s. 2.

4 Pospíšilova novela byla schválena 16. července 2008 a vstoupila v účinnost 1. října 2008.

5 Zde upozorňujeme na skutečnost, že složení kárných senátů při NSS pro státní zástupce (jež bylo rovněž pozměněno Pospíšilovou novelou) je odlišné: soudce NSS, soudce Nejvyššího soudu, 2 státní zástupci, advokát a zástupce právnických fakult.

nesoudců,⁶ a v mnoha ohledech zpřísnila kárné řízení (např. zvýšením sankcí, prodloužením subjektivních i objektivních lhůt pro podání kárné žaloby a zakotvením institutu „tříkrát a dost!“). Navíc samo ministerstvo spravedlnosti si v části Pospíšilovy novely týkající se kárného soudnictví vytyčilo za cíl „zprísnění kárného řízení“.⁷

Soudci Pospíšilovu novelu zákona o soudech a soudcích a zákona o řízení ve věcech soudců a státních zástupců označili za „sankční novelu“⁸ a okamžitě napadli klíčový aspekt Pospíšilovy novely, tj. jednoinstančnost kárného řízení, u Ústavního soudu.⁹ Ústavní soud však návrhu nevyhověl a zamítl jej, přičemž „posvětil“ i paritní složení kárných senátů.¹⁰ Pospíšilův model kárného soudnictví tak „přežil“ ústavní přezkum¹¹ a přetrval bez větších změn až dodnes.

Okamžitě se rovněž vyrojily spekulace o tom, co vlastně Pospíšilova reforma přinese. Jeden tábor kritiků této reformy očekával zpřísnění kárného postihu českých soudců. Podle jiných komentátorů nový model kárných řízení sloužil ministru Pospíšilovi jen „k získání levných populistických bodů“ v rámci tažení proti „falešné soudcovské kolegiálnosti“, a tudíž žádné výrazné změny nepřinesl.¹² Podobně rozpornou interpretaci dopadů Pospíšilovy reformy poskytovaly i první zevrubné analýzy rozhodování nových kárných senátů. Například Jaromír Jirsa v roce 2011 poukazoval na to, že nové kárné senáty ještě neodvolaly žádného soudce z funkce a tvrdil, že rozhodují podobně jako dosud, a tudíž k žádnému zpřísnění nedošlo.¹³ Svůj článek Jirsa dokonce ukončil ironickou úvahou, aby náhodou „ministr spravedlnosti za pár let nevolal po znovuobnovení starého, čistě soudcovského modelu a aby sami soudci nebojovali za laický prvek“.¹⁴

6 V některých případech jsou nesoudcovští členové kárných senátů označováni za „laiky“. Označovat státního zástupce či advokáta, který má obdobnou profesní zkoušku a léta praxe ve stejném systému jako soudce (respektive profesora právnické fakulty), za „laika“, tedy rétoricky jej stavět na stejnou úroveň jako skutečně laické „přisedlí“ (u nichž se nevyžaduje právnické vzdělání), nepovažujeme za přiléhavé.

7 Srov. blíže část 2.1.

8 K vnímání Pospíšilovy reformy jako „sankční“ novely srov. KOSAŘ, David. Reflexe fungování kárného soudnictví v České republice. In: ČAPUTOVÁ, Zuzana a Eva KOVÁČECHOVÁ (eds.). *Vybrané aspekty disciplinárního soudnictví*. Pezinok: Via Iuris, 2013, s. 13–16.

9 Přesněji řečeno, návrh na zrušení klíčových ustanovení Pospíšilovy novely Ústavnímu soudu předložil kárný senát NSS v řízení o konkrétní kontrole norem.

10 Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010.

11 Jisté pochybnosti o vhodnosti i ústavnosti Pospíšilovy reformy kárného soudnictví však přetrvávají i po nálezu Ústavního soudu; srov. nesouhlasná stanoviska připojená k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 ze dne 29. 9. 2010; KOHOUTEK, Milan. Z jednání kolegia předsedů krajských soudů. *Soudce*, 2011, roč. 13., č. 3, s. 4; MALENOVSKÝ, Radek. Několik úvah nad vhodností a ústavností určitých aspektů kárného řízení se soudci. *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 11, s. 402–408; ZEMANOVÁ, Daniela. Rozhodování kárných senátů Nejvyššího správního soudu ve věcech soudců za období říjen 2008 – srpen 2012: Objektivní statistika a subjektivní pohled předsedkyně kárného senátu. In: ČAPUTOVÁ, Zuzana a Eva KOVÁČECHOVÁ (eds.). *Vybrané aspekty disciplinárního soudnictví*. Pezinok: Via Iuris, 2013, s. 9; nebo KOSAŘ, David, Marek ANTOŠ, Zdeněk KÚHN a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústavní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 248–256.

12 Srov. JIRSA, Jaromír. Soudcovská nezávislost a kárné řízení. *Soudce*, 2011, roč. 16, č. 8, s. 8–13.

13 Tamtéž.

14 Tamtéž. Tento názor, že nové kárné senáty mohou být (zejména vzhledem k přítomnosti nesoudců, kteří mohou mít větší úctu vůči soudcům a nemusejí dohlédnout dalekosáhlost důsledků jejich pochybení) ve skutečnosti ještě mírnější, ostatně nevěřejně zastávalo nemálo znalců českého justičního prostředí.

Na tento článek reagoval Tomáš Němeček, který s Jírou nesouhlasil a konstatoval, že nová kárná řízení skutečně „přinesla reálné zpřísnění“, které je však na první pohled „neviditelné“, a proto si ho málokdo uvědomuje.¹⁵ Tato „neviditelnost“ podle Němečka spočívala v tom, že pro posouzení dopadů Pospíšilovy reformy je nutné vzít v potaz nejen meritorní rozhodnutí kárných senátů, ale i zastavení kárného řízení z důvodu vzdání se funkce kárně stíhaným soudcem, které může být motivované hrozbou z přísné sankce kárného senátu. Nejednoznačné interpretace poskytovaly i pozdější úvahy o kárných řízeních se soudci po Pospíšilově reformě. Například Daniela Zemanová v roce 2012 uvedla, že si žádnou analýzu sice nedělala, ale nepřekvapilo by ji, kdyby „supersenáty“ rozhodovaly tak jako předtím kárné senáty na vrchních soudech.¹⁶

Vzhledem k tomu, že od účinnosti Pospíšilovy reformy uplynulo již více než 8 let, je možné tyto prvotní úvahy ověřit a zhodnotit střednědobé¹⁷ důsledky nového modelu kárného soudnictví. Hlavní výzkumná otázka tohoto článku zní tedy následovně: Přinesla Pospíšilova reforma ve střednědobé perspektivě očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv? Za účelem zodpovězení této otázky tento článek porovnává výsledky ukončených¹⁸ kárných řízení se soudci zahájených *před* Pospíšilovou reformou v letech 2003–2008 s výsledky kárných řízení se soudci zahájených *po* Pospíšilově reformě v letech 2009–2014, tj. v období šest let před účinností novely a v období šest let po ní.¹⁹

Vzhledem k omezenému rozsahu si tento článek neklade za cíl komplexní kvalitativní posouzení²⁰ dopadů Pospíšilovy novely. Jeho cílem je posoudit její dopady na kárné řízení

15 Srov. NĚMEČEK, Tomáš. Zločin a pokárání: Po prohře se soudcem Kozákem ministerstvo spravedlnosti uvažuje o změně pravidel pro kárné řízení. *Lidové noviny*, 23. 1. 2012, s. 17.

16 Srov. parafrázi výroků Daniely Zemanové. Tamtéž, s. 17.

17 Tento článek si neklade za cíl predikovat *dlouhodobé* důsledky Pospíšilovy reformy.

18 Z tohoto důvodu se nevěnujeme kárným řízením zahájeným v pozdějších letech, neboť řada z nich nebyla ještě ukončena meritorním rozhodnutím, což by zásadním způsobem ovlivňovalo interpretaci „nekompletních“ dat v letech 2015–2017. Členění na roky 2003–2008 a 2009–2014 navíc umožňuje porovnat dva modely kárného řízení – Burešův (který nabyl účinnosti 1. dubna 2002) a Pospíšilův (který nabyl účinnosti 1. října 2008). Pokud bychom chtěli zkoumat výsledky kárných řízení před rokem 2003, museli bychom zohlednit existenci odlišného „federálního“ modelu kárného soudnictví (fungujícího v letech 1993–2002).

19 Přesněji řečeno, je pro nás v následujících analýzách rozhodující datum 1. 10. 2008 (účinnost Pospíšilovy novely), řízení jsou tedy dělena na řízení zahájená v období 1. 1. 2003 – 30. 9. 2008 a v období 1. 10. 2008 – 31. 12. 2014.

20 K tomu srov. např. MALENOVSKÝ, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 11); BOBEK, Michal. Odpovědnost a disciplína soudce (v přerodu?). *Právní rozhledy*, 2011, roč. 19, č. 14, s. 502–510; MATEŠ, Pavel a Karel ŠEMÍK. Nad důstojností soudcovského stavu. *Jurisprudence*, 2014, roč. 23, č. 2, s. 40–45; FRIEDEL, Tomáš. Jak čeští soudci (ne)smí jednat: Praxe kárného soudu ve věcech kárných řízení se soudci v letech 2008–2014. *Jurisprudence*, 2015, roč. 24, č. 1, s. 15–23; či HAUPTFLEISCHOVÁ, Iva. Chování a jednání soudce „mimo talár“ jako kárné provinění z pohledu samotných soudců. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, roč. 23, č. 3, s. 290–301.

se soudci²¹ toliko z hlediska základních kvantitativních kritérií. Samotný článek se skládá z následujících částí. Část 1 shrnuje nejdůležitější změny, které Pospíšilova reforma kárného řízení přinesla, a rovněž se krátce zamýšlí nad vyřčenou i nevyřčenou motivací, jež za ní stála. Část 2 tvoří jádro článku a skrze analýzu konečných rozhodnutí vydaných v kárných řízeních v obdobích zhruba šest let před účinností Pospíšilovy novely (2003–2008) a šest let po ní (2009–2014) zkoumá z kvantitativního hlediska dopady Pospíšilovy reformy českého kárného soudnictví. Část 3 interpretuje výstupy z části 2 a ukotvuje je do širšího kontextu. Část 4 shrnuje závěry tohoto článku.

1 Shrnutí Pospíšilovy reformy kárného řízení a toho, co k ní vedlo

Tato část ve zkratce rozebere hlavní změny, které Pospíšilova novela přinesla, a nastíní atmosféru v době přijímání této novely, která nám umožní lépe pochopit motivaci pro reformu českého kárného soudnictví. Oba aspekty, jak skutečný rozsah Pospíšilovy reformy, tak vyřčené i nevyřčené důvody, jsou klíčové pro kontextualizaci kvantitativních výstupů naší analýzy kárných řízení se soudci v letech 2003–2014.

1.1 „Revoluční“ aspekty Pospíšilovy reformy kárného řízení

Před Pospíšilovou novelou bylo kárné řízení se soudci dvojinstanční – v první instanci rozhodovaly vrchní soudy, proti jejichž rozhodnutí mohli kárně stíhaní soudci podat odvolání k Nejvyššímu soudu.²² Na obou stupních rozhodovali o kárných proviněních soudců senáty složené výhradně ze soudců z povolání. Tento „Burešův model“ kárného soudnictví zakotvený v roce 2002 z institucionálního hlediska úzce navazoval na „federální model“ kárného soudnictví,²³ který na území České republiky fungoval s drobnými změnami²⁴ od roku 1991 do přijetí nového zákona o soudech a soudcích²⁵ a nového kárného řádu²⁶ prosazených tehdejším ministrem spravedlnosti Jaroslavem Burešem.²⁷

²¹ V této souvislosti je nutné zmínit, že Pospíšilova reforma se vztahovala i na kárná řízení se státními zástupci. K tomu srov. VRBÍK, Marek. Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, jakožto kárného soudu, v řízeních o kárné odpovědnosti státních zástupců. *Státní zástupitelství*, 2015, roč. 13, č. 2, s. 29–37; MOTYČKA, Petr. Kárná řízení advokátů, soudců a státních zástupců anebo měří se všem stejným metrem? *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 45, č. 1–2, s. 46–52; LATA, Jan. Vývoj kárného řízení ve věcech státních zástupců. *Státní zástupitelství*, 2015, roč. 13, č. 4, s. 16; a FRIEDEL, Tomáš. Ještě o kárném řízení advokátů, soudců a státních zástupců. *Bulletin advokacie*, 2015, roč. 45, č. 10, s. 49–52. K praxi později vytvořených kárných senátů ve věcech soukromých exekutorů, srov. VYLEGALA, Jan. Jednoinstančnost či dvojinstančnost kárného řízení ve věcech soudních exekutorů? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, roč. 21, č. 1, s. 94–100.

²² Srov. § 3 odst. 2 ve spojení s § 21 zákona č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců ve znění před novelou č. 314/2008 Sb.

²³ Zákon č. 412/1991 Sb., o kárné odpovědnosti soudců.

²⁴ Pro podrobnější rozbor vývoje právní úpravy kárné odpovědnosti soudců na území České republiky srov. BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

²⁵ Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

²⁶ Zákon č. 7/2002 Sb., o řízení ve věcech soudců a státních zástupců.

²⁷ Proto tento model označujeme pro lepší odlišení od „Pospíšilova modelu“ jako „Burešův model“.

Pospíšilova reforma vnesla do kárného soudnictví hned několik zásadních změn. V první řadě přenesla kárná řízení se soudci z vrchních soudů a Nejvyššího soudu na NSS, který se nově stal jediným kárným soudem.²⁸ Dále zavedla ve věcech kárného řízení se soudci jednoinstanční kárné řízení, čímž znemožnila kárné stíhaným soudcům podat proti rozhodnutí nových kárných senátů odvolání.²⁹ V nových kárných senátech při NSS navíc nezasedají pouze soudci z povolání a dokonce nemají ani většinu. Pospíšilova novela totiž zakotvila šestičlenné kárné senáty s paritně zastoupeným soudcovským a nesoudcovským prvkem z odborné právní veřejnosti. Nové kárné senáty se skládají ze tří soudců a tří nesoudců, a to konkrétně z jednoho soudce NSS (který je zároveň předsedou senátu), jednoho soudce Nejvyššího soudu, jednoho soudce nižších soudů, jednoho státního zástupce, jednoho advokáta a jedné osoby vykonávající jiné právní povolání, což je zpravidla člen akademického sboru jedné z českých právnických fakult.³⁰

Kromě těchto institucionálních změn Pospíšilova novela v mnoha ohledech zpřísnila samotné kárné řízení. Konkrétně zvýšila horní hranici sankce snížení platu a prodloužila dobu jejího působení,³¹ prodloužila subjektivní i objektivní lhůty pro podání kárné žaloby³² a zakotvila institut „tříkrát a dost!“ pro zahájení řízení o nezpůsobilosti k výkonu funkce soudce v důsledku třetího pravomocného odsouzení pro kárný delikt v předchozích pěti letech.³³

Na české poměry šlo tedy o rozsáhlé změny, byť řada z nich nebyla tak revoluční, jak je soudcovský stav podával.³⁴ Co k těmto změnám ale přesně ministra spravedlnosti Jiřího Pospíšila vedlo? Na to se pokusí najít odpověď následující část tohoto článku.

1.2 Proč k této novele vůbec došlo?

Prvotním vodítkem pro zjištění motivace Jiřího Pospíšila a jeho týmu je důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb. V obecné rovině důvodová zpráva konstatuje, že změny úpravy kárného řízení by měly přispět k „zefektivnění práce justice“.³⁵ Pokud jde o nesoudcovské členy kárných senátů, přisedící z řad jiných právních profesí by podle záměrů tvůrců reformy „měli do kárného řízení vnést úhledu odlišné od těch, které lze předpokládat

28 Srov. § 3 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

29 Srov. § 21 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

30 Srov. § 4 a § 5 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

31 Srov. § 88 odst. 1 a 2 zákona o soudech a soudcích.

32 Srov. § 9 odst. 1 kárného řádu ve znění po novele č. 314/2008 Sb.

33 Srov. § 91 písm. c) zákona o soudech a soudcích.

34 Např. jednoinstanční kárné řízení existovalo pro soudce (alespoň některých soudů) podle rakouskouherské úpravy účinné do roku 1950, podle komunistických kárných řádů (srov. § 19 zákona č. 67/1950 Sb.; a § 5 a 15 zákona č. 37/1957 Sb.) i podle federálního modelu kárného soudnictví (srov. § 5 a 18 zákona č. 412/1991 Sb. ve znění do 31. 12. 1992 a § 5 a 18 zákona č. 412/1991 Sb. ve znění po 31. 12. 1992) přetrvávajícího až do Burešovy reformy v roce 2002.

35 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb., sněmovní tisk, č. tisku: 425/0.

u členů kárných senátů z řad soudců, a měli by umožnit posoudit kárné provinění komplexněji a objektivněji³⁶. Jinak řečeno, cílem navrhované úpravy bylo zvýšit objektivitu při rozhodování kárných soudů o kárných proviněních soudců „a odstranit tak v co nejvyšší míře vznik možných pochybností o nestrannosti rozhodování v těchto stavovských věcech“.³⁷ Pokud jde o druhou zásadní změnu, zavedení jednoinstančního kárného řízení, důvodová zpráva se opírá o rozsáhlou historickou a komparativní analýzu, ale pro pochopení skutečné motivace tvůrců Pospíšilovy novely je důležitější pasáž, v níž je implicitně kritizována rozhodovací praxe Nejvyššího soudu v kárných věcech. Ministerstvo spravedlnosti totiž zastávalo závěr, že „druhobutňový soud v podobě kárného senátu Nejvyššího soudu v praxi funguje jako jakýsi orgán „graciační“, který nepochybuje o skutkových zjištěních prvostupňového kárného soudu, tradičně však pouze uložené kárné opatření zmírní“³⁸, tj. sníží srážky z platu či úplně upustí od potrestání. Tolik k zásadním institucionálním změnám.

Ohledně hmotněprávních úprav kárné odpovědnosti je důvodová zpráva rovněž zdrženlivá a skutečnou motivaci otevřeně neuvádí. Zvýšení maximální hranice kárného opatření snížení platu soudce je odůvodněno potřebou „rozšíř[ít] prostor pro úvahu senátu kárného soudu o tom, jaké kárné opatření má v projednávané věci uložit“³⁹, prodloužení subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení kárného řízení „by mělo poskytnout větší časový prostor pro posouzení skutku, který je nebo by mohl být kárným proviněním“⁴⁰ a zakotvení zásady „tříkrát a dost“ navrhovatel považuje za nezbytné proto, aby „každý takový konkrétní případ [opakovaného kárného provinění] mohl posoudit nezávislý soud, který rozhodne o tom, zda uvedená situace zpochybňuje důvěryhodnost dalšího setrvání soudce v soudcovské funkci“.⁴¹

Důvodová zpráva tak „zprísňení“ kárného postihu českých soudců výslovně jako svou motivaci nezmiňuje. Šlo tedy jen o přehnanou reakci soudcovského stavu? Ne tak docela. Skutečnou motivaci Pospíšilovy reformy odhalil jeho náměstek František Korbel, který rok po nabytí účinnosti Pospíšilovy novely konstatoval, že „[c]ílem [reformy kárného řízení] bylo dosáhnout jistěho zprísňení a navrácení důvěryhodnosti kárného systému v očích veřejnosti, neboť tento byl těžce pošramocen několika exemplárními příklady stavovské solidarity mezi soudci a nedůsledností či zjevně nepřiměřenou mírností některých kárných rozsudků, zejména Nejvyššího soudu. Zvláště flagrantní byl případ mladoboleslavského soudce Pavla Nagybo, který byl za „vymyšlení“ celého hlavního líčení, které zmeškal, včetně nadiktování smyšlených závěrečných řečí obžaloby i obhajoby a vynesení rozsudku „potrestán“ Nejvyšším soudem snížením platu o jednu čtvrtinu na půl roku“.⁴²

36 Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2008 Sb., sněmovní tisk, č. tisku: 425/0.

37 Tamtéž (důraz doplněn).

38 Tamtéž.

39 Tamtéž.

40 Tamtéž.

41 Tamtéž.

42 KORBEL, František. „Ministerská“ novela zákona o soudech a soudcích. *ASPI*, 2009, ASPI ID: LIT-34568CZ (důraz doplněn).

Tuto motivaci potvrzuje i Daniela Zemanová, která v rozhovoru s Tomášem Němečkem uvedla, že „[n]ikdo to nikdy výslovně neřekl, ale podle mého názoru celá novela vznikla kvůli jednomu odvolacímu senátu na Nejvyšším soudu, s nímž nikdo neuměl nic udělat“.⁴³ Podle Tomáše Němečka tím Daniela Zemanová naráží právě na senát Nejvyššího soudu, jemuž předsedal Jiří Pácal – podle Němečka „jeho senát vrátil talár i proslulému lháři Pavlu Nagyovi, který zmeškal líčení a pak si vymyslel závěrečné řeči účastníků (Nagy se hájil, že musí v justici zůstat, neboť by se „těžko adaptoval na jinou práci“)“.⁴⁴

Z toho jasně plyne, že hlavní motivací Pospíšilovy reformy byla skutečně snaha o zpřísnění kárného postihu českých soudců, přičemž jako záminka pro tento krok posloužilo několik excesů jednoho senátu Nejvyššího soudu. Zpřísnění kárného postihu českých soudců však nebylo cílem samo o sobě – mělo sloužit vyššímu cíli, a to konkrétně zvýšení legitimacy celého kárného procesu navenek a v konečném důsledku zvýšení důvěry veřejnosti v soudnictví.⁴⁵

2 Kárná řízení se soudci před Pospíšilovou novelou (2003–2008) a po ní (2009–2014)

Dopady Pospíšilovy reformy jsme zjišťovali skrze analýzu konečných rozhodnutí vydaných v kárných řízeních v obdobích zhruba⁴⁶ šest let před účinností novely a šest let po ní.⁴⁷ Samotná kvantitativní analýza těchto rozhodnutí pochopitelně nemůže postihnout veškeré myslitelné dopady Pospíšilovy novely, nicméně přináší zajímavé a relevantní výsledky, na kterých se dá následně stavět.⁴⁸

Prvním hlediskem, které se k posouzení dopadů novely přirozeně nabízí, ovšem z nějž lze tyto posuzovat jen ve velice omezené míře, je počet návrhů na zahájení kárného řízení. Jak naznačuje Graf č. 1, v letech 2009 až 2014 bylo návrhů na zahájení kárného řízení se soudci podáno o něco méně než v letech předchozích.⁴⁹ Konkrétněji, před Pospíšilovou novelou bylo průměrně podáno asi 33 návrhů na zahájení kárného řízení proti soudci ročně, kdežto po novele jich k NSS ročně napadlo jen asi 28,⁵⁰ což představuje pokles

43 Srov. citaci Daniely Zemanové in NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

44 Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

45 K rozboru těchto vyšších cílů srov. zejména BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

46 Slovo „zhruba“ zde odkazuje na skutečnost, že novela nabyla účinnosti ke konci roku 2008, konkrétně 1. 10. 2008.

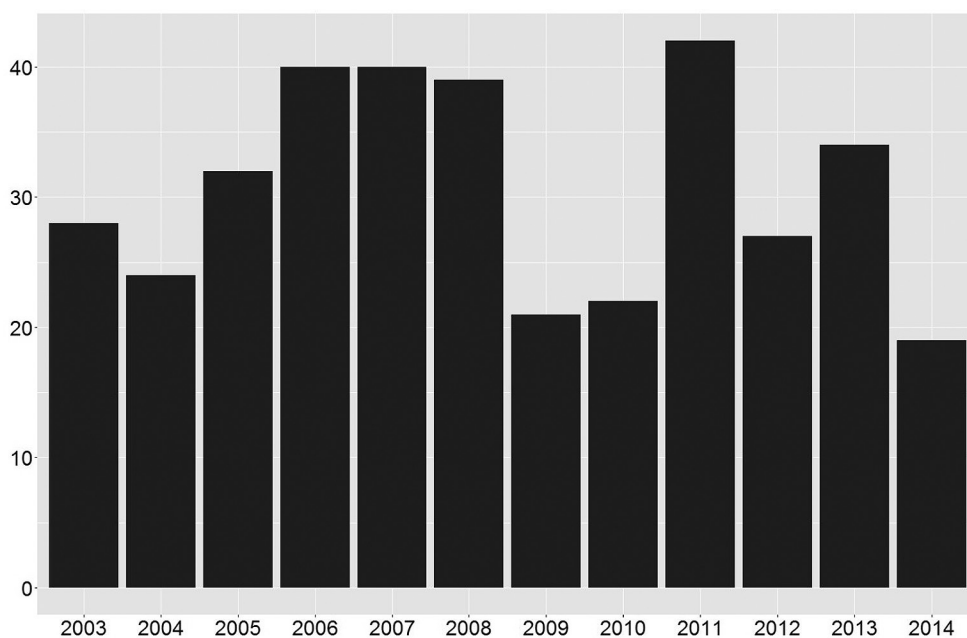
47 Rozhodnutí vydaná v řízeních zahájených po Pospíšilově novele jsme stáhli z webu NSS. Rozhodnutí vydaná v řízeních zahájených dříve jsme získali od Ministerstva spravedlnosti.

48 V této souvislosti poukazujeme rovněž na skutečnost, že v tomto článku z důvodu omezeného prostoru nezohledňujeme mírně kolísající celkový počet soudců obecných soudů v České republice ve sledovaných letech 2003–2014. Tohoto zjednodušení jsme si vědomí, nicméně v letech 2003–2014 byl český soudcovský stav již naplněn a rozdíly v počtu soudců v tomto období jsou zanedbatelné. Srov. KOSAR, David. *Perils of Judicial Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 216 a Annex C.

49 Respektive, přesněji, v těchto letech bylo zahájeno méně kárných řízení (nesledovali jsme datum podání návrhu, ale datum zahájení řízení).

50 Z výpočtu ročních průměrů počtu návrhů kárných řízení zahájených před novelou a po ní byl vynechán rok 2008, protože 3 z celkových 39 návrhů podaných v tomto roce byly již vyřizovány v novém režimu. Navíc se lze domnívat, že počet řízení zahájených v tomto roce (ať už před účinností novely nebo po ní) mohl být připravovanou změnou ovlivněn.

přibližně o 15 %. Jak jsme však již předeslali, nelze samozřejmě tvrdit, že po novele byli oprávnění navrhovatelé stran podání návrhů na zahájení kárných řízení proti soudcům zdráhavější (a tedy že soudcům kárné provinění častěji procházelo) nebo naopak že soudci v letech po novele více dodržovali své povinnosti a méně narušovali důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovali důvěru v soudnictví. Takové závěry by totiž bylo možno činit až po zohlednění všech případů, v nichž navrhovatelé mohli/měli zvažovat podání návrhů na zahájení kárného řízení proti soudcům, a motivů, které je vedly k rozhodnutí návrh (ne)podat. Znalost jen těch případů, kdy se navrhovatelé nakonec rozhodli návrh skutečně podat, k učinění takových závěrů nepostačuje. Jelikož je ovšem počet návrhů podaných před novelou a po ní a počet návrhů podaných v jednotlivých letech nestejný, budeme v následujících analýzách pracovat s relativními, a nikoliv absolutními hodnotami.⁵¹



Graf č. 1: Počet kárných řízení zahájených v jednotlivých letech

Další hlediska, na jejichž základě je možné dopad Pospíšilovy novely posuzovat, je možné rozdělit do dvou větších skupin. První skupinu tvoří hlediska vyplývající z kárných návrhů samotných, druhou pak hlediska vyplývající až z konečného rozhodnutí kárného soudu. Do první skupiny tak spadají převažující typ navrhovatele, převažující článek soudní soustavy, v rámci nějž působili kárně stíhaní soudci, a převažující typ jejich

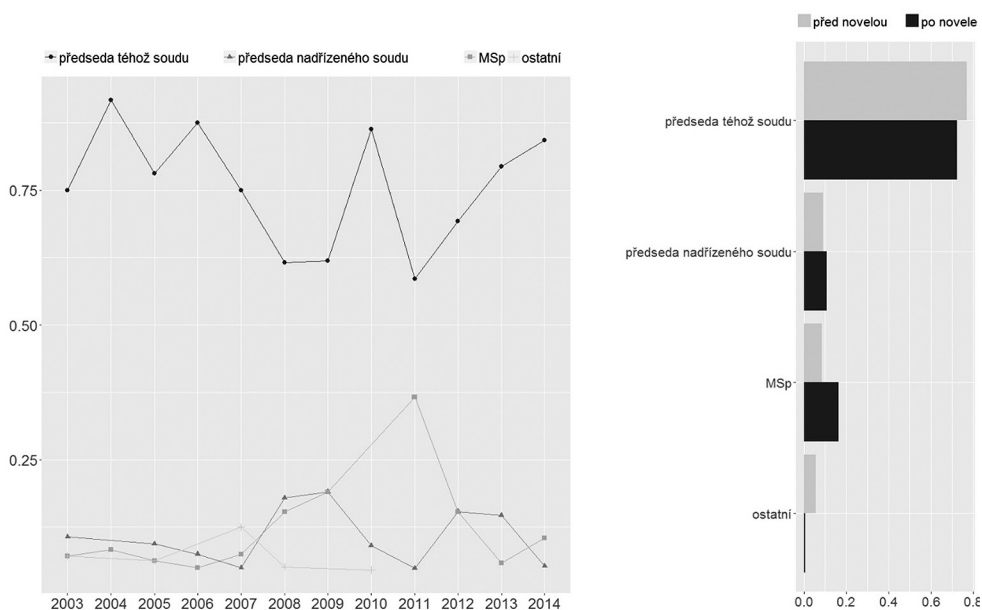
⁵¹ Pro úplnost je nutno uvést, že z dalších analýz vynecháváme 2 ze 168 návrhů kárných řízení zahájených po novele, neboť o nich nemáme požadované informace (konkrétně jde o řízení vedená pod sp. zn. 11 Kss 9/2011 a 11 Kss 6/2012).

kárného provinění. Do druhé pak výsledek kárných řízení, úspěšnost jednotlivých typů navrhovatelů a povaha uložených kárných opatření. Samozřejmě existuje i mnoho dalších, námi na základě prosté kvantitativní analýzy rozhodnutí vydaných v kárných řízeních nepostižených hledisek. Těmi mohou být jak již výše zmiňovaná autokorekce nežádoucího jednání ze strany soudců zapříčiněná strachem z přísných postihů nebo proměna uvažování potenciálních navrhovatelů, tak například i změna ve způsobu argumentace navrhovatelů nebo odůvodnění rozhodnutí kárného soudu. Jak jsme však již upozorňovali, tento článek si neklade za cíl komplexní kvalitativní posouzení dopadů Pospíšilovy novely. Jeho cílem je posoudit její dopady z hlediska základních kvantitativních kritérií.

Začneme první ze dvou výše zmiňovaných skupin, tedy údaji vypovídajícími o kárných návrzích samotných. Co se týče prvního z nich – typu navrhovatele – sledovali jsme, jakou část (podíl) kárných řízení v daném roce (Graf č. 2) a v období před novelou a po ní (Graf č. 3) zahájil předseda téhož soudu, kde působil kárně stíhaný soudce, či předseda soudu nadřízeného a jak aktivní byli z tohoto pohledu ministr spravedlnosti a ostatní aktivně legitimovaní navrhovatelé.⁵² Jak ze srovnání napříč jednotlivými roky, tak i z celkového porovnání stavu před novelou a po ní je patrné, že po Pospíšilově novele mírně vzrostl podíl návrhů podaných ministrem spravedlnosti. Nejviditelnější je tento nárůst v roce 2011, kdy ministr spravedlnosti zahájil 15 z celkových 41 kárných řízení (asi 37 %), přičemž předsedové týchž soudů se na celkovém počtu návrhů podíleli asi z 59 % (24 ze 41 kárných návrhů) a zbylých 5 % návrhů (2 kárné návrhy) podali předsedové soudů nadřízených.⁵³ Za povšimnutí nicméně stojí, že téměř polovina (konkrétně sedm) řízení zahájených na návrh ministra spravedlnosti v roce 2011 byla vedena proti soudcům Okresního soudu v Děčíně, a to proto, že tito soudci měli rozhodnout o povolení zjišťování údajů o telekomunikačním provozu na podkladě nedostatečně odůvodněné žádosti policejního orgánu. Přitom ani jedno z těchto řízení nevyústilo v uložení kárného opatření, ani v dobrovolnou rezignaci stíhaného soudce. Nelze tedy patrně hovořit o tom, že by ministr spravedlnosti byl ve srovnání s ostatními typy navrhovatelů v období po Pospíšilově novele výrazně aktivnější, tedy že by novela měla, co se týče míry aktivity jednotlivých typů navrhovatelů ve srovnání s ostatními navrhovateli, nějaký významný dopad.

52 Těmi byli v období před novelou zejména Policie ČR a v období po novele pak Veřejný ochránce práv a prezident České republiky.

53 Pro srovnání, předsedové týchž soudů se na celkovém počtu řízení zahájených v daném roce nejvíce podíleli v roce 2004, tedy v období před Pospíšilovou novelou, kdy na jejich návrh bylo zahájeno 92 % všech řízení (22 z 24). Celkově spíše zdrženliví předsedové soudů nadřízených podali návrh na zahájení největší části řízení naopak po novele, a to v roce 2009, kdy na jejich návrh bylo zahájeno 19 % řízení (4 z 21).



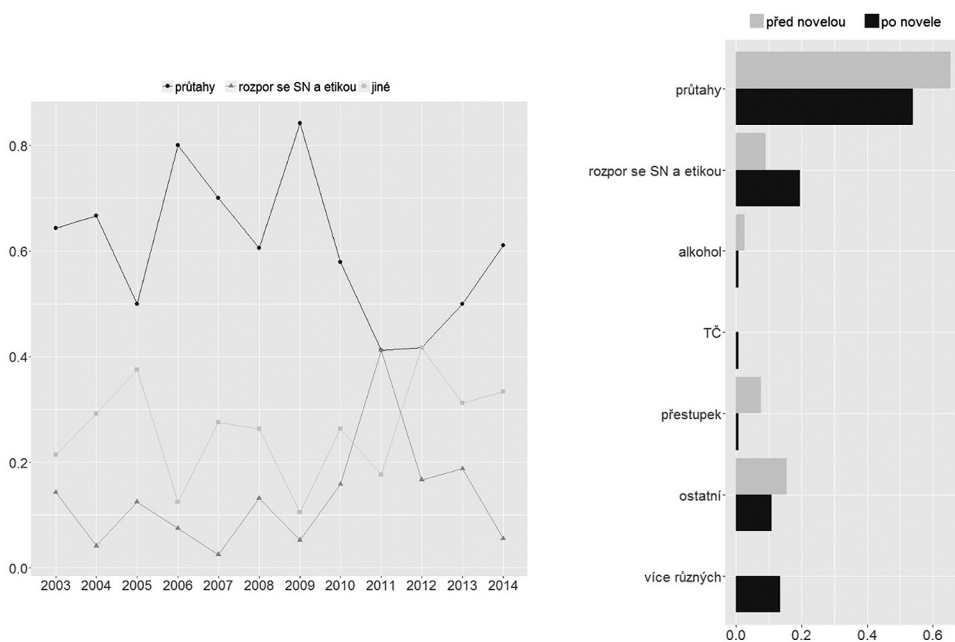
Grafy č. 2 a 3: Podíl návrhů na zahájení kárného řízení podaných různými typy navrhovatelů v celkovém počtu návrhů podaných v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

V rámci první skupiny hledisek posuzování dopadů Pospíšilovy novely jsme se dále zaměřili na údaj o soudu, na němž působil kárně stíhaný soudce, respektive jsme jej (pro nedostupnost původního údaje pro návrhy podané před novelou) transformovali toliko na údaj o článku soudní soustavy. Opět jsme sledovali podíl návrhů kárných řízení podaných proti soudcům okresních/krajských/vrchních/nejvyšších zahájených v jednotlivých letech a celkově v období před novelou a po ní. Tentokrát nicméně ani prvotní pohled na meziroční srovnání, ani pohled na celkové srovnání období před novelou a po ní nenaznačovaly přítomnost nějakého významnějšího trendu.⁵⁴ Za povšimnutí tak stojí snad jen skutečnost, že zatímco v období před novelou byla zahájena čtyři kárná řízení proti soudcům nejvyšších soudů, v období po novele nebylo proti těmto soudcům zahájeno řízení žádné. Naopak proti soudcům vrchních soudů byla zahajována řízení spíše po novele (tři z celkových čtyř kárných řízení).

O výraznější změně v období po novele ve srovnání s obdobím před ní lze hovořit u třetího z námi sledovaných hledisek první skupiny, a to u typu kárných provinění, za které byli soudci stíháni. Jak vyplývá z meziročního srovnání podílů řízení vedených proti soudcům pro jednotlivé námi definované typy kárných provinění na celkovém počtu řízení zahájených v daném roce (Graf č. 4) i ze srovnání těchto podílů v obdobích před novelou a po ní (Graf č. 5), soudci jsou jednoznačně nejčastěji kárně stíháni pro neodůvodněné průtahy v řízeních. Ovšem zatímco z řízení zahájených před účinností

⁵⁴ Z důvodu omezeného prostoru v tomto článku zde tyto grafy neuvádíme (tyto grafy jsou k dispozici na vyžádání u autorů článku).

Pospíšilovy novely bylo 66 % (131 z 200) proti soudcům vedeno právě z důvodu průtahů, po novele tento podíl klesl na 54 % (80 ze 148⁵⁵). Naproti tomu z 9 na asi 20 % po novele vzrostl podíl řízení vedených proti soudcům pro kárná provinění spočívající v chování nebo jednání, jímž měl soudce narušovat důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovat důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. V meziročním srovnání v tomto směru opět (stejně jako v případě analýzy převažujícího typu navrhovatelů) významně vystupuje rok 2011, kdy bylo pro kárné provinění, námi kódované jako „rozpor se soudcovskou nezávislostí a etikou“, vedeno 14 z 34 kárných řízení (tedy asi 41 %). V úvahu je nicméně opět třeba vzít oněch sedm řízení zahájených na návrh ministra spravedlnosti v tomto roce proti soudcům Okresního soudu v Děčíně, neboť všechna byla vedena právě pro kárné provinění daného typu. I roky 2012 a 2013 ovšem byly z hlediska vysokého podílu kárných řízení vedených proti soudcům právě pro podezření z kárného provinění spočívajícího v porušení principů soudcovské nezávislosti a etiky a zároveň nízkého podílu soudců stíhaných pro průtahy poměrně význačné. Již jen pro zajímavost pak uvedme, že soudce, který byl stíhán pro průtahy v nejvíce věcech, se jich prokazatelně dopustil ve 447 řízeních. Za toto kárné provinění bylo této soudkyni uloženo 20% snížení platu na dobu jednoho roku.⁵⁶



Grafy č. 4 a 5: Podíl kárných řízení vedených proti soudcům pro různé typy kárných provinění v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

⁵⁵ Zde je nutno upozornit, že u 20 řízení zahájených po novele není údaj o povaze kárného provinění, pro nějž byl daný soudce stíhán, znám.

⁵⁶ Rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 29. 5. 2013 sp. zn. 11 Kss 4/2013.

Přesuňme se nyní k druhé skupině hledisek srovnávání období před Pospíšilovou novelou a po ní, tedy k hlediskům vyplývajícím z rozhodnutí vydaných v kárných řízeních. Prvním z nich je podíl jednotlivých typů výsledků řízení. V této kategorii jsme konkrétně sledovali, jaká část řízení zahájených v daném roce (Graf č. 6) či v období před novelou a po ní (Graf č. 7) vyústila v to, že se kárně stíhaný soudce vzdal své funkce, v jaké části řízení bylo kárně stíhanému soudci uloženo kárné opatření a jaká část řízení skončila jinak, tj. například upuštěním od uložení kárného opatření soudci, který se kárného provinění dopustil, úplným zproštěním viny, zpětvzetím návrhu na zahájení řízení⁵⁷ či zastavením řízení.⁵⁸ Již na první pohled je zřejmé, že po novele byla kárná opatření ukládána v menší míře než před ní, zatímco tento pokles nebyl zcela dorovnán množstvím případů, v nichž se kárně stíhaní soudci (snad) v obavě z kárného postihu vzdali své funkce.⁵⁹ Konkrétněji, z 200 řízení zahájených v období před novelou vyústilo 120 řízení (60 %) v uložení kárného opatření stíhanému soudci a 21 (asi 11 %) ve vzdání se funkce soudce, kdežto ze 166 kárných řízení zahájených po novele byla kárná opatření uložena v 66 řízeních (asi 40 %), přičemž 22 soudců (asi 13 %) se vzdalo funkce. V této souvislosti je však vhodné upozornit na skutečnost, že v posledním sledovaném roce, v roce 2014, byl podíl kárných řízení, která vyústila v uložení kárného opatření, již srovnatelný s podílem těchto řízení v letech před novelou, zatímco podíl kárných řízení, která vyústila v to, že se kárně stíhaný soudce vzdal funkce, byl na celkovém minimu.

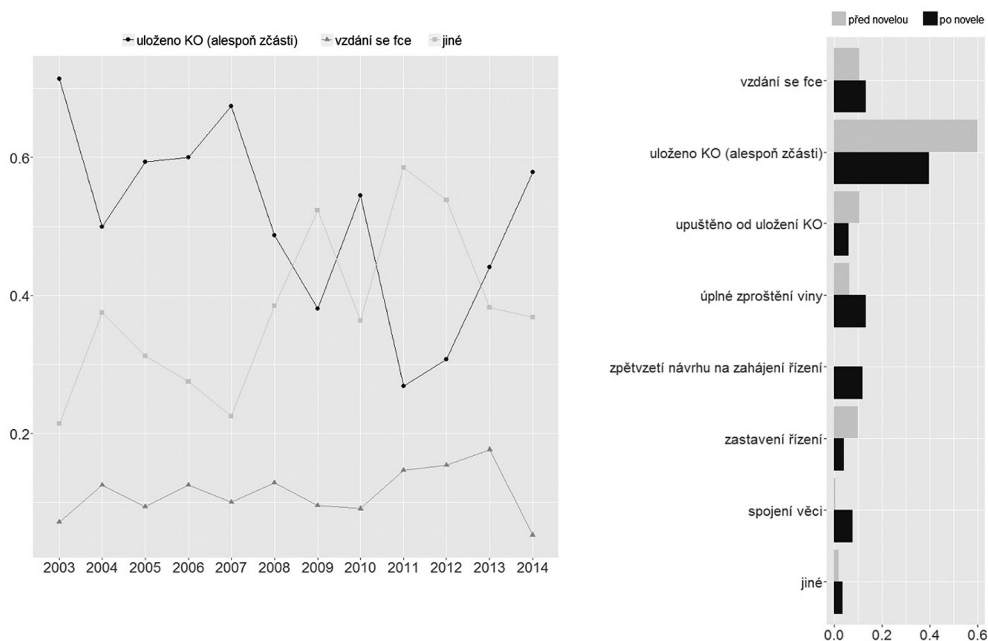
Pokud sečteme počet řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, a počet řízení, v jejichž průběhu se kárně stíhaný soudce vzdal funkce, zjistíme celkovou úspěšnost kárných navrhovatelů. V období před novelou kární navrhovatelé uspěli ve 141 řízeních z 200 (70,5 %), zatímco po novele „jen“ v 88 řízeních ze 166 (zhruba 53 %). Pro doplnění jsme sledovali i úspěšnost jednotlivých typů navrhovatelů, tj. podíl na jejich návrh zahájených řízení, která vyústila buď v uložení kárného opatření stíhanému soudci, nebo v to, že se vzdal své funkce. Z výsledků srovnání úspěšnosti jednotlivých typů navrhovatelů v období před novelou a po ní⁶⁰ je zřejmé, že pokles v „přísnosti“ kárných řízení se projevil ve všech řízeních bez ohledu na to, na čí návrh byla zahájena.

⁵⁷ K tomu docházelo především z důvodu polepšení kárně stíhaného soudce. Zajímavé však může být, že v jednom případě došlo ke zpětvzetí návrhu proto, že se dle navrhovatele, ministra spravedlnosti, podobného pochybení jako kárně stíhaný soudce (přeměny trestu obecně prospěšných prací na trest odnětí svobody v nesprávné délce) systematicky dopouští i řada dalších soudců (viz rozhodnutí kárného senátu NSS ze dne 22. 3. 2012 sp. zn. 16 Kss 1/2012).

⁵⁸ K zastavení řízení docházelo především proto, že byly návrhy na zahájení daných kárných řízení podány opožděně, nebo například z důvodu úmrtí kárně stíhaného soudce. Kárné řízení proti dvěma soudcům pak bylo zastaveno z důvodu zániku jejich funkce v důsledku odsouzení v trestním řízení. Pro úplnost ještě uveďme, že jako „jiný“ výsledek kárného řízení označujeme případy, kdy byla věc postoupena či kdy bylo rozhodováno o povolení obnovy řízení či v řízení obnoveném.

⁵⁹ Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

⁶⁰ Z důvodu omezeného prostoru v tomto článku zde tento graf neuvádíme (tento graf je k dispozici na vyžádání u autorů článku).

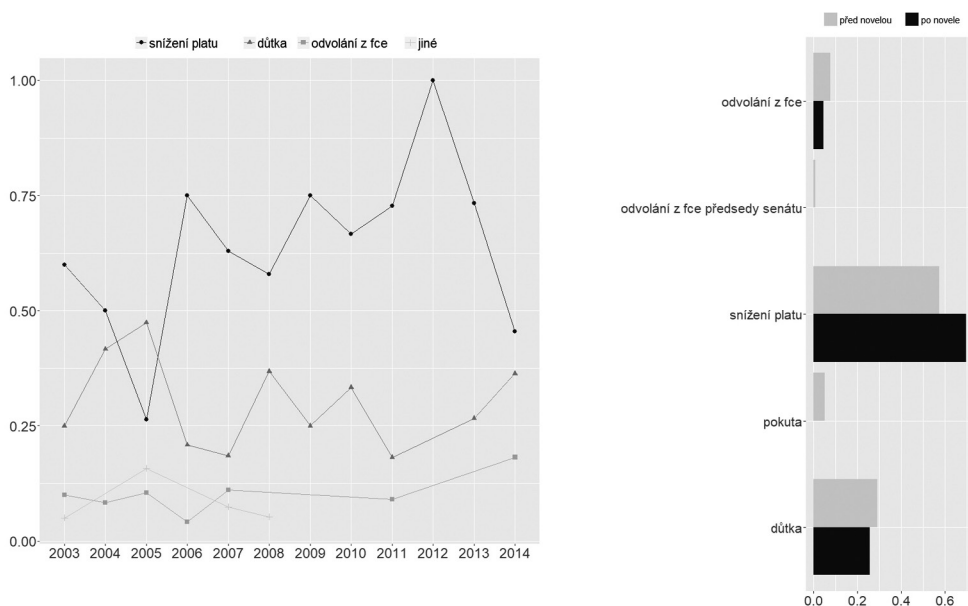


Grafy č. 6 a 7: Podíl kárných řízení s různými výsledky v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

Víme-li nyní, že v řízeních zahájených v období po novele byla ukládána kárná opatření v menší míře, zaměříme se na povahu těchto kárných opatření. Ze srovnání podílu jednotlivých typů uložených kárných opatření na všech kárných opatřeních uložených v řízeních zahájených v daném roce (Graf č. 8) a v období před novelou a po ní (Graf č. 9) je patrné, že nejčastěji je soudcům snižován plat.⁶¹ Podíl tohoto kárného opatření v období po novele mírně vzrostl (z 58 na 70 %), zatímco v tomto období mírně klesl podíl případů, kdy byl kárně stíhaný soudce odvolán z funkce (z 8 na 5 %) či kdy mu byla uložena důtka (z 29 na 26 %). Za povšimnutí také stojí skutečnost, že kárné opatření ve formě snížení platu uložené v řízeních zahájených po novele bylo navíc vůči jednotlivým soudcům v průměru více než dvakrát přísnější. Konkrétněji, vztáhneme-li kárné opatření ve formě snížení platu k jednomu měsíčnímu platu soudce, v období před novelou bylo v průměru na jedno řízení ukládáno snížení platu asi o 67 %, ovšem v období po novele již asi o 153 %. Jinak řečeno, před novelou soudce, kterému bylo uloženo kárné opatření spočívající ve snížení platu, „přišel“ průměrně jen o dvě třetiny svého měsíčního platu, zatímco po novele již soudce, jemuž bylo uděleno stejné kárné opatření, „přišel“ o jeden a půl svého měsíčního platu.

⁶¹ Pro zajímavost, nejčastěji (v 16 ze 114 případů, ve kterých došlo k uložení tohoto kárného opatření) byl soudcům snížen plat právě o 10 % na dobu 3 měsíců.

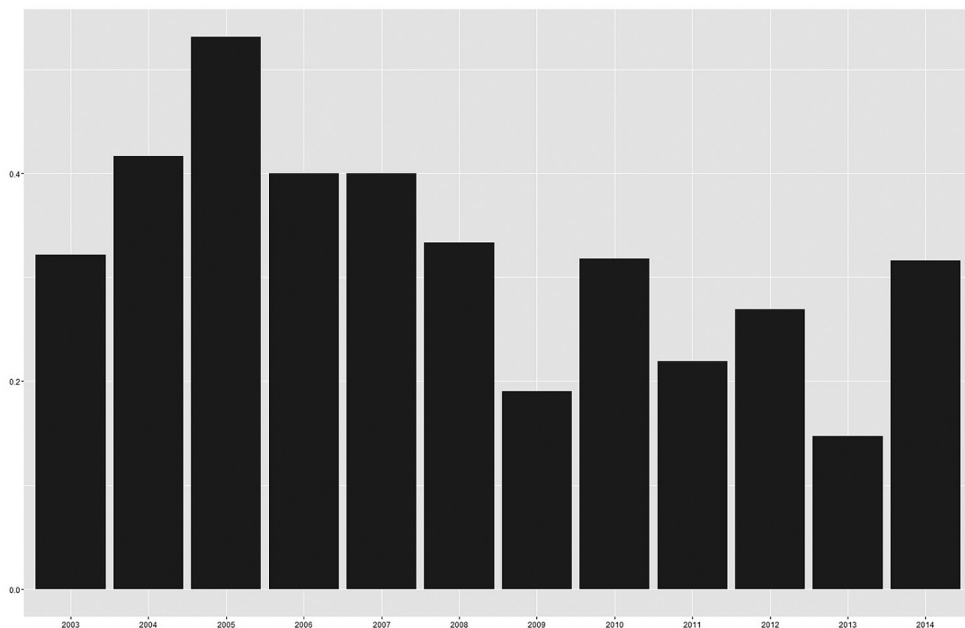
Co se týče kárného opatření ve formě odvolání soudce z funkce, může být zajímavé, že v řízeních zahájených v období před novelou bylo toto opatření uloženo devíti soudcům, z nichž dva byli opilí na pracovišti, šest se dopustilo průtahů a jeden jednal v rozporu se soudcovskou nezávislostí a etikou. V období po novele pak byli z funkce odvoláni tři soudci, a to z důvodu průtahů, v jednom případě doplněných o neoprávněnou manipulaci s elektronickým soudním spisem. Celkově lze tedy říci, že v období před novelou bylo donuceno opustit soudcovský stav 30 soudců (výše zmíněných devět soudců bylo k tomuto kroku donuceno kárným opatřením, zatímco 21 soudců se vzdalo funkce soudce po zahájení kárného řízení) a v období po novele pak došlo k zániku funkce v souvislosti s kárným řízením u 25 soudců (z toho tři soudci byli k tomuto kroku donuceni kárným opatřením, zatímco 22 soudců tak učinilo vzdáním se funkce po zahájení kárného řízení). Pokud pro přehlednost použijeme pro součet soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení, spojení počet soudců „donucených k odložení taláru“, lze konstatovat, že v období před novelou kárná řízení donutila soudce odložit talár v 30 případech z celkových 200 kárných řízení (15 %), zatímco v období po novele to bylo ve 25 případech ze 166 kárných řízení (zhruba 15 %).



Grafy č. 8 a 9: Podíl řízení, v nichž byla uložena různá kárná opatření, v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech a v období před novelou a po ní

Konečně jako perličku na závěr a záměrně zcela mimo obě skupiny výše definovaných hledisek posuzování dopadů Pospíšilovy novely uvádíme srovnání podílu kárných řízení vedených proti soudkyním na celkovém počtu kárných řízení zahájených v daném roce

(Graf č. 10). Jde totiž o kritérium, u nějž došlo v období po novele k velmi výrazné změně oproti situaci před novelou. Jak je z grafu patrné, existuje zde tendence spočívající v poklesu podílu těchto řízení v období po novele,⁶² což představuje z kvantitativního hlediska jednu z nejvýznamnějších změn po implementaci Pospíšilovy novely.



Graf č. 10: Podíl řízení vedených proti soudkyním v celkovém počtu řízení zahájených v jednotlivých letech

3 Interpretace výsledků

Po zpracování statistických dat můžeme přejít k jejich interpretaci. Pokud jde o klíčovou otázku položenou v úvodu tohoto článku – přinesla Pospíšilova reforma ve střednědobé perspektivě očekávané zpřísnění kárného postihu českých soudců či nikoliv? – lze v obecné rovině konstatovat, že v drtivé většině sledovaných ukazatelů ke zpřísnění nedošlo. Ve skutečnosti je však odpověď komplikovanější, neboť se odvíjí od komparátoru, který považujeme pro posouzení „přísnosti“ za klíčový. Můžeme tak odlišit kritéria, u nichž k zpřísnění nedošlo, a kritéria, u nichž ke zpřísnění možná došlo, nicméně z toliko kvantitativní analýzy to nejsme schopni jednoznačně potvrdit.

Nejprve se zaměříme na kritéria, u nichž k zpřísnění nedošlo. Pokud presumujeme, že se navrhovatelé i soudci chovali obdobně⁶³ před Pospíšilovou reformou i po ní, lze

⁶² Celkově bylo po novele 23 % kárných řízení vedeno proti ženám, zatímco před novelou to bylo 41 %.

⁶³ To je však velmi zásadní předpoklad.

konstatovat následující. Po Pospíšilově reformě poklesl počet kárných návrhů (z 200 na 168, tj. o 16 %), nominálně (ze 120 na 66) i procentuálně (z 60 % na 40 %) poklesl počet kárných návrhů, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl i počet soudců zba-vených funkce, a to i po započtení rezignací kárně stíhaných soudců (z 30 na 25), a tudíž poklesla i celková úspěšnost kárných navrhovatelů (počítána jako součet řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, a dobrovolných rezignací), a to ze 70,5 % (141 z 200 řízení) na 53 % (88 ze 166 řízení).

V této souvislosti je ale nutné upozornit na několik skutečností, jež svědčí proti dovozování dalekosáhlých závěrů z výše uvedených poklesů. Pokud jde o celkový počet zahájených kárných řízení, je nutné zdůraznit, že jejich pokles není nijak závažný a mohl být způsoben celou řadou jiných faktorů, například nejistotou ohledně ústavnosti Pospíšilova modelu kárného soudnictví v prvních letech jeho fungování⁶⁴ či rozdílným přístupem jednotlivých ministrů k iniciování kárných řízení se soudci.⁶⁵ Nejistota ohledně ústavnosti Pospíšilova modelu by mohla vysvětlovat nízký počet kárných řízení zahájených v letech 2009 a 2010. Rozdílná míra „aktivismu“ ministra spravedlnosti v kárných řízeních pak mohla mít vliv na výrazný nárůst kárných řízení v roce 2011 (viz Graf č. 2), kdy se do funkce ministra spravedlnosti opět dostal Jiří Pospíšil – ten zahájil v roce 2011 výrazně více kárných řízení než kterýkoliv jiný ministr spravedlnosti v jakémkoliv ze sledovaných let 2003–2014. Naopak jeho nástupce Pavel Blažek byl v podávání nových kárných návrhů velmi zdrženlivý a navíc vzal celou řadu kárných žalob podaných svým předchůdcem zpět. Přesný vliv těchto faktorů však naše kvantitativní analýza není schopna odhalit.

Při porovnání počtu soudců „donucených k odložení taláru“ (tj. součtu soudců odvolaných z funkce soudce kárným soudem a soudců, jež na funkci soudce rezignovali v průběhu kárného řízení) najdeme mezi oběma sledovanými obdobími ještě menší rozdíly. Nominálně sice došlo k poklesu soudců, jimž zanikla funkce soudce v důsledku kárného řízení (a to buď odvoláním z funkce, nebo z důvodu vzdání se funkce v průběhu kárného řízení) z 30 na 25, nicméně pokud tato nominální čísla vztáhneme k počtu zahájených řízení v daném období, tento rozdíl se vytrácí. V obou obdobích totiž kárná řízení vedla k zániku funkce soudce v 15 % kárných řízení (v období před novelou v 30 případech z 200 řízení, v období po novele v 25 případech ze 166 řízení). Hlavní rozdíl mezi oběma obdobími tak spočívá v poměru odvolaných soudců a soudců, kteří se sami vzdali funkce. Konkrétněji, v období po novele došlo nominálně i procentuálně k více rezignacím (22 vzdání se funkce po novele oproti 21 před novelou), zatímco před novelou kárné

⁶⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/09 byl totiž vynesena až 29. 9. 2010, tj. více než dva roky po účinnosti Pospíšilovy novely.

⁶⁵ Zatímco po většinu sledovaného období před Pospíšilovou novelou (2003–2008) byli ve funkci jen dva ministři spravedlnosti, Pavel Němec (2004–2006) a Jiří Pospíšil (2006–2009), ve sledovaném období po Pospíšilově novele se na postu ministra spravedlnosti vystřídal pět lidí (dvakrát Jiří Pospíšil, Daniela Kovářová, Pavel Blažek, Marie Benešová a Helena Válková).

senáty nominálně i procentuálně odvolaly více soudců z funkce (devět odvolaných soudců před novelou oproti třem odvolaným soudcům po novele).

K nejvýraznějšímu poklesu došlo u počtu uložených kárných opatření, a to nominálně i procentuálně. I zde je však nutné ke kvantitativním zjištěním přistupovat obezřetně. Na nižší počet uložených kárných opatření po Pospíšilově novele mohlo mít totiž vliv hned několik dalších faktorů. V prvé řadě lze zmínit fenomén zpětvzetí kárných žalob, který zásadním způsobem deformuje výsledná čísla. Zejména ministr spravedlnosti Pavel Blažek vzal zpět poměrně velké množství kárných žalob (konkrétně pět), týkajících se mnohdy zásadní ústavněprávní otázky slučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi, podaných svým předchůdcem Jiřím Pospíšilem,⁶⁶ a tím znemožnil novým kárným senátům v těchto věcech meritorně rozhodnout.⁶⁷ Šlo zejména o to, zda soudci mohou zároveň být členy orgánů Fotbalové asociace České republiky.⁶⁸ Krom toho byla řada kárných řízení zahájených po Pospíšilově novele zastavena z důvodu nesplnění subjektivních či objektivních lhůt pro zahájení kárného řízení. Veřejným tajemstvím je též skutečnost, že několik kárných řízení skončilo úplným zproštěním viny kárně stíhaného soudce z důvodu nesprávně formulovaného skutku. Tomu napovídá jak novinový článek Tomáše Němečka zmíněný v úvodu tohoto článku, tak vyjádření předsedkyně jednoho z nových kárných senátů Daniely Zemanové, která opakovaně konstatovala, že „*důvodem vysoké neúspěšnosti [kárných žalob po Pospíšilově reformě byla] nízká kvalita návrhů na zahájení kárných řízení (kárný senát je vázán vymezením skutku, ve kterém je spatřováno kárné provinění)*“⁶⁹ a že „*ke nejčastějším vadám patří nedostatečné vymezení skutku, ve kterém je spatřováno kárné provinění*“.⁷⁰ Jinak řečeno, nové kárné senáty nemusí být nutně mírnější v ukládání kárných sankcí, pouze neměly příležitost – vzhledem ke zpětvzetím a nízké kvalitě kárných žalob – o meritu mnoha věcí rozhodnout. Komentář Daniely Zemanové ale lze vykládat i odlišně – že nové kárné senáty začaly klást zvýšené požadavky na kvalitu kárných žalob.⁷¹ Tím se přesouváme ke kritériím, u nichž možná ke zpřísnění patrně došlo, nicméně toliko z kvantitativní analýzy to nejsme schopni jednoznačně potvrdit. Jedním z takových

66 Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 13), s. 7.

67 To nabádá k úvahám, zda je takto nastavená neomezená diskrece kárných návrhovatelů vzít kárnou žalobu zpět namísto.

68 Srov. MÁDL, Luděk. Kvůli fotbalu chystá Pospíšil na soudce kárnou žalobu. *AKTUALNE.cz* [online]. 2011, [citováno 21. 11. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=725446>. O tom, že v této problematice nepaduje shoda, svědčí i odborná literatura – srov. zejména KOPA, Martin. *Neslučitelnost výkonu funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi*. Praha: Linde, 2012; KOUDELKA, Zdeněk. *Neslučitelnost funkcí u soudců, státních zástupců a členů vlády. Trestní právo*, 2012, roč. 17, č. 12, s. 12–18.

69 Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 11), s. 7.

70 Tamtéž, s. 9; Srov. též ZEMANOVÁ, Daniela. Důvody ke změnám existují. *Komorní listy*, 2015, roč. 7, č. 1, s. 3.

71 K tomu viz níže.

kritérií je intenzita sankce (kárného opatření). Tomuto závěru nasvědčuje nárůst podílu případů s přísnější sankcí snížení platu (z 58 na 68 %) a poklesu podílu případů s mírnější sankcí ve formě důtky (z 29 na 26 %) v období po Pospíšilově novele. Ještě výrazněji pro tento výklad hovoří zpřísnění v rámci trestu snížení platu spočívající ve zvýšení průměrného platového omezení. Jak bylo zmíněno výše, kárné opatření ve formě snížení platu uložené v řízeních zahájených po novele bylo vůči jednotlivým soudcům v průměru více než dvakrát přísnější (1,53 oproti 0,67 násobku měsíčního platu). Proti tomuto závěru naopak mluví dvě věci. Za prvé, Pospíšilova novela zvýšila horní hranici rozpětí pro kárné opatření snížení platu, a to z 25 % na dobu 6 měsíců před novelou na 30 % na dobu 12 měsíců.⁷² Nové kárné senáty tak mají k dispozici u této sankce větší rozpětí a je přirozené, že ho začaly využívat. Za druhé, v období po Pospíšilově novele došlo k výraznému snížení počtu případů, v nichž kárný senát odvolal soudce z funkce (z devíti odvolání před novelou na tři odvolání po novele).⁷³ Pro potvrzení závěru o zpřísnění intenzity sankce po Pospíšilově reformě bychom tak museli provést podrobnou kvalitativní analýzu, v níž bychom museli srovnávat uložené tresty u obdobných skutků, což jde nad rámec tohoto článku. Tvzení Tomáše Němečka, že nové kárné senáty zpřísnily uložené sankce v obdobných případech,⁷⁴ tento článek tedy zcela nevyvrací a na potvrzení či vyvrácení tohoto tvrzení si budeme muset počkat.

Ke zpřísnění po Pospíšilově reformě však patrně došlo ještě v jedné oblasti. Toto zpřísnění ale nelze vyčístit toliko z kvantitativní analýzy provedené v části 2 tohoto článku. Slovy Tomáše Němečka je totiž toto zpřísnění na první pohled „neviditelné“. Spočívá totiž ve zpřísnění nároků na kárné žaloby, a to zejména při formulaci skutku, kterého se kárně stíhaný soudce údajně dopustil. Jinak řečeno, to, co by při formulaci skutku před Pospíšilovou novelou u starých kárných senátů prošlo, už po Pospíšilově novele u nových kárných senátů nepostačuje. Toto zpřísnění potvrdili jednomu z autorů článku v rozhovorech zástupci dvou klíčových navrhovatelů v kárných řízeních se soudci, tj. předsedové soudů a pracovníci ministerstva spravedlnosti.⁷⁵ Tento poznatek nás vede k ještě větší opatrnosti při interpretaci dat za roky 2009–2014, neboť ministerstvo spravedlnosti (a částečně i předsedové soudů) se ze svých chyb mohou poučit a na toto zpřísnění zareagují větším důrazem na kvalitu kárných žalob. Tomuto závěru ostatně odpovídají i výsledky kárných řízení ke konci sledovaného období po Pospíšilově novele,

72 Srov. znění § 88(1)(b) zákona o soudech a soudcích před Pospíšilovou novelou a po ní.

73 Zde je ale nutné opět zdůraznit, že tento rozdíl může ovlivňovat poměrně vysoký počet dobrovolných rezignací v období po Pospíšilově reformě.

74 Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15), s. 17 *in fine*.

75 Na druhé straně je nutné upozornit na skutečnost, že kární navrhovatelé nebudou vždy ochotni přiznat, že důvodem neúspěchu byl špatně sepsaný kárný návrh. Někteří kární navrhovatelé pak v této souvislosti ještě dodávají, že podali kárný návrh proto, aby se vyjasnily kontury toho, co je už kárným proviněním a co ještě nikoliv (např. v souvislosti s přípustnou mírou svobody projevu soudců či ohledně neslučitelnosti funkce soudce s jinými funkcemi a činnostmi).

konkrétně za rok 2014, v němž byl podíl kárných řízení, která vyústila v uložení kárného opatření, již srovnatelný s podílem těchto řízení v letech před novelou.

Ohledně dalších sledovaných kritérií toliko konstatujeme, že vzhledem k počtu soudců okresních soudů a jejich zatížení nepřekvapuje, že se kárná řízení před Pospíšilovou novelou i po ní vedou nejčastěji právě proti nim. Pro znalce českého justičního prostředí není překvapením ani skutečnost, že nejčastějším navrhovatelem v kárných řízeních se soudci jsou v obou obdobích předsedové soudů, na nichž kárně stíhaný soudce působil. Předsedové soudů mají pochopitelně lepší informace o chodu „svého“ soudu a o chování tam působících soudců než předsedové nadřízených soudů. Tato informační asymetrie je ještě větší ve srovnání s ministerstvem spravedlnosti, které má při absenci systému hodnocení soudů a soudců jen omezené informace o každodenním chodu jednotlivých soudů, natož o jednotlivých soudcích.⁷⁶ Tuto informační asymetrii výrazně posiluje i značná fluktuace na postu ministra spravedlnosti, a to zejména vzhledem ke srovnání s délkou mandátu předsedů soudů.⁷⁷ Pokud k tomu přidáme nezralost pracovníků ministerstva spravedlnosti majících na starosti kárná řízení se soudci,⁷⁸ je jasné, proč mají předsedové soudů v této agendě navrch. Drobné výkyvy, zejména v roce 2011, v němž ministerstvo podalo výrazně více kárných žalob než v jiných letech celého sledovaného období (2003-2014), jsou dány spíše osobností aktuálního ministra spravedlnosti (Jiřího Pospíšila) a představují toliko výjimku z pravidla.

Zajímavé je, že i soudci samotní jsou přesvědčeni, že kárné návrhy by měli iniciovat primárně předsedové soudů. Například Daniela Zemanová, současná prezidentka Soudcovské unie a toho času předsedkyně jednoho z nových kárných senátů ve věcech soudců při NSS, zastává názor, že „[v] systému správně nastavených kontrolních vazeb by měl nejčastěji odhalit provinění soudců předseda soudu, ke kterému jsou přiděleni“.⁷⁹ Podobný pohled měl i ministr spravedlnosti Pavel Blažek.⁸⁰ Ministr spravedlnosti však může mít na to, zda určité skutky představují kárné provinění, odlišný názor než předsedové soudů,⁸¹ a to zejména pokud jde o skutky, které údajně představují chování nebo jednání, jímž měl soudce narušovat

⁷⁶ K tomu srov. blíže KOSAŘ, David. 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, roč. 13, č. 96, zejména na s. 99, 102 a 106.

⁷⁷ Zatímco předsedové soudů byli do roku 2008 jmenováni na dobu neurčitou a od roku na dobu 7 let (resp. 10 let pro předsedy obou vrcholných obecných soudů), průměrná „životnost“ českého ministra spravedlnosti je kratší než dva roky. Srov. tamtéž, s. 106, pozn. č. 59.

⁷⁸ Srov. NĚMEČEK, 2012, op. cit. (viz pozn. č. 15).

⁷⁹ Srov. též ZEMANOVÁ, 2013, op. cit. (viz pozn. č. 11).

⁸⁰ Srov. např. ČTK. Majitel FC Bohemians podal trestní oznámení na Blažka. *AKTUÁLNĚ.cz* [online]. 2012, [citováno 26. 11. 2012]. Dostupné z: <http://aktualne.centrum.cz/domaci/soudy-a-pravo/clanek.phtml?id=758719>

⁸¹ Ostatně český systém kárného řízení nikterak mezi aktivně legitimovanými navrhovateli nerozlišuje (z hlediska toho, kdo má podat kárnou žalobu, resp. zvážít její podání, jako první), a je tedy výhradně na konkrétním ministrově spravedlnosti, jakou „policii“ bude v této oblasti razit.

důstojnost soudcovské funkce nebo ohrožovat důvěru v nezávislé, nestranné, odborné a spravedlivé rozhodování soudů. To by mohlo vysvětlovat nárůst kárných řízení pro „rozpor se soudcovskou nezávislostí a etikou“ po Pospíšilově reformě (viz Grafy č. 4 a 5 výše). Mnohem komplikovanější je vysvětlení výrazného poklesu kárných žalob vůči ženám-soudkyním oproti kárným žalobám vůči mužům-soudcům po Pospíšilově reformě (viz Graf č. 10), které představuje z kvantitativního hlediska jednu z nejvýznamnějších změn po implementaci Pospíšilovy novely. Toto „zmírnění“ kárného postihu soudkyň totiž patrně nelze přičítat právě samotné Pospíšilově novele, která je genderově neutrální. Pokles rovněž nelze zdůvodnit zvyšujícím se počtem žen na odvolacích a vrcholných soudech oproti období před Pospíšilovou novelou, protože trend je přesně opačný a na vyšších stupních české soudní soustavy dochází naopak k „defeminizaci“. Stejně tak v období po Pospíšilově novele nedošlo k výraznému navýšení počtu žen na postu předsedy soudu, což by mohlo potenciálně vést k většímu pochopení pro problémy soudkyň ze strany nejčastějšího navrhovatele v kárných řízeních.⁸² Důvody je proto nutné hledat jinde – například v možné genderové předpojatosti (*gender bias*)⁸³ v zahajování kárných řízení před novelou, které mohlo sloužit jako zastrašení nepohodlných soudkyň či jako donucení nevykonných soudkyň k většímu počtu „čárek“. Důvody způsobující tento pokles však nelze z našich kvantitativních dat určit.⁸⁴

Na závěr si dovoluujeme upozornit na skutečnost, že tato analýza pracuje toliko s výsledky kárných řízení. Je možné, že kární navrhovatelé donutili, resp. přiměli, některé soudce k vzdání se funkce ještě před tím, než proti nim bylo kárné řízení zahájeno.⁸⁵ V některých hraničních případech se předsedové soudů mohli naopak rozhodnout udělit dotčenému soudci toliko výtku⁸⁶ či nezahajovat kárné řízení bez dalšího.⁸⁷ Ani jednu z těchto skutečností není schopna tato analýza zachytit. Přesto jsme přesvědčení, že podává z kvantitativního hlediska poměrně věrný obrázek o kárných řízeních se soudci zahájených v letech 2003–2014.

⁸² Toto je opět téma na samostatný článek. Příslušná data jsou k dispozici na vyžádání u autorů tohoto článku.

⁸³ Ke komplexnímu zpracování „genderové předpojatosti“ v českém právu srov. HAVELKOVÁ, Barbara. *Gender Equality in Law: Uncovering the Legacies of Czech State Socialism*. Oxford: Hart Publishing, 2017.

⁸⁴ K tomu by bylo nezbytné provést hloubkové rozhovory s navrhovateli v kárných řízeních a se soudkyněmi českých obecných soudů (nebo alespoň s jejich reprezentativním vzorkem).

⁸⁵ Jakkoliv jsou neformální pravomoci předsedů soudů v České republice nepochybně nižší než v Rusku a postsovětském prostoru (k tomu srov. např. POPOVA, Maria. *Politicized Justice in Emerging Democracies: A Study of Courts in Russia and Ukraine*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012, s. 135–145; a KOSAŘ, 2016, op. cit. (viz pozn. č. 48), s. 390–395), jsou stále značné.

⁸⁶ K tomu srov. ČERNÝ, Petr. Výtka soudci a státnímu zástupci. *Právní rozhledy*, 2014, roč. 23, č. 23–24, s. 835.

⁸⁷ Srov. ZEMANOVÁ, 2015, op. cit. (viz pozn. č. 70) – „Za jeden z nejzávažnějších považuji selhávání některých kárných žalobců v podobě podávání nekvalitních kárných žalob, případně v jejich nepodání, přestože to situace vyžaduje“ (důraz doplněn).

Závěr

Tento článek porovnal výsledky kárných řízení se soudci zahájených *před* Pospíšilovou reformou v letech 2003–2008 s výsledky kárných řízení se soudci zahájených *po* Pospíšilově reformě v letech 2009–2014, aby zjistil, zda skutečně došlo ke zpřísnění kárného postihu českých soudců. Hlavním závěrem naší kvantitativní studie je, že v rozporu s očekáváním tvůrců Pospíšilovy reformy ke zpřísnění kárného postihu českých soudců ve střednědobém horizontu v drtivé většině ukazatelů nedošlo. Po implementaci Pospíšilovy reformy totiž poklesl počet kárných návrhů, nominálně i procentuálně poklesl počet kárných řízení, v nichž bylo uloženo kárné opatření, poklesl počet soudců „donucených k odložení taláru“ a poklesla i celková úspěšnost kárných navrhovatelů. K mírnému zpřísnění mohlo dojít u intenzity kárných opatření, zejména u sankce snížení platu, nicméně pro ověření tohoto závěru bude nezbytné provést kvalitativní analýzu skutkově podobných případů řešených před Pospíšilovou novelou a po ní. K určitému zpřísnění mohlo dojít rovněž u procesních nároků na kárné žaloby ze strany nových kárných senátů, a to zejména při formulaci skutku, kterého se kárně stíhaný soudce měl dopustit.

Na to, jak se kární navrhovatelé s tímto kvalitativním posunem vypořádají v dlouhodobém horizontu, si však ještě budeme muset počkat. Stejně tak zůstává nezodpovězenou otázkou, zda proměna institucionálního rámce kárného řízení, kterou přinesla Pospíšilova novela, skutečně vygenerovala jiný typ autority a společenské legitimacy kárného řízení ve věcech soudců.⁸⁸ To je totiž v dlouhodobé perspektivě daleko důležitější než změna hmotného kárného práva.⁸⁹

⁸⁸ Srov. BOBEK, 2011, op. cit. (viz pozn. č. 20).

⁸⁹ Souladně tamtéž.

Politizace institutu ústavní odpovědnosti jako jedna z příčin současné ústavní krize v Polsku*

Transformation of Constitutional Accountability into Political Weapon as One of the Causes of the Current Constitutional Crisis in Poland?

Maxim Tomoszek**

Abstrakt

Odborný diskurz se při analýze příčin současné ústavní krize v Polsku zaměřuje na problematiku jmenování soudců Ústavního tribunálu. Tyto problémy jsou však buď jen bezprostřední příčinou, nebo dokonce spíše projevy současné krize ústavnosti, a vyplynou z komplexnějších nedostatků, jimiž polský ústavní systém trpí již delší dobu. Jedním z nich je změna v chápání institutu ústavní odpovědnosti a z toho plynoucí oslabení respektu ústavních činitelů k ústavnosti a principům demokratického právního státu. Cílem předkládaného textu je tuto základní tezi podrobněji vymežit a argumentačně a analyticky podpořit. Nejprve uvedu pro českého čtenáře potřebný kontext vymezením základních prvků polského modelu ústavní odpovědnosti a jejich srovnáním s českou úpravou, poté podrobně analyzuji parlamentní fázi řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrowi a její důsledky pro aktuální ústavní vývoj, zejména s cílem zdokumentovat politizaci procesu vyvození ústavní odpovědnosti.

Klíčová slova

Polská ústava; ústavní odpovědnost; Zbigniew Ziobro; ústavní delikt; Státní tribunál; Komise ústavní odpovědnosti Sejmu.

Abstract

Scholarly discussion analyzing the causes of the current constitutional crisis in Poland focuses on the issue of appointment of judges of the Constitutional Tribunal. These problems, however, are either the direct cause or even only symptoms of the current crisis, resulting from more complex deficiencies, which afflicted the Polish constitutional system for some time. One of them is the change in the understanding of the constitutional accountability and the consequent weakening of respect of constitutional officials for principles of constitutionalism, democracy and rule of law. The aim of this paper is to properly define this thesis, critically analyse it and support with arguments. First, I will provide the necessary context for a Czech reader by defining the basic elements of the Polish model of constitutional accountability and compare it with Czech regulation, then I will analyze in detail the parliamentary phase of constitutional accountability proceedings against Zbigniew Ziobro and their implications for the current constitutional development, in particular in order to document the politicization of the process of applying the constitutional accountability.

* Tento článek vznikl v rámci řešení projektu Grantové Agentury ČR „Hledání funkčního modelu ústavní odpovědnosti pro Českou republiku - srovnávací studie“, reg. č. projektu 14-27483P.

** JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D., Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci / Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Palacký University, Olomouc, Czech Republic / E-mail: maxim.tomoszek@upol.cz

Keywords

Polish Constitution; Constitutional Accountability; Zbigniew Ziobro; Constitutional Delict; State Tribunal; Commission of Sejm for Constitutional Accountability.

Úvod

Situace v Polsku se dnes čím dál častěji označuje jako ústavní krize, a nutno podotknout, že právem. Jak jinak označit situaci, kdy vrcholní představitelé státu nerespektují základní zásady demokratického právního státu a Ústavní tribunál nemůže řádně vykonávat své funkce. Odborný diskurz se při analýze příčin současné situace zaměřil na postavení Ústavního tribunálu, jmenování soudců a související problémy. Domnívám se však, že by tyto problémy jsou možná buď bezprostřední příčinou, nebo dokonce spíše projev, současné krize ústavnosti, i ony vyplývají z komplexnějších nedostatků, jimiž polský ústavní systém dlouhodobě trpí. Jedním z faktorů, které spoluvytvářely podmínky pro vznik současné situace, je změna v chápání ústavní odpovědnosti a z toho plynoucí oslabení respektu ústavních činitelů k ústavnosti a principům demokratického právního státu. Cílem předkládaného textu je tuto základní tezi podrobněji vymezit a argumentačně a analyticky podpořit. Nejprve uvedu pro českého čtenáře potřebný kontext vymezením základních prvků polského modelu ústavní odpovědnosti a jejich srovnáním s českou úpravou, poté podrobně analyzuji parlamentní fázi řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrowi a její důsledky pro aktuální ústavní vývoj, zejména s cílem zdokumentovat politizaci procesu vyvození ústavní odpovědnosti, a to zejména v jeho parlamentní fázi. Tato fáze je však z hlediska politické praxe nejvýznamnější, neboť v drtivé většině kauz, včetně případu Zbigniewa Ziobra, řízení nedospělo do fáze před Státním tribunálem.

1 Základní prvky polského modelu ústavní odpovědnosti

V polské právní teorii se ústavní odpovědností rozumí právní odpovědnost osob zastávajících nejvyšší funkce ve státě za jednání související s výkonem této funkce.¹ Polskou úpravu ústavní odpovědnosti je třeba zařadit do kontinentálního pojetí, které se vyznačuje tím, že o vyvození odpovědnosti rozhoduje vrcholný soudní orgán a zpravidla se týká hlavy státu.² Polský ústavní systém se z tohoto pravidla vymyká širokým vymezením subjektů odpovědnosti a ústavního deliktu, a také funkční procesní stránkou, což umožňuje poměrně časté používání tohoto institutu v praxi.

1 GROMEK, Z. Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce – zarys instytucji. In: ŠÍNOVÁ, R. (ed.). *Olomoucké právní dny 2008. 1. část*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2008, s. 153.

2 GRANAT, M. Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce. In: SKRZYDŁO, W. (ed.). *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2005, s. 137–138.

Institut ústavní odpovědnosti je definován několika klíčovými prvky, které budou postupně stručně představeny:³

- kdo odpovídá (subjekt odpovědnosti)
- za co (delikt, včetně zavinění)
- před kým (organizační složka odpovědnosti)
- jakým postupem (procesní složka odpovědnosti)
- s jakými důsledky (sankce).

Ústavní odpovědnost v Polsku dopadá na poměrně široký okruh nejvyšších ústavních činitelů vymezený v čl. 198 odst. 1 a 2 Ústavy RP.⁴ Pro lepší přehlednost je lze rozdělit do čtyř skupin podle typů jednání, za které nesou odpovědnost:⁵

1. prezident, který odpovídá za ústavní delikt a všechny trestné činy,
2. premiér a členové vlády, kteří odpovídají za ústavní delikt a za trestné činy spáchané v souvislosti s výkonem funkce,
3. prezident Národní Banky Polska, prezident Nejvyšší kontrolní komory, členové Státní rady rozhlasového a televizního vysílání, osoby, jež premiér pověřil řízením ministerstva, vrchní velitel ozbrojených sil, kteří odpovídají jen za ústavní delikt,
4. poslanci a senátoři, kteří odpovídají za specifický typ ústavního deliktu.⁶

Ústavní delikt je v čl. 198 odst. 1 Ústavy RP vymezen dvěma prvky – (1) jde o porušení Ústavy RP nebo zákona, (2) kterého se daný funkcionář dopustil v souvislosti s vykonávanou funkcí nebo při výkonu úřední činnosti. Podle čl. 3 Zákona o státním tribunálu⁷ se mohou subjekty dopustit ústavního deliktu i z nedbalosti. Ve vztahu k ústavnímu deliktu je nutno zdůraznit, že se jím rozumí pouze takové jednání, které není trestným činem. Nicméně u prezidenta a členů vlády mohou být i trestné činy předmětem řízení

3 Srov. FILIP, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 2010, č. 1, s. 24 (21–39); a TOMOSZEK, M. *Ústavní odpovědnost v ústavním systému Polské republiky*. Praha: Linde, 2013, s. 50; podobně ve vztahu k odpovědnosti veřejné moci též JIRÁSEK, J. Odpovědnost veřejné moci. In: KLÍMA, K. et al. *Státověda*. 2. rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 277.

4 Ústava Polské republiky (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 97.78.483), ve znění pozdějších předpisů, dále jen Ústava RP.

5 NALEZIŃSKI, B. Organy władzy sądowniczej. In: SARNECKI, P. (ed.). *Pravo konstytucyjne RP*. 5. vyd. Warszawa: C. H. Beck, 2005, s. 383; DZIAŁOCHA, K. a T. ZALASIŃSKI. Komentář k čl. 198. In: GARLICKI, L. (ed.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, s. 13–14. Odlišně člení subjekty např. do tří skupin GARLICKI, L. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. 11. vyd. Warszawa: Liber, 2007, s. 376–377; nebo naopak do pěti SOBCZAK, J. Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej. In: SKRZYDŁO, W. (ed.). *Polskie prawo konstytucyjne*. 3. vyd. Lublin: Verba, 2005, s. 413.

6 Konkrétně se jedná o střet zájmů vymezený v čl. 107 Ústavy RP, tedy nabývání majetku z veřejných zdrojů nebo plnění veřejných zakázek.

7 Zákon o Státním tribunálu (Ustawa z dnia 26 marca 1982 o Trybunale Stanu, Dz.U. 82.11.84), ve znění pozdějších předpisů; poslední novelizace zákonem č. 437 z roku 2016; dále jen Zákon o Státním tribunálu.

před Státním tribunálem, jedná se tak o specifický případ imunity. V těchto případech plní Státní tribunál funkci trestního soudu a ukládá tresty stanovené v trestním zákoně.⁸ Proces vyvození ústavní odpovědnosti lze rozdělit do dvou základních částí – parlamentní a soudní. Parlamentní část zahrnuje postup směřující k podání návrhu na zahájení řízení před Státním tribunálem a ovládají ji zásady typické pro parlamentní právo procesní, zatímco soudní fáze se pak odehrává již před samotným Státním tribunálem s použitím standardů typických pro soudní řízení, jako je např. dvouinstančnost řízení.⁹ Celý postup lze rozčlenit např. takto¹⁰:

1. podání návrhu na zahájení řízení o ústavní odpovědnosti,
2. řízení před Komisí ústavní odpovědnosti Sejmu,
3. rozhodnutí o zahájení řízení před Státním tribunálem,
4. prvoinstanční řízení před Státním tribunálem,
5. druhoinstanční řízení před Státním tribunálem,
6. vykonávací řízení.

Návrh na zahájení řízení může podle čl. 6 Zákona o státním tribunálu podat prezident, vyšetřovací komise nebo 1/4 poslanců, resp. 1/4 poslanců a senátorů (pokud se jedná o prezidenta), případně vůči poslancům a senátorům maršálek Sejmu nebo Senátu, a musí splňovat náležitosti stanovené pro obžalobu dle Kodexu trestního řízení.¹¹ Podaný návrh se postupuje Komisi ústavní odpovědnosti Sejmu, jejímž úkolem je zjistit, zda ke spáchání daného skutku došlo, zda je ústavním deliktem nebo trestným činem a shromáždit důkazní materiál. Výsledkem práce Komise je zpráva o výsledcích její činnosti spojená s návrhem, zda řízení zastavit nebo podat obžalobu ke Státnímu tribunálu.¹²

K zahájení soudní fáze řízení o ústavní odpovědnosti je třeba usnesení Národního shromáždění (v případě prezidenta) nebo Sejmu (v ostatních případech) přijatého kvalifikovanou většinou (u prezidenta 2/3, u členů vlády 3/5) nebo absolutní většinou (u ostatních subjektů).¹³ Řízení před Státním tribunálem je procesně velmi podobné řízení

8 PROKOP, K. Trybunal Stanu. In: GRZYBOWSKI, M. (ed.). *Prawo konstytucyjne*. 2. vyd. Białystok: Temida 2, 2009, s. 353.

9 WINCZOREK, P. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber, 2000, s. 258.

10 Odlišně viz GARLICKI, L. *Polskie prawo...*, op. cit., s. 380; GRAJEWSKI, J. Warunki ustawowe i wymogi formalne wstępnego wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. *Przegląd Sejmowy*, roč. 2003, č. 1, s. 15–16; WILIŃSKI, P. Wszczęcie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej członka organu kolegialnego. In: KRÓLIKOWSKI, M. a W. ODROWAŻ-SYPNIEWSKI. *Postępowanie przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Zagadnienia systemowe*. Warszawa: BAS, 2007, s. 85–86, GROMEK, op. cit., s. 160.

11 Kodex trestního řízení (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997, Kodeks postępowania karnego, Dz.U. 97.89.555), ve znění pozdějších předpisů.

12 Podrobněji viz KRÓLIKOWSKI, ODROWAŻ-SYPNIEWSKI, op. cit., s. 163–172.

13 NALEZIŃSKI, op. cit., s. 390.

trestnímu. Státní tribunál rozhoduje v první instanci v pětičlenném senátu a ve druhé instanci v sedmičlenném senátu. Soudci se určují losem a jsou vyloučeni soudci, kteří věc již projednávali.¹⁴

Z pohledu institucionálního je tedy nutné vymezit dva orgány, které mají v řízení klíčovou úlohu – Komisi ústavní odpovědnosti Sejmu a Státní tribunál. Komise ústavní odpovědnosti Sejmu je dle čl. 18 Jednacího řádu Sejmu¹⁵ stálou komisí Sejmu, vztahuje se na ni tedy úprava obsažená v čl. 127–129 a dále v čl. 149 a následujících Jednacího řádu Sejmu a dále úprava obsažená v čl. 6 až 13 Zákona o Státním tribunálu. Skládá se z předsedy a místopředsedů, kteří dohromady tvoří předsednictvo, a z dalších členů, jejichž počet není pevně stanoven. Konkrétní složení komise je stanoveno usnesením Sejmu.

Podle článku 199 odst. 1 Ústavy RP se Státní tribunál skládá z předsedy, dvou místopředsedů a 16 členů. Předsedou se virilně stává předseda Nejvyššího soudu, ostatní členové jsou voleni Sejmem na jeho prvním zasedání na dobu jeho funkčního období.¹⁶ Oba místopředsedové a polovina členů Státního tribunálu musí podle čl. 199 odst. 1 Ústavy RP dále splňovat podmínky požadované pro výkon funkce soudce.¹⁷ Ostatní členové Státního tribunálu musejí splňovat alespoň podmínky stanovené v čl. 15 ZST (občanství, bezúhonnost a absence funkce ve státní správě). Základním požadavkem na soudce Státního tribunálu stanoveným v čl. 199 odst. 1 větě první Ústavy RP je, že mají být voleni z osob mimo poslanců a senátorů. Tím je zajištěna relativní nezávislost Státního tribunálu na moci zákonodárné. Nezávislost Státního tribunálu je ovšem oslabena řadou jiných faktorů: způsobem volby, která se děje podle politického klíče, svázáním funkčního období s volebním obdobím Sejmu, možností znovuzvolení¹⁸ a dále částečně laickým charakterem tribunálu, krátkým funkčním obdobím a absencí materiálního zabezpečení soudců.¹⁹ Sankce, které může Státní tribunál za spáchání ústavního deliktu uložit, svou povahou odpovídají charakteru ústavní odpovědnosti. Jedná se tedy v první řadě o sankce politické, které vyjadřují ztrátu důvěry k dané osobě, a cílem sankcí je zabránit této osobě v pokračování či v opětovném výkonu veřejné moci a takto zamezit jejímu případnému

14 Čl. 19 Zákona o Státním tribunálu.

15 Usnesení Sejmu Polské republiky ze dne 30. července 1992, Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Monitor Polski 2017, poz. 262, ve znění pozdějších změn.

16 PROKOP, op. cit., s. 351.

17 Podle čl. 61 odst. 1 zákona ze dne 27. července 2001 o organizaci obecných soudů (Dz.U. 01.98.1070 ve znění pozdějších předpisů) jsou těmito požadavky polské státní občanství, plný rozsah civilních a občanských práv, bezúhonnost, ukončené vysokoškolské právní vzdělání s titulem magistr, zdravotní způsobilost, věk alespoň 29 let, složení soudcovské nebo prokurátorské zkoušky a splnění povinné praxe. Poslední dvě podmínky se nezkoumají u notářů a advokátů.

18 ZUBIK, M. Trybunał Stanu – stan Trybunału. In: SZMYT, A. (ed.). *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, 2008, s. 50.

19 DZIAŁOCHA, K. a T. ZALASIŃSKI. Komentář k čl. 199. In: GARLICKI, L. (ed.). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom V*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007, s. 6.

opětovnému zneužití. Podle čl. 25 ZST může Státní tribunál v případě, že shledá obžalovaný subjekt vinným ze spáchání ústavního deliktu, uložit následující sankce:

- a) zbavení aktivního a pasivního volebního práva na úřad prezidenta, do Sejmu, Senátu, Evropského parlamentu a do orgánů územních samosprávných celků,
- b) zákaz zastávání řídicích funkcí nebo plnění úkolů spojených se zvláštní odpovědností ve státních orgánech nebo veřejných organizacích,
- c) ztrátu všech nebo některých vyznamenání, hodností a čestných titulů,
- d) zbavení poslaneckého nebo senátorského mandátu,
- e) zbavení funkce, z jejíhož titulu nese daná osoba ústavní odpovědnost,
- f) vůči bývalému prezidentovi je možné vynést dodatkový trest spočívající ve ztrátě nároku na zabezpečení poskytované na základě zákona o zabezpečení bývalého prezidenta Polské republiky.²⁰

Tresty spočívající ve ztrátě práv nebo v zákazu některých činností se ukládají na 2 roky až 10 let. Státní tribunál však může ve výjimečných případech pouze konstatovat vinu obžalovaného a trest neukládat. Pokud Státní tribunál rozhoduje o trestných činech, ukládá za ně tresty definované trestním zákonem.

Při srovnání s českou úpravou ústavní odpovědnosti lze největší odlišnosti spatřovat v podstatně širším vymezení subjektů odpovědnosti a ústavního deliktu a v propracovanější procesní úpravě, která zahrnuje fázi vyšetřování v parlamentní komisi. V tomto směru je polské řešení bližší úpravě impeachmentu v USA než českému pojetí. Okruh sankcí je rovněž o něco širší než v ČR a umožňuje Státnímu tribunálu více individualizovat výsledek řízení s ohledem na specifika jednání, kterým došlo ke spáchání ústavního deliktu. Z pohledu potřebných většin je česká a polská úprava podobná.

Obecně lze polskou právní úpravu ústavní odpovědnosti hodnotit kladně s výjimkou konstrukce Státního tribunálu. Na jedné straně je asi vhodné institucionálně oddělit pravomoci v oblasti odpovědnosti ústavních činitelů od soudního přezkumu ústavnosti, aby se tím nezatežoval výběr soudců ústavního soudu, důsledkem však je svěření rozhodování o ústavní odpovědnosti kvazisoudnímu orgánu s nízkou mírou nezávislosti a velkou hrozbou politického rozhodování.

Poměrně pozitivně bylo možné hodnotit i dosavadní praxi uplatnění ústavní odpovědnosti v Polsku. Zejména na počátku 90. let posloužil institut ústavní odpovědnosti jako velmi efektivní nástroj vyrovnání se s minulostí, neboť umožnil vyšetření nezákonností, kterých se dopustili představitelé dřívějšího režimu před rokem 1989. Po roce 2000 však postupně docházelo ke snížení četnosti uplatnění ústavní odpovědnosti a také chyběla politická vůle k dokončení započatých řízení, která tak v drtivé většině ke Státnímu tribunálu nedoputovala.²¹ Postupně také docházelo k politizaci tohoto institutu. Velmi

²⁰ Zákon ze dne 30. května 1996 o zabezpečení bývalého prezidenta Polské republiky (Dz.U. 96.75.356), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ Podrobněji viz TOMOSZEK, M. Praktické uplatnění ústavní odpovědnosti v Polsku. In: JIRÁSEK, J. (ed.). *Ústava ve stínu politiky?* Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2012, s. 365–380.

ilustrativní je v tomto směru řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrovi. V další části textu na něm budou demonstrovány negativní trendy spojené s ústavní odpovědností a jejich důsledky pro aktuální ústavní situaci.

2 Politický kontext řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrovi

Kauza Zbigniewa Ziobra má svůj původ v období let 2005–2007, tedy prvního vládního období strany Právo a spravedlnost. Zpočátku vládla strana sama v menšinové vládě, později uzavřela koaliční dohodu se stranami Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej Andrzeje Leppera a Liga Polskich rodzin Macieje Giertycha. Premiérem byl nejprve Kazimierz Marcinkiewicz a po něm od 14. 7. 2006 Jarosław Kaczyński, ministrem spravedlnosti (a zároveň generálním prokurátorem²²) pak právě Zbigniew Ziobro. Zbigniew Ziobro, právník z Krakova, v roce 2001 spoluzakládal stranu Právo a spravedlnost. V téže roce se za tuto stranu stal poslancem Sejmu a v letech 2009–2014 poslancem Evropského parlamentu. V listopadu 2011 byl v důsledku různých afér a skandálů ze strany Právo a spravedlnost vyloučen, proto o měsíc později založil vlastní politické uskupení Solidarna Polska. Přesto se ve volbách v roce 2015 dostal na kandidátku strany Právo a spravedlnost, byl zvolen poslancem Sejmu a od 16. listopadu 2015 je opět ministrem spravedlnosti ve vládě premiérky Beaty Szydło.²³

Období let 2005–2007 bylo charakteristické mnoha politickými střety mezi vládní stranou Právo a spravedlnost a opoziční Občanskou platformou, které vyústily do předčasných voleb na podzim 2007. Jedním z důležitých faktorů bylo ze zákona vyplývající personální propojení funkce ministra spravedlnosti s funkcí generálního prokurátora, které umožňovalo ministrovi spravedlnosti politickou manipulaci trestních kauz.²⁴ Toto poměrně nestandardní řešení, které na první pohled velmi silně zasahuje do (již tak omezené) nezávislosti prokuratury, pocházelo paradoxně nikoli z doby totality, nýbrž teprve z roku 1990, kde bylo výsledkem složitých politických jednání souvisejících s transformací politického systému. Bylo považováno za jednu z možných variant řešení postavení prokuratury v systému státních orgánů, jehož výhodou bylo zajištění efektivity realizace trestní politiky vlády.²⁵

Období let 2005 až 2007 jasně ukázalo problémy tohoto řešení, které přímo vybízí ke zneužití, a zkušenosti z těchto let vedly k reformě prokuratury přijaté v roce 2009. Jedním

22 K propojení funkce generálního prokurátora a ministra spravedlnosti viz dále.

23 Podrobněji viz biografické informace na stránkách polského Ministerstva spravedlnosti. Dostupné z: <http://ms.gov.pl/pl/o-ministerstwie/kierownictwo-ministerstwa-sprawiedliwosci/>, cit. dne 29. 4. 2017.

24 Tyto manipulace byly podrobně zdokumentovány v pozdějším řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrovi, viz dále.

25 SKRZYPIŃSKI, D. Prokuratura w polskim systemie politycznym. Wyzwania i dylematy. *e-Politykon*, č. 19 (podzim 2016), s. 10–11 (6–24).

z hlavních prvků bylo oddělení funkcí ministra spravedlnosti a generálního prokurátora, kterého nově jmenoval prezident z kandidátů navržených Národní soudní radou (Krajowa Rada Sądownictwa), s cílem zabránit politizaci prokuratury a jejímu zneužívání v politickém boji.²⁶ Tato reforma byla ostře kritizována stranou Právo a spravedlnost, ale v určitých ohledech také odbornou veřejností.²⁷ Záhy po vítězství Práva a spravedlnosti ve volbách v roce 2015 tato strana prosadila návrat k původnímu systému²⁸ spojený s restrukturalizací prokuratury (a navazující personální obměnou vedoucích prokurátorů) a zakotvením nadřízenosti generálního prokurátora vůči všem prokurátorům.²⁹

Způsob, jakým ministr Ziobro své funkce vykonával, zřetelně ilustrují dvě zásadní aféry, které v konečném důsledku vedly k pádu vlády a předčasným volbám v roce 2007 – tzv. gruntová aféra a aféra Barbary Blidy. První zmíněná aféra a role Zbigniewa Ziobra v ní byly ve značném rozsahu předmětem návrhu na vyvození ústavní odpovědnosti, jehož vyšetřováním se v letech 2012–2015 zabývala Komise ústavní odpovědnosti Sejmu (viz dále).

Jádrem gruntové aféry byla možnost za úplatek docílit možnosti vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu, a to jednáním osob v nejvyšších funkcích na polském ministerstvu zemědělství. Centrální protikorupční agentura (Centralne Biuro Antykorupcyjne, dále jen CBA) provedla k rozkrytí těchto aktivit provokaci schválenou samotným ministrem Ziobrem, v jejímž rámci mělo dojít k poskytnutí úplatku přímo ministrovi zemědělství, vicepremiérovi a předsedovi strany Samoobrona Andrzej Lepperovi. Krátce před tím, než byli aktéři kauzy zatčeni, však došlo k úniku informací z vyšetřování (podle Leppera přímo od ministra Ziobra), díky němuž Andrzej Lepper z transakce vycouval.³⁰

Zjištěné okolnosti však přesto vedly premiéra Jaroslawa Kaczyńskiego k odvolání Leppera dne 9. července 2007. Funkcionáři CBA zapojení do organizace provokace byli v roce 2015 odsouzeni za zneužití svých pravomocí, neboť podle soudu jednali na politickou objednávku, ovšem prezident Duda je 16. listopadu 2015 omilostnil. Tentýž den také jmenoval vládu premiérky Beaty Szydło, v níž jeden z odsouzených, bývalý ředitel CBA Mariusz Kamiński, zastává funkci ministra – koordinátora speciálních služeb.³¹ Andrzej

26 MAZOWIECKA, L. *Prokuratura w Polsce 1918–2014*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015, s. 161–162.

27 Srov. např. MIK, B. Nowe gwarancje niezależności prokuratury i prokuratorów – fakt czy iluzja. *Prokuratura i Prawo*, č. 5, roč. 2010, s. 102–116 a další.

28 Zákon ze dne 28. ledna 2016, Prawo o prokuraturze (Dz. U. 2016, poz. 177).

29 SKRZYPIŃSKI, D. Prokuratura w polskim systemie politycznym. Wyzwania i dylematy. *e-Politikon*, č. 19 (podzim 2016), s. 13–14 (6–24).

30 BUŃKIEWICZ, T. Leppera uratował przeciek. *Dziennik.pl*, 13. 10. 2007. Dostupné z: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/217434,leppera-uratowal-przeciek.html>, citováno dne 30. 4. 2017.

31 Prezydent ulaskawił m.in. b. szefa CBA Mariusza Kamińskiego. *Polska Agencja Prasowa*, 17. 11. 2015. Dostupné z: <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,432779,prezydent-ulaskawil-min-b-szefa-cba-mariusza-kaminskiego.html>, citováno dne 30. 4. 2017.

Lepper byl později obviněn z krivé výpovědi o tom, kdo jej před provokací varoval, ovšem před dokončením procesu spáchal 5. 8. 2011 sebevraždu.³²

Zbigniew Ziobro hrál zásadní roli také v kauze Barbary Blidy. Tato politička byla v letech 1989–2005 poslankyní Sejmu za Sociální demokracii Polska a později od roku 1999 za Svaz demokratické levice. V letech 1993–1996 byla ministryní územního plánování a stavebnictví. Patřila k nejpoblárnějším politikům ve Slezsku. Zemřela za podezřelých okolností ráno 25. dubna 2007 v době, kdy ji domů přišli zadržet příslušníci Agentury vnitřní bezpečnosti. Důvodem zadržení byl údajný podíl Barbary Blidy v úplatkářské kauze tzv. uhelné mafie³³ a dalších souvisejících podezřelých aktivit. Oficiální vyšetřování její smrti bylo uzavřeno s tím, že si střelné zranění Barbara Blida způsobila sama vlastní legálně drženou zbraní a jedná se tedy o sebevraždu. Podle zprávy zvláštní vyšetřovací komise ustavené v této věci Jarosław Kaczyński a Zbigniew Ziobro řídili vyšetřování kauzy uhelné mafie a zadržení Barbary Blidy, přičemž Ziobro měl k tomu od premiéra zvláštní pověření, které bylo vydáno mimo rámec Ústavy, to vše s cílem eliminovat politické oponenty. Zbigniew Ziobro podle komise také o okolnostech kauzy nepravdivě informoval poslance Sejmu.³⁴

3 Řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrovi

Případ Barbary Blidy se stal synonymem pro mechanismus, jakým Jarosław Kaczyński a Zbigniew Ziobro využívali orgány činné v trestním řízení k boji proti opozičním politikům. Vzhledem k množství zvláštních okolností, které provázely vyšetřování Barbary Blidy, její zadržení i následné vyšetřování její smrti,³⁵ byla záhy po její smrti (a po předčasných volbách v roce 2007) ustanovena vyšetřovací komise. Ta po čtyřech letech činnosti došla k závěrům, že Ziobro i Kaczyński se v této kauze dopustili ústavního deliktu a mělo by být vůči nim zahájeno řízení o ústavní odpovědnosti.³⁶ K tomu skutečně došlo,

32 KĄCKI, M. Prokuratura ustaliła, dlaczego Andrzej Lepper popełnił samobójstwo. *Wyborcza.pl*, 19. 12. 2012. Dostupné z: http://wyborcza.pl/1,76842,13074777,Prokuratura_ustalila__dlaczego_Andrzej_Lepper_popelnil.html, citováno dne 30. 4. 2017.

33 Mafie měla ve státních dolech organizovat falšování dokumentů prokazujících kvalitu uhlí s cílem prodat kvalitní uhlí za nízké ceny firmám, které ho pak přeprodávaly se ziskem dále. Dalšími zdroji příjmu byly machinace s prodejem vybavení dolů, ovlivňování fakturační doby nebo cílené bankrotы firem obchodujících s uhlím vedoucí k nemožnosti vymoci dlužné platby za odběr uhlí. Podrobněji viz např. Sąd: Istniała tropiona przez PiS „mafia węgłowa“. Dostupné z: <http://katowice.wyborcza.pl/katowice/1,35063,19174981,sad-istniała-tropiona-przez-pis-mafia-weglowa.html>, citováno dne 29. 11. 2016.

34 KUBLIK, A. a W. CZUCHNOWSKI. Komisja Blidy: Kaczyński i Ziobro przed Trybunał Stanu. *Gazeta Wyborcza*, 14. 6. 2011, [online]. Citováno dne 28. listopadu 2016. Dostupné z: http://wyborcza.pl/1,75478,9779322,Komisja_Blidy__Kaczyński_i_Ziobro_przed_Trybunał Stanu.html

35 WIATR, J. J. Refleksje o odpowiedzialności polityków. *Res Humana*, roč. 2011, č. 4, s. 3.

36 KUBLIK, A. a W. CZUCHNOWSKI. Komisja Blidy: Kaczyński i Ziobro przed Trybunał Stanu. *Gazeta Wyborcza*, 14. 6. 2011, [online]. Citováno dne 28. listopadu 2016. Dostupné z: http://wyborcza.pl/1,75478,9779322,Komisja_Blidy__Kaczyński_i_Ziobro_przed_Trybunał Stanu.html

byť jen ve vztahu ke Zbigniewu Ziobrowi, když proti němu dne 19. listopadu 2012 podalo 86 poslanců Občanské platformy, 25 poslanců Svazu demokratické levice a 41 poslanců strany Ruch Palikota vstupní návrh na zahájení řízení o ústavní odpovědnosti.³⁷ V návrhu bylo Zbigniewu Ziobrowi kladeno za vinu, že v době výkonu funkce ministra spravedlnosti:

1. zneužíval své pravomoci s cílem diskreditovat opoziční politiky skrze snahu dokázat jejich napojení na tzv. „spiknutí“, tedy zločinného spolčení politicko-hospodářsko-personálního charakteru; zneužití pravomocí se týkalo zejména účelových trestně-procesních kroků proti údajným členům „spiknutí“, určeným zejména podle politických názorů,
2. na základě nezákonného zmocnění od premiéra vyžadoval informace a řídil složky ministerstva vnitra, policie, protikorupčního úřadu a vnitřní bezpečnostní služby,
3. vydal před volbami v roce 2007 okresní prokurátorce ve Varšavě pokyn, aby nevykonávala úkony trestního řízení proti ministrovi sportu ve vládě Jaroslawa Kaczyńskiego, Tomaszovi Lipcovi,
4. prováděl v roce 2007 jako generální prokurátor dozor nad trestním řízením ve věci, kde byl sám svědkem, a nevyloučil sebe ani svého podřízeného ve stejné situaci, a směřoval dané řízení tak, aby vina padla na politicky vytipovanou osobu, kterou byl tehdejší ministr vnitra Janusz Kaczmarek,
5. s cílem veřejně diskreditovat ministra vnitra Janusze Kaczmarka, Jaromira Netzla, Konrada Kornatowskiého a další osoby, jako dozoruující prokurátor vyloučil část jejich trestního spisu k samostatnému přezkoumání jinou prokuraturoou a poté rozhodl o jejich obvinění, zadržení a předvedení na okresní prokuraturu ve Varšavě, což následně jeho zástupce, Jerzy Engelking, využil na tiskové konferenci k veřejné prezentaci obvinění proti nim, a to že jsou dané osoby zdrojem vědomých úniků informací z trestního řízení ve věci tzv. gruntové aféry,
6. v roce 2007 nezákonně zbavil dozoru nad trestními řízeními uvedenými v předchozích bodech prokurátorku odvolací prokuratury ve Varšavě Marzenu Kowalskou,
7. v roce 2007 bez existence zákonných důvodů požadoval po policejním prezidentovi a vedoucím ústředního úřadu vyšetřování, aby pokračovali v prověřování novináře Wojciecha Czuchnowského,
8. nesplnil svou dozorovou pravomoc v rámci funkce generálního prokurátora a s cílem zajištění politického prospěchu straně Právo a spravedlnosti schválil návrhy vedoucího ústředního protikorupčního úřadu na prověření činnosti místopředsedy vlády Jaroslawa Kaczyńskiego Andrzeje Leppera a dalších osob ze strany Sebeobrana (koaliční partner Práva a spravedlnosti), přestože neexistovaly důkazy o tom, že by se dané osoby dopustily skutků, které by zakládaly pravomoc ústředního protikorupčního úřadu.

³⁷ Wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu byłego Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego Pana Zbigniewa Ziobro. Dostupné z: [http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/files/MKOK-92HE5U/\\$File/wniosek_ts_2.pdf](http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/files/MKOK-92HE5U/$File/wniosek_ts_2.pdf), citováno dne 30. 11. 2016.

Komise ústavní odpovědnosti Sejmu se návrhem zabývala dva roky ve velké míře podrobnosti a provedla rozsáhlé dokazování s množstvím svědeckých výpovědí.³⁸ Komise dospěla k závěru, že skutky uvedené v bodech 3 a 7 nebyly prokázány a ve vztahu k nim navrhla řízení zastavit. U zbývajících šesti skutků však komise dospěla k závěru, že se skutky staly, že jimi došlo k naplnění ústavního deliktu nebo dokonce skutkové podstaty trestného činu, a doporučila Sejmu, aby podal Státnímu tribunálu návrh na zahájení soudní fáze řízení o ústavní odpovědnosti.³⁹ Ze získaných podkladů je velmi zřetelně patrné, jak Zbigniew Ziobro zneužil propojení funkce ministra spravedlnosti s funkcí generálního prokurátora k ovlivňování orgánů činných v trestním řízení s cílem diskreditovat politické oponenty, a jak tomu napomohl premiér Jarosław Kaczyński zřízením tzv. meziresortních skupin pro boj s organizovaným zločinem a s hospodářskou kriminalitou.⁴⁰

O to více je s podivem, že při hlasování v Sejmu návrh na zahájení řízení před Státním tribunálem o pouhých pět hlasů neprošel: potřebná 3/5 většina představuje 276 hlasů a pro hlasovalo 271 poslanců. Při hlasování chybělo devět členů Občanské platformy (mj. premiérka Ewa Kopacz a bývalý maršálek Sejmu Radosław Sikorski) a dalších 11 poslanců koaličních stran.⁴¹ Paradoxem je, že Zbigniew Ziobro je v současnosti opět ministrem spravedlnosti a generálním prokurátorem.

4 Politizace řízení o ústavní odpovědnosti jako důsledek kauzy Zbigniewa Ziobra

Pro řízení bylo po celou dobu charakteristické, že členové strany Právo a spravedlnost je chápali jako politickou odvetu nebo mstu ze strany Občanské platformy. Je to dobře patrné ze zápisů z jednání Komise ústavní odpovědnosti Sejmu. Přestože návrh byl podán společně poslanci tří spíše levicových nebo středových politických stran, je z postupu poslanců Práva a spravedlnosti patrná snaha dát řízení o ústavní odpovědnosti cejch zpolitizovaného procesu iniciovaného zejména Občanskou platformou.⁴² Vzhledem

³⁸ Celkem se Komise ústavní odpovědnosti Sejmu návrhem zabývala v období od 10. července 2013 do 8. srpna 2015 na 36 zasedáních. Viz zápisy ze zasedání Komise. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ODK&page=1>, citováno dne 29. 11. 2016.

³⁹ Viz Zápis ze zasedání Komise ústavní odpovědnosti Sejmu ze dne 24. června 2015, kde byl projednán koncept zprávy o řízení ve věci ústavní odpovědnosti Zbigniewa Ziobra. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ODK>, citováno dne 22. listopadu 2016.

⁴⁰ Tamtéž, s. 5, a podrobněji viz Zápis ze zasedání Komise ústavní odpovědnosti Sejmu ze dne 9. července 2014, kde byl vyslyšen bývalý premiér Kazimierz Marcinkiewicz, s. 6 a násl.; Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ODK>, citováno dne 22. listopadu 2016.

⁴¹ Sejm odrzucil wniosek o Trybunał Stanu dla Zbigniewa Ziobry. Zabrakło pięciu głosów. Dostupné z: <http://www.tvp.info/21791851/zbigniew-ziobro-nie-stanie-przed-trybunalem-stanu-zabraklo-czterech-glosow>, citováno dne 27. listopadu 2016.

⁴² Viz např. vyjádření poslance Práva a spravedlnosti Kazimierza Smolińského na zasedání konaném dne 24. června 2015, kde byl projednán koncept zprávy o řízení ve věci ústavní odpovědnosti Zbigniewa Ziobra. Dostupné z: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyny.xsp?view=2&komisja=ODK>, citováno dne 22. listopadu 2016.

ke zjištěným objektivním skutečnostem, které prokazují ze strany Zbigniewa Ziobra manipulaci postupu orgánů činných v trestním řízení, a to v převážné většině v neprospěch politických oponentů strany Právo a spravedlnost, to byla snaha nepříliš opodstatněná.

Poměrně zřetelně však poukázala na určitou slabinu v konstrukci systému ústavní odpovědnosti, kterou představuje silný politický prvek v jeho počáteční (parlamentní) fázi. Dobře si ji uvědomoval i premiér Donald Tusk, který prohlásil, že by vládnoucí strana neměla využívat proti lídrům opozice trestní prostředky.⁴³ Zvláště v kontextu jednání, která byla Zbigniewu Ziobrovi dávána za vinu v podobě ústavního deliktu, to velmi přesně vystihuje křehkou rovnováhu mezi objektivní spravedlností a politickým soupeřením. Je možné, že právě tato nejistota, zda skutečně postupovat proti politickým oponentům tak tvrdě, byla nakonec příčinou neúspěšného hlasování v Sejmu.

Domnívám se však, že uvedený pohled na systém ústavní odpovědnosti je zkreslený. Pokud se opravdu podrobně podíváme na konstrukci ústavní odpovědnosti, zjistíme, že minimálně její parlamentní fáze je koncipována nikoli jako prostředek nátlaku většiny, ale naopak jako mechanismus ochrany menšin. Vstupní návrh na zahájení řízení totiž může podat pouhá 1/4 poslanců. Řízení dále pokračuje před Komisí ústavní odpovědnosti Sejmu, která je sice obsazená stranicky, ale vzhledem k tomu, že v průběhu dokazování se používají principy a postupy charakteristické pro přípravnou fázi trestního řízení, nejedná se ryze politický proces a rozhodování. I pokud by během jednání Komise došlo k tomu, že by bylo hlasováno po stranických liniích a většina by takto bez podkladu v důkazech přehlasovala menšinu, má menšina právo předložit Sejmu menšinové stanovisko, které v konečném důsledku může v Sejmu získat většinovou podporu a stát se základem pro řízení před Státním tribunálem.

Je rovněž pomíjen význam důkazního řízení před Komisí ústavní odpovědnosti Sejmu pro zjištění skutečných okolností namítaných ústavních deliktů. Jejich následné zveřejnění v zápisech a ve zprávě Komise, i když nemusí vést k zahájení soudní fáze řízení o ústavní odpovědnosti, je nesmírně důležité pro občany a voliče k získání informací o svých zástupcích a lid může tyto informace zohlednit ve volbách. Dokonce i tlak veřejného mínění vyvolaný zjištěnými skandálními informacemi může vést k dobrovolnému odstoupení politika či k jeho „obětování“ pro dobro jeho domovské politické strany.

Je také nutné zdůraznit, že celá parlamentní fáze je pouze fáze vstupní, iniciační, protože finální rozhodnutí je pravomocí Státního tribunálu. I kdyby hlasování v Komisi ústavní odpovědnosti, v Sejmu nebo v Národním shromáždění byla motivovaná politicky, standardy řízení před Státním Tribunálem včetně možnosti podat proti jeho rozhodnutí ústavní stížnost dávají dostatečné záruky, že řízení před ním již politickou povahu mít nemůže. Ve srovnání s trestním řízením představuje řízení o ústavní odpovědnosti

⁴³ „Skoro są zarzuty, to musi je wyjaśnić Trybunał Stanu”. Minister sprawiedliwości o sprawie Ziobry. Dostupné z: <http://www.tvp.info/21783024/skoro-sa-zarzuty-to-musi-je-wyjasnic-trybunal-stanu-minister-sprawiedliwosci-o-sprawie-ziobry>, citováno dne 1. prosince 2016.

daleko menší zásah do základních práv dotčené osoby, ať již s ohledem na případné sankce nebo na omezení, který z řízení vyplývá (absence vazby apod.). Navíc při neúspěchu řízení před Státním tribunálem může nakonec strana, která ho prosadila, politické body ztratit, a to je také jedním z aspektů, které budou při hlasování v parlamentní fázi řízení určitě zvažovány.

Důsledkem řízení o ústavní odpovědnosti proti Zbigniewu Ziobrovi je tak zkreslení povahy tohoto řízení a jeho přenesení do politické roviny, což je nutné hodnotit jednoznačně negativně.⁴⁴ Je samozřejmé, že v očích veřejnosti to značně degraduje jeho hodnotu jako prostředku hledání spravedlnosti a do budoucna to patrně výrazně sníží jeho reálnou využitelnost. Je přitom zcela nerozhodné, že řízení v Komisi ústavní odpovědnosti Sejmu poskytlo množství důkazů, že Zbigniew Ziobro se většiny skutků dávaných mu za vinu, které naplňovaly skutkovou podstatu ústavního deliktu, skutečně dopustil.

Z pohledu strany Právo a spravedlnost zpolitizování ústavní odpovědnosti nepředstavuje větší problém, protože její představitelé patrně neměli v plánu tohoto institutu reálně využít. Naopak nestandardní výměna šéfů všech čtyř speciálních služeb, která proběhla v noci bezprostředně po vyslovení důvěry vládě Beaty Szydło,⁴⁵ svědčí o tom, že je spíše namísto obava z využívání metod uplatněných již v letech 2005–2007, tedy manipulace orgánů činných v trestním řízení a jejich zneužití proti politickým protivníkům. Oproti předchozímu období však je riziko tentokrát významně posíleno tím, že hned koncem roku 2015 a začátkem roku 2016 byla významně oslabena role Ústavního tribunálu, který je dnes prakticky nefunkční.

Závěr

Obecným problémem, z něhož pramení současná polská ústavní krize, je výrazná polarizace společnosti, která se přenáší i na politickou scénu. Podobný jev můžeme, byť v méně intenzivní podobě, sledovat i v ČR.⁴⁶ V Polsku se jedná o záležitost dlouhodobou, jak ukazuje např. reflexe Lecha Garlického ohledně výběru soudů Ústavního tribunálu v Polsku v letech 1989–2002, kdy v důsledku vůdčí role Sejmu byli soudci v zásadě vybíráni vládnoucí stranou.⁴⁷ Navíc se nejedná o jev omezený pouze na jedno politické

⁴⁴ Srovnej pohled Richarda K. Neumanna na politizaci impeachmentu v USA – viz NEUMANN, R. K. *The Revival of Impeachment as a Partisan Political Weapon. Hastings Constitutional Law Quarterly*, roč. 34, č. 2 (Winter 2007), s. 162 (161–327).

⁴⁵ KOŚMIŃSKI, P. *Zmiany w służbach specjalnych pod osłoną nocy*. PiS tłumaczy: Każda minuta funkcjonowania tych osób; Dostupné z: <http://wyborcza.pl/1,75398,19211198,zmiany-w-sluzbach-specjalnych-pod-oslona-nocy-pis-tlumaczy.html>, citováno dne 2. 12. 2016.

⁴⁶ Viz BOČEK, J., J. MAZÁK a M. ZLATKOVSKÝ. *Rozdělená společnost? Čechy proti sobě staví věk a vzdělání*. Dostupné na: <https://interaktivni.rozhlas.cz/rozdelena-spolecnost/>, citováno dne 2. 12. 2016.

⁴⁷ GARLICKI, L. *The Experience of the Polish Constitutional Court*. In: SADURSKI, W. (ed.). *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in a Comparative Perspective*. Hague: Kluwer Law International, 2002, s. 268.

uskupení – naopak, do jisté míry se na vzniku a fungování tohoto systému podílely všechny relevantní politické strany, byť, jak ukazují např. výše citovaná vyjádření Donalda Tuska, Občanská platforma si negativní aspekty tohoto systému patrně uvědomovala a měla snahu to nějak zohlednit.

Při nárůstu politického pnutí může ústavní odpovědnost působit jako mechanismus řešení politických konfliktů díky tomu, že umožňuje vyšetření podezřelých činností a v případě potřeby také odstranění zkorumpovaných politiků. Tuto funkci však může plnit pouze v podobě nepolitického nástroje akceptovaného napříč politickým spektrem. Praktické uplatňování ústavní odpovědnosti v Polsku tímto způsobem však probíhalo zejména v 90. letech minulého století, což bylo dáno změnou režimu, množstvím afér, se kterými bylo třeba se vypořádat, ale zejména společnou vůlí většiny politických subjektů ústavní odpovědnost vyvodit. Množství spáchaných deliktů v té době kromě chaotické atmosféry transformace odráželo také nedoceníání odpovědnostních mechanismů.

Po roce 2000 však postupně došlo k výrazné polarizaci politické scény a v souvislosti s tím k politizaci mechanismu ústavní odpovědnosti. To se projevilo výrazným poklesem počtu zahájených řízení. Svým způsobem lze tedy sledovat přechod od mezistranického vyvození ústavní odpovědnosti ke stranickému boji. Nikoli v rovině, kdy by obvinění byla uměle vytvářena s cílem pošpinit konkrétní osoby, ale spíše v té rovině, že žádání z politických stran nemá zájem strílet do vlastních řad, což činí získání potřebné většiny v Sejmu téměř nereálným.

Kauza Zbigniewa Ziobra, zejména v důsledku snahy strany Právo a spravedlnost vykreslit toto řízení jako politický proces, jako odvetu Občanské platformy, vedla k výraznému oslabení významu ústavní odpovědnosti a důvěry společnosti v tento mechanismus. Jasně ukázala, že v ústavní praxi nejde jen o právní předpisy a jejich aplikaci. Velmi důležité je politické prostředí, veřejné mínění a důvěra společnosti i politické reprezentace v ústavně vymezené postupy. Oslabením ústavní odpovědnosti ve spojení s paralizací Ústavního tribunálu došlo k praktickému vyloučení dvou hlavních nástrojů právní odpovědnosti a tím k zásadnímu ohrožení právního státu. Náprava těchto necitlivých zásahů do ústavního systému s cílem upevnit politickou moc nebude jednoduchá, protože jí nelze docílit pouze právními postupy. Znovuvybudování ztracené důvěry společnosti v demokratický právní stát je možné, jedině pokud ve společnosti přítomný konflikt ztratí na své intenzitě. Jedním z kroků na této cestě musí být všeobecný příklon k základním ústavním hodnotám bez ohledu na to, zda při dosahování krátkodobých politických cílů jsou někomu k užítku či naopak překážkou.

Automatizované rozhodovanie a profilovanie v pracovnoprávných vzťahoch podľa Všeobecného nariadenia o ochrane údajov*

Automated Decision-making and Profiling in Employment Relationships under General Data Protection Regulation

Jakub Vojtko**

Abstrakt

Cieľom tohto článku je analyzovať dopad právnej úpravy Všeobecného nariadenia o ochrane údajov na pracovnoprávne vzťahy. Príspevok sa pritom prednostne zameriava na právnú úpravu reagujúcu na moderné technológie uplatňované pri spracúvaní osobných údajov. Hlavným predmetom príspevku je preto právna úprava rozhodovania na základe automatizovaného spracúvania vrátane profilovania a jej spôsobilosť vyrovnat' sa s osobitnými problémami, ktoré automatizované rozhodovanie v praxi v pracovnoprávných vzťahoch spôsobuje.

Výsledkom analýzy je záver, že právna úprava automatizovaného rozhodovania a profilovania podľa Všeobecného nariadenia o ochrane údajov môže, v závislosti od vyriešenia výkladových nejasností, významne posilniť ochranu práv a postavenie zamestnancov pri automatizovanom spracúvaní osobných údajov. Na druhej strane nová právna úprava predstavuje výzvu pre zamestnávateľov, aby prispôbili procesy rozhodovania náročným podmienkam, ale aj pre vývojárov profilovacích algoritmov, aby zabezpečili transparentnosť automatizovaného rozhodovania.

Klíčová slova

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov; automatizované rozhodovanie; profilovanie; právo nebyť subjektom rozhodnutia; právo na ľudský zásah; pracovnoprávne vzťahy.

Abstract

The goal of this article is to analyse the impact of a legal regulation of the General Data Protection Regulation on employment relationships. The scope of this contribution is preferentially on a regulation reacting to modern technologies applied to the processing of personal data. The main object of this article is therefore a regulation of decision-making based on automated processing including profiling and its suitability to cope with specific problems, which are caused in employment relationships in practice by the automated decision-making.

* Vedecký príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu č. APVV-15-0066 s názvom: „Nové technológie v pracovnom práve a ochrana zamestnanca“, zodpovedná riešiteľka: prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.

** Mgr. Jakub Vojtko, Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave / Department of Labour Law and Social Security Law, Faculty of Law, Trnava University in Trnava, Slovak Republic / E-mail: jakub.vojtko@tvu.sk; jakub.vojtko@gmail.com

The result of the analysis is a conclusion that regulation of the automated decision-making and profiling stated by General Data Protection Regulation could, depending on resolving of an interpretation unclarities, notably strengthen the protection of rights and position of employees subjected to the automated personal data processing. On the other hand, new regulation imposes a challenge for employers to adapt the decision-making processes to difficult conditions, but also for developers of profiling algorithms to ensure a transparency of the automated decision-making.

Keywords

General Data Protection Regulation; Automated Decision-making; Profiling; Right not to be a Subject to Decision; Right to Human Intervention; Employment Relationships.

Úvod

Pravidlá ochrany a používania osobných údajov v EÚ upravovala viac ako dve desaťročia Smernica o ochrane osobných údajov¹ a na jej základe prijaté vnútroštátne predpisy. Počas týchto dvoch desaťročí zaznamenali informačné technológie možno bezprecedentný pokrok. Začalo byť zjavným, že Smernica o ochrane osobných údajov už nemôže zmysluplne plniť svoju úlohu, pretože nereflektuje tento technologický pokrok. Preto bolo s účinnosťou od 24. 05. 2016 prijaté Všeobecné nariadenie o ochrane údajov.² V súlade s článkom 99 ods. 2 sa Všeobecné nariadenie o ochrane údajov bude uplatňovať od 25. 05. 2018.

V modernej technologicky vyspelej spoločnosti nie je nezvyčajné, že automatizované systémy sa aplikujú nie len vo sfére výroby, ale prenikajú aj do sféry rozhodovania. Počítačové algoritmy založené na schopnosti učiť sa a zdokonaľovať sa v podávaní želaného výsledku dokážu spracovať veľké množstvo vstupných premenných a vyvodit' medzi nimi v krátkom čase vzťahy a závislosti, ktoré sa vymykajú ľudskému chápaniu.³ Uplatnenie našli predovšetkým vo sfére burzových obchodov, poskytovania úverov, ale tiež pri prijímaní zamestnancov a hodnotení ich pracovného výkonu. Najmä v druhých dvoch prípadoch algoritmy pri profilovaní spracúvajú osobné údaje dotknutých osôb získané z rôznych zdrojov a snažia sa predpovedať či už bonitu klienta alebo kvalitu uchádzača o zamestnanie. Na základe výstupov týchto algoritmov potom nasleduje viac, či menej automatizované rozhodnutie.

- 1 Smernica Európskeho parlamentu a Rady 95/46/EHS z 24. 10. 1995 o ochrane fyzických osôb pri spracovaní osobných údajov a voľnom pohybe týchto údajov (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 13/zv. 15; Ú. v. ES L 281, 23. 11. 1995) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 z 29. 09. 2003 (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 1/zv. 4; Ú. v. EÚ L 284, 31. 10. 2003).
- 2 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. 04. 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Text s významom pre EHP) (Ú. V. EÚ L 119, 04. 05. 2016).
- 3 Porovnaj, vrátane literatúry uvedenej v poznámkach k textu: GOODMAN, B. a S. FLAXMAN. European Union Regulations on Algorithmic Decision-making and a „Right to Explanation“ In: *2016 ICML Workshop on Human Interpretability in Machine Learning* [online]. In: *arXiv preprint arXiv:1606.08813*. 2016, s. 6 a nasl. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <https://arxiv.org/pdf/1606.08813.pdf>

Automatizované rozhodovanie a profilovanie môže mať v praxi veľmi vážne následky a jeho používanie otvára celý rad viac či menej skrytých problémov. Zavádzanie automatizovaného rozhodovania do praxe je motivované okrem iného tým, že je spravidla objektívnejšie, rýchlejšie a menej náchylné na chyby v porovnaní s rozhodovaním ľudským. Na druhej strane pri pripomenutí si hesla „*summum ius, summa iniuria*“⁴ hrozí nie zanedbateľné riziko, že automatizované spracovanie založené na zvážení stanovených objektívnych skutočností, ktoré nezohľadní určité osobitosti konkrétneho prípadu, môže na výstupe ponúknuť výsledok, ktorý sa ukáže ako nespravodlivý alebo nesprávny. Nekritické spoliehanie sa na automatizované rozhodovanie tiež zvyšuje riziko nesprávneho výsledku zámerným alebo neúmyselným zadaním nepravdivých vstupných údajov. Automatizované rozhodovanie pritom môže predstavovať riziko nie len pre adresáta automatizovaného rozhodnutia, ale tiež pre používateľa využívajúceho informačné technológie. Ďalším z problémov automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania je rozsah spracovávaných osobných údajov. V súčasnosti už pre profilovacie programy nepredstavuje problém zbierať a analyzovať dáta zo širokého spektra zdrojov zahŕňajúcich okrem interných databáz aj údaje z internetu, napr. zo sociálnych sietí.⁴ Ak predmetom takéhoto spracovania budú napríklad aj informácie o rase, sexuálnej orientácii, zdravotnom stave, politickej príslušnosti etc., existuje vážne riziko, že automatizovaným rozhodovaním bude dochádzať k diskriminácii. Navyše ani vylúčenie takýchto údajov zo spracovania v konečnom dôsledku neznamená, že automatizované rozhodnutie nebude obsahom týchto údajov ovplyvnené. Vedecké štúdie⁵ totiž naznačujú, že ani vylúčením takýchto osobných údajov zo spracovania nemusí byť diskriminácia vylúčená, pretože naďalej sa budú spracúvať dáta, ktoré s týmito osobnými údajmi sú v korelácii.⁶

Algoritmy automatizovaného rozhodovania majú často vlastnosti tzv. „čiernej skrinky“. Známe sú vstupné údaje a výstup, proces spracovania je však často mimoriadne

4 V pracovnoprávných vzťahoch je otázkou na samostatnú analýzu, či je spracovanie osobných údajov získaných o zamestnancovi alebo o uchádzačovi o zamestnanie zo sociálnych sietí legálne. K tomu pozri napr.: BARANCOVÁ, H. *Nové technológie pracovnom práve a ochrana zamestnanca (možnosti a riziká)*. Praha: Leges, 2016, s. 37 a nasl.; ŽULOVÁ, J. Používanie sociálnych sietí pri výbere zamestnancov (z pracovnoprávneho hľadiska). *Justičná revue*, roč. 68, 2016, č. 6–7, s. 729 a nasl.

5 Pozri: GOODMAN, B. a S. FLAXMAN. European Union Regulations on Algorithmic Decision-making and a „Right to Explanation“ In: *2016 ICML Workshop on Human Interpretability in Machine Learning* [online]. In: *arXiv preprint arXiv:1606.08813*. 2016, s. 4 a nasl. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <https://arxiv.org/pdf/1606.08813.pdf>, vrátane štúdií, na ktoré autori v texte odkazujú.

6 Uvedené môžeme zjednodušene ilustrovať napríklad takto: Distribúcia obyvateľov podľa národnosti a etnika nie je na území Slovenskej republiky homogénna. Výsledok automatizovaného rozhodnutia môže byť ovplyvnený etnickým pôvodom napríklad aj v prípade, ak jedna z posudzovaných premenných je bydlisko. Profilovací program preto napríklad neodmietne žiadateľa o prácu preto, že by z databáz tohto programu vyplývalo, že občania daného etnika majú slabé pracovné návyky, ale preto, že slabé pracovné návyky majú občania žijúci na území, kde žije aj žiadateľ.

komplexný a náročný na analýzu.⁷ Na rozdiel od ľudského rozhodovania, rozhodovanie profilovacieho algoritmu je často nemožné jasne, jednoznačne a zrozumiteľne odôvodniť.⁸

Cieľom tohto článku je analyzovať účinok Všeobecného nariadenia o ochrane údajov na pracovnoprávne vzťahy, a predovšetkým skúmať, či Všeobecné nariadenie o ochrane údajov je spôsobilé reagovať na vyššie naznačené problémy spojené s rozhodovaním založeným na automatizovanom spracúvaní osobných údajov vrátane profilovania.

1 Všeobecné nariadenie o ochrane údajov a pracovnoprávne vzťahy

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov ako sekundárny právny akt EÚ s priamou záväznosťou v členských štátoch je na rozdiel od Smernice o ochrane osobných údajov snahou nie o harmonizáciu ale o unifikáciu právnej úpravy. V tomto prípade celkom zámerne používame termín „*snaha*“, pretože na viacerých miestach Všeobecné nariadenie o ochrane údajov odkazuje na vnútroštátnu právnu úpravu alebo členské štáty vyzývajú na podrobnejšiu úpravu.⁹ K unifikácii pravidiel ochrany osobných údajov preto dôjde len v obmedzenom rozsahu.

Článok 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov dáva členským štátom možnosť¹⁰ „*stanoviť konkrétnejšie pravidlá na zabezpečenie ochrany práv a slobôd pri spracúvaní osobných údajov zamestnancov v súvislosti so zamestnaním*“. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov pritom

⁷ Mnohé programy sú založené na princípe tzv. neurónových sietí. Každý vstup neurónovej siete je určitým spôsobom kvantifikovaný na tzv. vstupnej vrstve. Medzi jednotlivými vstupmi sú navzájom vytvorené vzťahy, pričom sa jednotlivým vstupom priradujú rôzne váhy. Spracovaním vstupov na základe ich vzťahov a váh algoritmus vypočíta ďalšie abstraktné dáta, ktoré uloží do vnútornej vrstvy neurónovej siete. Dátam vo vnútornej vrstve sú priradené nové vzťahy a váhy a podľa komplexnosti neurónovej siete je výsledok spracovania výstupom neurónovej siete alebo vstupom pre ďalšiu z jej vnútorných vrstiev.

⁸ Vzťahy a váhy medzi údajmi sú stanovené programátorom len na počiatku vývoja programu. Nasleduje proces tzv. strojového učenia, kedy sa váhy a vzťahy medzi údajmi priebežne upravujú, tak aby sa pri odlišných dátach na vstupe dosiahol s čoraz väčšou spoľahlivosťou očakávaný výsledok. Programátor pritom do tohto procesu často ani nemusí zasiahnuť. Preto môže viesť s akou spoľahlivosťou algoritmus podáva správny výsledok, nevie však akým hodnotiacim postupom algoritmus k tomuto výsledku dospeje. Pri vynaložení určitého úsilia ešte programátor môže sledovať, aké váhy sú priradené jednotlivým vstupom v jednotlivých vzťahoch na vstupnej vrstve a na čoraz abstraktnejších vnútorných vrstvách, nevie však prečo je práve takéto nastavenie váh dôležité pre správny výsledok. Náročným môže napríklad byť už len určiť, akým spôsobom, a ktoré vstupy zmeniť, aby sa dosiahol určitý výsledok.

⁹ Vo sfére pracovného práva sú odchýlky a upresnenia prípustné najmä podľa čl. 9 ods. 2 písm. b) a h), čl. 22 ods. 2 písm. b), ale predovšetkým podľa čl. 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

¹⁰ Nie povinnosť, na rozdiel od napr. čl. 85 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov, ktoré formuluje, že členské štáty „*zosúladia právo na ochranu osobných údajov podľa tohto nariadenia s právom na slobodu prejavu a právom na informácie vrátane spracúvania na žurnalistické účely a na účely akademickej, umeleckej alebo literárnej tvorby*“. Rovnako v druhom odseku citovaného článku sa používa formulácia „*členské štáty stanovia výnimky a odchýlky*“ z príslušných kapitol Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. V tomto prípade sme preto toho názoru, že členské štáty sú povinné prijať určité výnimky z ochrany osobných údajov, pokiaľ ide o konflikt so slobodou prejavu a s právom na informácie.

upravuje demonštratívny zoznam účelov spracovania osobných údajov, na ktoré sa konkrétnejšie pravidlá môžu vzťahovať.¹¹

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov neuvádza výslovne, čo sa myslí pojmom „*konkrétnejšie pravidlá*“. Tento termín možno interpretovať v zásade dvojako. Po prvé možno daný pojem a pravidlo stanovené v článku 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov vykladať tak, že členské štáty môžu právnu úpravu Všeobecného nariadenia ochrane údajov len spresniť a prispôbiť na špecifické situácie vyplývajúce z pracovnoprávných vzťahov, nesmú sa však od tejto právnej úpravy odchýliť, či prekročiť ňou stanovený rámec. Po druhé možno citované ustanovenie vykladať tak, že členský štát môže prijať za podmienok stanovených v článku 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov osobitnú právnu úpravu, ktorá bude mať povahu výnimiek z pravidiel stanovených Všeobecným nariadením o ochrane údajov.

V prospech prvého výkladu svedčí zaužívaný interpretačný postup, že odchýlky od pravidla je potrebné vykladať zužujúco. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov pri tom vo svojich ustanoveniach stanovuje pravidlá spracovania osobných údajov, ktoré sa uplatnia ako pravidlo vo všeobecnosti. Článok 88 naproti tomu predstavuje výnimku v osobitnom prípade spracovania v súvislosti so zamestnaním. V tomto prípade sa výnimočne má použiť konkrétnejšia právna úprava stanovená členským štátom. Dikcia „*môžu stanoviť konkrétnejšie pravidlá*“ pri doslovnom až reštriktívnom výklade znamená spresnenie stanovených pravidiel, nie odchýlenie sa od nich.

Druhý výklad možno oprieť okrem iného o znenie čl. 88 ods. 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov, podľa ktorého konkrétnejšie pravidlá podľa ods. 1 zahŕňajú „*vhodné a osobitné opatrenia*“. Aj pri relatívne reštriktívnom výklade je stále možné uvedené ustanovenie chápať ako oprávnenie prijímať osobitnú – *lex specialis* právnu úpravu vo vzťahu k subsidiárnej úprave podľa Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. Takáto špeciálna úprava sa preto v určitom rozsahu bude od generálnej úpravy môcť odchýliť. Limitom odchýlenia sa pri tomto výklade bude v prvom rade účel ustanovení článku 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov, ktorým je zabezpečenie ochrany práv a slobôd pri spracúvaní osobných údajov zamestnancov (ods. 1) a zaistenie ľudskej dôstojnosti a oprávnených záujmov a základných práv dotknutej osoby (ods. 2). Pri tom bude rozhodujúce skúmať najmä proporcionalitu medzi zásahom do pravidiel spracúvania osobných údajov a práv, ktoré sa nimi chránia na jednej strane, a účinkom, ktorý sa týmto

¹¹ Ide o tieto účely spracovania:

- prijatie do zamestnania,
- plnenie pracovnej zmluvy vrátane plnenia povinností vyplývajúcich z právnych predpisov a kolektívnych zmlúv,
- riadenie, plánovanie a organizácia práce,
- rovnosť a rozmanitosť na pracovisku,
- ochrana zdravia a bezpečnosti pri práci,
- ochrana majetku zamestnávateľa alebo zákazníka,
- uplatňovanie a využívanie práv a výhod súvisiacich so zamestnaním a ukončenie pracovného pomeru.

zásahom v súlade so stanoveným účelom dosiahne. Zároveň by podľa nášho názoru SD EÚ nepripustil, ani ak by právna úprava Všeobecného nariadenia o ochrane údajov bola právnou úpravou prijatou na základe článku 88 zbavená svojho účelu a účinku.

Domnievame sa, že pri aplikovaní prvého výkladu článku 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov by použiteľnosť tohto ustanovenia v praxi bola značne limitovaná a zrejme by nemohla naplniť cieľ, ktorý sa od tejto úpravy očakáva – osobitne upraviť špecifiká, ktoré vznikajú v súvislosti so spracovaním osobných údajov v pracovnoprávných vzťahoch. Preto sa skôr a s prízvukovaním limitov uvedených vyššie prikláňame k druhej alternatíve výkladu. Každopádne, aj v prípade prvého výkladu je prijatie konkrétnych pravidiel na úrovni členských štátov pravdepodobné.

V súlade s bodom 155 Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov budú predmetom úpravy prijatej podľa čl. 88 najmä „*podmienky, za ktorých sa môžu na základe súhlasu zamestnanca spracúvať osobné údaje v súvislosti so zamestnaním, na účely prijatia do zamestnania, plnenia pracovnej zmluvy vrátane plnenia povinností vyplývajúcich z právnych predpisov alebo kolektívnych zmlúv, na účely riadenia, plánovania a organizácie práce, rovnosti a rozmanitosti na pracovisku, ochrany zdravia a bezpečnosti pri práci, ako aj na účely uplatňovania a využívania práv a výhod súvisiacich so zamestnaním na individuálnom alebo kolektívnom základe, a na účely ukončenia pracovného pomeru*“ Je veľmi pravdepodobné, že tieto konkrétne pravidlá sa budú štát od štátu líšiť, preto najmä vo sfére pracovnoprávných vzťahov budú musieť predovšetkým nadnárodní zamestnávateľia a ich personálne oddelenia investovať nemalé úsilie do zosúladovania interných postupov s konkrétnymi pravidlami prijatými v jednotlivých členských štátoch.¹² V tomto smere Všeobecné nariadenie o osobných údajov zlyháva v snahe o jednotnú úpravu vo všetkých členských štátoch.

1.1 Právny základ spracovania osobných údajov

Skúsenosti z praxe naznačujú, že najčastejším právnym základom, ktorý zamestnávateľia aplikujú pri spracovaní osobných údajov svojich zamestnancov je súhlas zamestnanca so spracovaním, najčastejšie vyjadrený v pracovnej zmluve.

Uvedený postup je kritizovaný, pretože v praxi zamestnanec často nemá možnosť zasiahnuť do znenia pracovnej zmluvy a do doložky o udelení súhlasu so spracovaním osobných údajov.¹³ Aj keby takúto možnosť mal, vzhľadom na faktickú nerovnováhu pozíciu pri uzavieraní pracovnej zmluvy, by si často nemohol dovoliť súhlas neudeliť. To isté obdobie platí pre odvolanie súhlasu počas trvania pracovnej zmluvy.

12 Porovnaj: NERINCKX, S., T. VAN CANNEYT a G. GOOSSENS. *The New EU Data Protection Regime from an HR Perspective* [online]. 2016. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <http://www.amcham.be/publications/amcham-connect/2016/march/fieldfisher-gdpr-data-protection-human-resources-hr-perspective>

13 Pozri: tamže.

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov reaguje na vyššie uvedenú prax tým, že výslovné zakotvuje, že súhlas dotknutej osoby je „akýkoľvek slobodne daný, konkrétny, informovaný a jednoznačný prejav vôle dotknutej osoby, ktorým formou vyhlásenia alebo jednoznačného potvrdzujúceho úkonu vyjadruje súhlas so spracúvaním osobných údajov, ktoré sa jej týka“.¹⁴ Uvedená definícia predovšetkým zahŕňa, že súhlas musí byť slobodný. Súhlas nie je preto daný, ak dotknutá osoba nemá skutočnú alebo slobodnú vôľu alebo nemôže odmietnuť či odvolať súhlas bez obavy z nepriaznivých následkov. Preto za okolností, keď medzi postavením dotknutej osoby a prevádzkovateľom je jednoznačný nepomer, a preto nie je pravdepodobné, že sa súhlas poskytol slobodne, nemal by byť takýto súhlas platným právnym dôvodom na spracovanie.¹⁵ Článok 7 ods. 4 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov ďalej stanovuje, že pri posudzovaní slobodnej vôle pri poskytnutí súhlasu sa má zohľadniť, či sa plnenie zmluvy a poskytnutie služby podmieňuje súhlasom so spracúvaním údajov, ktorý nie je na plnenie zmluvy nevyhnutný.

V zmysle vyššie uvedeného preto v súlade so Všeobecným nariadením o ochrane údajov zamestnávateľ nebude môcť podmieňovať uzatvorenie ani trvanie pracovnej zmluvy udelením alebo neodvolaním súhlasu na spracovanie osobných údajov, ak takýto súhlas nie je na plnenie pracovnej zmluvy nevyhnutný. Na druhej strane, ak je spracúvanie osobných údajov nevyhnutné na plnenie pracovnej zmluvy, zamestnávateľ nemusí¹⁶ vyžadovať udelenie súhlasu, pretože takáto okolnosť je sama o sebe zákonným dôvodom na spracovanie osobných údajov.¹⁷

V praxi preto možno predpokladať, že zamestnávatelia prehodnotia zaužívanú prax a pokúsia sa spracúvané osobné údaje naviazať na niektorý z iných právnych základov podľa čl. 6 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov, predovšetkým podľa písm. b)¹⁸ vo vzťahu k spracúvaniu na účely platenia mzdy, rozvrhu pracovných zmien, dovoleníek, etc. a písm. f)¹⁹ najmä na účely ochrany majetku a záujmov zamestnávateľa, informovania klientov o zamestnancoch etc.

14 Pozri čl. 4 bod 11 a bod 32 a 42 preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

15 Pozri body 42 a 43 preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

16 Podľa čl. 6 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov je spracúvanie „zákonné iba vtedy a iba v tom rozsahu, keď je splnená aspoň jedna“ z podmienok – právnych základov spracovania vymenovaných v tomto ustanovení. Potvrďuje sa tak možnosť kumulácie týchto právnych základov a nie je vylúčený ani postup, keď si spracovateľ potvrdí spracovanie údajov, ktoré môže spracovať bez súhlasu, aj súhlasom dotknutej osoby. Táto skutočnosť nebola z pôvodného znenia čl. 7 Smernice o ochrane osobných údajov zrejímá.

17 Pozri čl. 6 ods. 1 písm. b) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

18 Spracúvanie nevyhnutné na „plnenie zmluvy, ktorej zmluvnou stranou je dotknutá osoba, alebo aby sa na základe žiadosti dotknutej osoby vykonali opatrenia pred uzatvorením zmluvy“.

19 Spracúvanie je nevyhnutné „na účely oprávnených záujmov, ktoré sleduje prevádzkovateľ alebo tretia strana, s výnimkou prípadov, keď nad takýmito záujmami prevažujú záujmy alebo základné práva a slobody dotknutej osoby, ktoré si vyžadujú ochranu osobných údajov, najmä ak je dotknutou osobou dieťa“.

Prvý z uvedených právnych základov je relatívne úzko vymedzený na okolnosti týkajúce sa zmluvného vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom. Druhý právny základ je vymedzený všeobecnejšie oprávneným záujmom, je však limitovaný prípadmi, keď záujmy alebo základné práva zamestnanca ako dotknutej osoby prevažujú. Zamestnávateľ tak musí vykonať test proporcionality, pričom najmä v prípade jurisdikcií s nie príliš ustálenou rozhodovacou činnosťou súdov a iných orgánovej verejnej moci je jeho právna pozícia neistá.

V prípadoch keď zamestnávateľ bude musieť na spracovanie osobných údajov zamestnanca vyžiadať jeho súhlas alebo ak si vyslovením súhlasu chce potvrdiť neistú právnu pozíciu, bude musieť postupovať obozretne. Ideálne by súhlas so spracovaním osobných údajov mal byť naformulovaný na samostatnej listine popri pracovnej zmluve.²⁰ Súhlas by okrem ďalších náležitostí²¹ mal tiež nevyhnutne obsahovať informáciu o možnosti jeho odvolania ideálne s uistením, že odmietnutie alebo odvolanie súhlasu nebude zamestnávateľom postihnuté.²²

2 Automatizované rozhodovanie a profilovanie v pracovnoprávnych vzťahoch

Ako bolo naznačené v úvode, aj v pracovnoprávnych vzťahoch sa na vyhodnocovanie súborov dát, často vo forme osobných údajov používajú informačné technológie – algoritmy založené napríklad na neurónových sieťach a strojovom učení.

V zmysle čl. 4 bod 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov spracúvanie údajov je operáciou alebo súborom operácií s osobnými údajmi, „*bez ohľadu na to, či sa vykonávajú automatizovanými alebo neautomatizovanými prostriedkami*“. Automatizované spracúvanie preto podlieha pravidlám stanoveným vo Všeobecnom nariadení o ochrane údajov.

Vyššie uvedené algoritmy vykonávajú na účely Všeobecného nariadenia o ochrane údajov tzv. „*profilovanie*“, ktorým v zmysle čl. 4 bod 4. je „*akákoľvek forma automatizovaného spracúvania osobných údajov, ktoré pozostáva z použitia týchto osobných údajov na vyhodnotenie určitých osobných aspektov týkajúcich sa fyzickej osoby, predovšetkým analýzy alebo predvídania aspektov dotknutej fyzickej osoby súvisiacich s výkonnosťou v práci, majetkovými pomermi, zdravím, osobnými preferenciami, záujmami, spoľahlivosťou, správaním, polohou alebo pohybov*“. Ide teda o akési

20 S cieľom vyhnúť sa sporu o to, či zamestnanec mohol pred podpisom pracovnej zmluvy vypracovanej zamestnávateľom zasiahnuť do jej textu a hlavne do textu súhlasu a s cieľom dodržať požiadavky podľa čl. 7 ods. 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. Pozri tiež: MERRELL, L. *EU General Data Protection Regulation – The impact on employers* [online]. 2016. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: http://www.clarkslegal.com/Blog/Post/EU_General_Data_Protection_Regulation_The_impact_on_employers

21 Súhlas musí byť podľa čl. 4 bod 11 a čl. 7 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov slobodný, konkrétny, preukázateľný, jednoznačný, odvolateľný a informovaný na základe zrozumiteľnej jasnej a jednoduchou formulovanej a odlišiteľnej žiadosti o vyjadrenie súhlasu.

22 S cieľom preukázať možnosť slobodnej voľby zamestnancom.

predpovedanie určitých skutočností o dotknutej osobe na základe počítačového spracovania získaných osobných údajov.

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov sa snaží svojimi ustanoveniami reagovať na a kompenzovať problémy spojené s automatizovaným spracovaním vrátane profilovania naznačené v úvode – náchylnosť nezohľadňovať osobitne významné okolnosti konkrétneho prípadu, riziko diskriminácie a náročnosť pochopenia a odôvodnenia výsledku automatického spracovania. Práva dotknutej osoby a povinnosti prevádzkovateľa vo vzťahu k automatizovanému individuálnemu rozhodovaniu a profilovaniu sú upravené v článku 13 ods. 2 písm. f), článku 14 ods. 2 písm. g), článku 15 ods. 1 písm. h), článok 21 ods. 1 a predovšetkým v článku 22 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.²³

Dotknutá osoba má v zmysle vyššie uvedených ustanovení tieto práva:

1. Právo, aby sa na dotknutú osobu nevzťahovalo rozhodnutie založené výlučne na automatizovanom spracúvaní vrátane profilovania.
2. Ak sa neuplatní vyššie uvedené právo, má dotknutá osoba právo na prijatie vhodných opatrení na ochranu jej práv, slobôd a oprávnených záujmov; toto právo zahŕňa minimálne právo na ľudský zásah, právo na vyjadrenie stanoviska a právo napadnúť automatizované rozhodnutie.
3. Právo na informáciu o existencii automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania, ktoré zahŕňa najmenej zmysluplné informácie o použitom postupe a o význame a dôsledkoch spracúvania pre dotknutú osobu.
4. Právo namietat' profilovanie založené na čl. 6 ods. 1 písm. e) alebo f)²⁴ Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

2.1 Právo, aby sa na dotknutú osobu nevzťahovalo automatizované rozhodnutie

Podľa článku 22 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov má dotknutá osoba právo, aby sa na ňu nevzťahovalo automatizované rozhodnutie. Automatizovaným rozhodnutím sa pritom má namysli rozhodnutie, ktoré „je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní, vrátane profilovania, a ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú“. Možno identifikovať dva pojmové znaky automatizovaného rozhodovania:

1. rozhodnutie je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní;
2. rozhodnutie má právne účinky, ktoré sa týkajú dotknutej osoby alebo ju významne ovplyvňujú.

²³ Pozri tiež bod 71 Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

²⁴ Ide o zákonné dôvody na spracúvanie, ktoré je nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci, a ktoré je nevyhnutné na účely oprávnených záujmov, ktoré sleduje prevádzkovateľ, ak nad týmito záujmami neprevažujú práva, slobody a záujmy dotknutej osoby.

2.1.1 Rozhodnutie založené výlučne na automatizovanom spracúvaní

V praxi môžu vzniknúť nejasnosti ohľadom výkladu definičného znaku založenia rozhodnutia výlučne na automatizovanom spracúvaní. Má sa toto ustanovenia vykladať tak, že automatizované rozhodnutie je výlučne rozhodnutie, ktoré bolo prijaté úplne bez ľudskej intervencie?²⁵ Alebo je automatizovaným rozhodnutím aj rozhodnutie, ktoré schválila príslušná fyzická osoba, ale výhradne na základe automatizovaného spracovania?²⁶ Je automatizovaným rozhodnutie založené na počítačovom spracovaní, pričom však príslušná osoba zadáva vstupné parametre?²⁷

Bod 71 Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov uvádza ako príklady automatizovaného rozhodovania „automatické zamietnutie online žiadosti o úver alebo elektronické postupy prijímania pracovníkov bez akéhokoľvek ľudskeho zásahu“. V kontexte tohto bodu pri aplikácii gramatického výkladu sa zdá, že akákoľvek ľudská intervencia, hoci len v podobe formálneho potvrdenia výsledku počítačového spracovania bez akejkoľvek kontroly alebo ďalšieho skúmania, stačí na to, aby rozhodnutie nebolo považované za automatizované.

Odlíšny výsledok prichádza do úvahy pri aplikácii teleologického výkladu. Účelom ustanovenia čl. 22 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov je zabezpečiť, aby súčasťou rozhodovacieho procesu bol ľudský vôľový prvok. Ak je ľudský zásah redukovaný len na formálne potvrdenie hodnotiaceho procesu uskutočneného algoritmom alebo len na stanovenie vstupných premenných tohto hodnotiaceho procesu, nie je tento účel riadne naplnený. Medzi rozhodnutím úplne bez ľudského zásahu a rozhodnutím, pri ktorom človek neaplikuje na spracúvané osobné údaje žiadny myšlienkový alebo hodnotiaci postup nie je podstatný rozdiel. Ľudský zásah je v tomto zmysle aktívna vôľová a hodnotiacia činnosť aspoň nad časťou spracúvaných osobných údajov, na ktorej je rozhodnutie založené. Preto v zmysle tejto interpretácie bude automatizovaným rozhodnutím aj rozhodnutie, v procese ktorého prijímania je ľudský prvok v rozhodovaní zastúpený len formálne.

Konečný výklad citovaného ustanovenia bude musieť poskytnúť zrejme až Európsky výbor pre ochranu údajov na základe čl. 70 ods. 1 písm. f)²⁸ Všeobecného nariadenia

²⁵ Ako príklad uvádzame nasledujúcu situáciu: Algoritmus na základe vstupných dát spočíta výšku odmeny za dobrý pracovný výkon, zadá ju do mzdového systému, na základe čoho bude bez ľudského zásahu táto odmena zahrnutá do mzdy zamestnanca.

²⁶ Algoritmom vypočítaná odmena sa nezadá do mzdového systému automaticky, ale najprv ju formálne potvrdí na to určená osoba, bez toho aby vykonávala vlastné hodnotenie veci, a zadá ju na spracovanie na mzdovom oddelení.

²⁷ Príslušná osoba zadá algoritmu, ktoré vstupy má pri výpočte výšky odmeny zohľadňovať. Analýza vstupných dát je však ako v predchádzajúcich prípadoch zverená výhradne algoritmu.

²⁸ „Výbor zaisťuje konzistentné uplatňovanie tohto nariadenia. Na tento účel výbor z vlastnej iniciatívy, alebo prípadne na žiadosť Komisie, najmä [...] vydáva usmernenia, odporúčania a najlepšie postupy v súlade s písmenom e) tohto odseku s cieľom podrobnejšie určiť kritériá a podmienky pre rozhodnutia založené na profilovaní podľa článku 22 ods. 2“.

o ochrane údajov a Súdny dvor EÚ, pre vylúčenie neistoty však možno odporučiť, aby prevádzkovatelia dôsledne zhodnotili z hľadiska účasti ľudského prvku všetky rozhodovacie procesy s právnymi účinkami na dotknuté osoby alebo na ich právom chránené záujmy. Napríklad ak zamestnanec agentúry dočasného zamestnávania bude chcieť z databázy vybrať vhodných zamestnancov na dočasné pridelenie ku klientovi, môže aj nemusí ísť o automatizované rozhodovanie. Ak na výber zamestnancov použije filtre, ktorými výber postupne zúži len na zamestnancov spĺňajúcich určité konkrétne stanovene požiadavky, nepôjde o automatizované rozhodnutie.²⁹ Ak si však z databázy nechá vybrať vhodných zamestnancov napríklad filtrovaním podľa relevancie, pričom výhradne na základe tohto výberu kladne alebo zamietavo rozhodne o dočasnom pridelení, môže už ísť o automatizované rozhodnutie.³⁰

2.1.2 Rozhodnutie s právnymi účinkami, ktoré sa týkajú dotknutej osoby alebo ju podobne významne ovplyvňujú

Ustanovenie čl. 22 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov sa vzťahuje na automatizované rozhodnutia, ktoré majú právne účinky, teda spôsobujú vznik, zmenu alebo zánik práv a povinností dotknutej osoby. Predmetom uvedeného ustanovenia preto nie sú všetky rozhodnutia založené na automatizovanom spracovaní. Typicky napríklad automatizované rozhodnutie o tom, aká cieľená reklama sa používateľovi internetového e-mailového klienta zobrazí, samo o sebe nemá právne účinky. Na druhej strane automatizované stanovenie výšky variabilnej zložky mzdy bude rozhodnutím v pôsobnosti citovaného ustanovenia, pretože má účinok na obsah práva zamestnanca na mzdu za vykonanú prácu, a to aj napriek tomu, že môže byť sporné posúdiť, či má takéto rozhodnutie povahu právneho úkonu, alebo len výkonu práva zamestnávateľa.

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov rozširuje pôsobnosť práva uplatniť neúčinnosť automatizovaného rozhodovania aj na také rozhodnutia, ktorého právne účinky dotknutú osobu významne ovplyvňujú. Pri zohľadnení textu bodu 71 Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov pôjde napríklad o automatizované rozhodnutie o vyradení uchádzača z výberového konania. Uchádzačovi v tomto prípade nevznikajú, nemenia sa ani nezaničujú práva uchádzača ako dotknutej osoby, napriek tomu je dotknutý dôležitý záujem tejto osoby – záujem zamestnať sa, a Všeobecné nariadenie o ochrane údajov poskytuje dotknutej osobe ochranu.

2.1.3 Obsah práva dotknutej osoby

V odbornej literatúre je sporné, či analyzované ustanovenie predstavuje zákaz automatizovaného rozhodovania s výnimkou podľa ods. 2 citovaného článku, alebo či sa ním

²⁹ Výber konkrétnych filtrov vykonáva zamestnanec na základe svojho uváženia.

³⁰ Zoradenie databázy podľa relevancie prenecháva algoritmu časovo náročné zhodnotenie vstupných údajov vo vzájomných súvislostiach. Rozhodovací proces sa tak prenáša z človeka na počítač.

konštruuje právo dotknutej osoby domáhať sa, aby automatizované rozhodnutie proti nej bolo neúčinné.³¹ V kontexte dikcie prvej vety bodu 71 Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov: „*Dotknutá osoba by mala mať právo nepodliehať rozhodnutiu*“ sa potvrdzuje druhá možnosť. Z tohto dôvodu bude preto rozhodnutie založené na automatizovanom spracúvaní vyvolávať právne účinky, kým dotknutá osoba neuplatní svoje právo, aby sa na ňu toto rozhodnutie nevzťahovalo.

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov neupravuje spôsob uplatnenia práva dotknutej osoby podľa čl. 22 ods. 1. Ako najprirodzenejšie riešenie sa javí prejav vôle – jednostranný adresovaný právny úkon, doručený prevádzkovateľovi. Forma tohto právneho úkonu nie je stanovená, je preto prípustná aj ústna alebo iná forma. Dikcia vyššie citovaných ustanovení vyjadruje, že dotknutá osoba sa môže domáhať, aby nepodliehala rozhodnutiu resp. aby sa na ňu nevzťahovalo. Uvedené naznačuje, že účinky rozhodnutia založeného na automatizovanom spracúvaní uplatnením tohto práva zanikajú *ex tunc*.

Ak bude mať prevádzkovateľ záujem na tom, aby nastúpili právne účinky, ktoré predpokladal pri vydaní rozhodnutia založeného na automatizovanom spracúvaní, bude musieť rozhodnúť znovu, tentokrát inak ako automatizovane. Pri tom možno odporučiť, aby prevádzkovateľ svoje rozhodnutie náležite odôvodnil, aby vylúčil akékoľvek pochybnosti o tom, že išlo len o potvrdenie pôvodného rozhodnutia alebo o nové automatizované rozhodnutie s fiktívnym ľudským zásahom.

2.1.4 Výnimky z práva na neúčinnosť automatizovaného rozhodnutia

Článok 22 ods. 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov upravuje nasledujúce situácie, kedy sa právo dotknutej osoby na neúčinnosť automatizovaného rozhodnutia neuplatní, ak rozhodnutie je:

- a) nevyhnutné na uzavretie alebo plnenie zmluvy medzi dotknutou osobou a prevádzkovateľom; Príkladmi automatizovaného spracovania nevyhnutného na uzavretie zmluvy alebo na plnenie zmluvy v pracovnoprávných vzťahoch môže byť automatizovaný proces prijímania zamestnancov, automatizované rozvrhovanie pracovných zmien, výpočet variabilnej zložky mzdy atď. Do tohto rozsahu podľa nášho názoru nebude patriť napríklad hodnotenie pracovnej výkonnosti zamestnanca alebo uspokojivého plnenia pracovných úloh, pretože v tomto prípade nepôjde o rozhodovanie nevyhnutné pre plnenie pracovnej zmluvy, ale o rozhodovanie nevyhnutné na ochranu záujmov zamestnávateľa.
- b) povolené právom EÚ alebo právom členského štátu, ak toto právo zároveň stanovuje vhodné opatrenia na ochranu práv, slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby;

³¹ Porovnaj: BOARDMAN, R., J. MULLOCK a A. MOLE. Bird & Bird & guide to the General Data Protection Regulation. *Bird & Bird* [online], 2016, s. 30. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <https://www.twobirds.com/~media/pdfs/gdpr-pdfs/bird—bird—guide-to-the-general-data-protection-regulation.pdf?la=en>

V zmysle bodu 71 Preambuly sa táto výnimka má vzťahovať napríklad na situácie monitorovania podvodov a daňových únikov.

- c) založené na výslovnom súhlase dotknutej osoby; Profilovanie a automatizované rozhodovanie je formou spracovania osobných údajov. Na uvedený súhlas sa preto budú vzťahovať pravidlá vyjadrené v čl. 7 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. Súhlas preto musí byť preukázateľný, daný na základe zrozumiteľnej žiadosti, odvolateľný a slobodný.

V prípadoch uvedených pod písmenom a) a c) vyššie poskytuje Všeobecné nariadenie o ochrane údajov namiesto práva na neúčinnosť alternatívnu formu ochrany dotknutej osoby. Prevádzkovateľ má podľa čl. 22 ods. 3 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov vykonať vhodné opatrenia na ochranu práv, slobôd a chránených záujmov dotknutej osoby. Minimálny rozsah týchto opatrení zahŕňa právo vyjadriť svoje stanovisko, právo napadnúť rozhodnutie a právo na ľudský zásah zo strany prevádzkovateľa.

Vo vzájomnom účinku vyššie uvedené práva znamenajú, že automatizované rozhodnutie prevádzkovateľa nemá konečný charakter, pretože na základe prejavu vôle dotknutej osoby musí prevádzkovateľ rozhodnutie preskúmať. V prípade preskúmania nemôže opäť aplikovať výlučne automatizované spracovanie osobných údajov a do rozhodovacieho procesu musí vstúpiť myšlienkový a hodnotiaci proces fyzickej osoby. Prevádzkovatelia sa z týchto dôvodov musia pripraviť na to, že efektívnosť automatizovaných rozhodovacích procesov sa môže existenciou týchto práv znížiť.

Domnievame sa, že rozdiel medzi právom na neúčinnosť rozhodnutia podľa ods. 1 a právom napadnúť rozhodnutie podľa ods. 3 skúmaného ustanovenia spočíva hlavne v tom, že v prípade uplatnenia prvého práva musí prevádzkovateľ vydať nové rozhodnutie, ktorého účinky nastanú až jeho vydaním a prípadne oznámením dotknutej osobe, zatiaľ čo v prípade druhého práva, ak prevádzkovateľ napadnuté rozhodnutie potvrdí, jeho účinky na dotknutú osobu zostanú zachované.³²

2.1.5 Zákaz automatizovaného rozhodovania na základe osobitných kategórií osobných údajov

Výnimka podľa čl. 22 ods. 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov sa podľa ods. 4 neuplatní na rozhodnutia založené na osobitných kategóriách osobných údajov.³³ Preto, aj v prípade, že by prevádzkovateľ mohol uplatniť niektorú z výnimiek zákazu spracovania osobitných kategórií osobných údajov podľa čl. 9 ods. 2 Všeobecného nariadenia

³² Ak by napadnutie rozhodnutia podľa čl. 22 ods. 3 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov malo za následok, že účinky voči dotknutej osobe bude mať až rozhodnutie založené na ľudskom zásahu, nebol by medzi analyzovanými právami v zásade rozdiel a odlišná právna úprava by ods. 1 a ods. 2 a 3 citovaného článku by stratila opodstatnenie.

³³ Tými sa majú podľa čl. 9 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov namysliť údaje o rasovom alebo etnickom pôvode, politických názoroch, náboženskom alebo filozofickom presvedčení alebo členstve v odborových organizáciách, genetické údaje, biometrické identifikačné údaje a údaje o zdraví, sexuálnom živote a sexuálnej orientácii.

o ochrane údajov, dotknutá osoba by mohla uplatniť neúčinnosť automatizovaného rozhodnutia založeného na spracovaní takýchto osobných údajov.

Vyššie uvedené sa v zmysle čl. 22 ods. 4 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov neuplatní, ak:

1. spracovanie osobitných kategórií osobných údajov je odôvodnené:
 - a) výslovným súhlasom so spracúvaním týchto osobných údajov na stanovený účel, ak nie je v práve EÚ alebo v práve členského štátu stanovené, že zákaz spracovania nemožno zrušiť; alebo
 - b) nevyhnutnosťou z dôvodov významného verejného záujmu;³⁴
2. prevádzkovateľ zaviedol vhodné opatrenia na zaručenie práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby. Predovšetkým by malo byť zaručené súkromie a dôstojnosť dotknutej osoby, a keďže ide o rozhodovací proces, právo na rovnaké zaobchádzanie.

Na tomto mieste si dovoľíme upozorniť na nedostatky, na ktoré vo vzťahu k automatizovanému spracovaniu osobitných kategórií osobných údajov upozorňuje odborná literatúra: Vylúčenie osobitných kategórií osobných údajov z automatizovaného spracovania neznamená, že výsledok tohto spracovania nebude týmito osobnými údajmi ovplyvnený. Tieto osobné údaje totiž môžu mať vzťah k iným spracúvaným osobným údajom. S cieľom zabezpečiť spracovanie osobných údajov bez diskriminácie, tak ako to požaduje bod 71 druhý pododsek Preambuly Všeobecného nariadenia o ochrane údajov by sa tak mohol čl. 22 ods. 4 interpretovať rozširujúco aj na osobné údaje v korelácii s osobitnými kategóriami osobných údajov. Vzhľadom na komplexnosť vzťahov medzi množstvom jednotlivých údajov, ktoré obvykle podliehajú profilovacím algoritmom by bola takáto požiadavka prakticky nerealizovateľná. Jeden výklad ustanovenia Všeobecného nariadenia o ochrane údajov tak neposkytuje očakávanú úroveň ochrany a druhý zase je nemožné alebo aspoň mimoriadne náročné v praxi realizovať.³⁵

Na druhej strane vyššie uvedený problém do určitej miery moderuje v prvom rade právo dotknutej osoby namietat' rozhodnutie a požadovať ľudský zásah a v druhom rade práva na úpravu zákazu diskriminácie. Rozhodnutie založené na spracovaní osobných údajov, ktoré sú navonok napríklad rasovo a etnicky neutrálne, ale sú s rasou a etnikom dotknutej osoby v silnej korelácii, môže podľa nášho názoru založiť nepriamu diskrimináciu. Či sú tieto právne garancie dostatočné na ochranu práv, slobôd a oprávnených záujmov dotknutých osôb ukáže až čas, je však potrebné byť si uvedených rizík vedomý.

³⁴ Pre podrobnosti pozri čl. 9 ods. 2 písm. g) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

³⁵ Porovnaj: GOODMAN, B. a S. FLAXMAN. European Union Regulations on Algorithmic Decision-making and a „Right to Explanation“ In: *2016 ICML Workshop on Human Interpretability in Machine Learning* [online]. In: *arXiv preprint arXiv:1606.08813*. 2016, s. 4. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <https://arxiv.org/pdf/1606.08813.pdf>

2.2 Právo namietať profilovanie

Profilovanie ako osobitnú formu spracúvania je za splnenia určitých podmienok možné uskutočňovať aj bez súhlasu dotknutej osoby. Vzhľadom na to, že takéto spracúvanie hoci na základe zákonných dôvodov, by mohlo predstavovať vážny zásah do práv, slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby, upravuje čl. 21 ods. 1 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov právo dotknutej osoby namietať profilovanie.

Právo namietať profilovanie je citovaným ustanovením limitované len na profilovanie na základe čl. 6 ods. 1 písm. e)³⁶ alebo f)³⁷ Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. Právo namietať profilovanie sa, na rozdiel od práv vzťahujúcich sa k automatizovanému rozhodovaniu, uplatní aj v prípade ak výsledkom profilovania nie je rozhodnutie s právnymi účinkami voči dotknutej osobe.

Účinok uplatnenia námietky profilovania spočíva v tom, že prevádzkovateľ nesmie ďalej spracúvať osobné údaje. Tento zákaz môže prekonať, len ak alternatívne preukáže že:

1. dôvody, ktoré viedli k spracúvaniu bez súhlasu dotknutej osoby sú nevyhnutné a prevažujú nad záujmami, právami a slobodami dotknutej osoby. Prevádzkovateľ tak musí preukázať, že zásah do práv dotknutej osoby absolvuje test nevyhnutnosti a primeranosti;
2. spracúvanie je odôvodnené preukazovaním, uplatňovaním alebo obhajovaním právnych nárokov. V tomto prípade má európsky zákonodarca za to, že spracúvanie na tento účel automaticky spĺňa test nevyhnutnosti a primeranosti automaticky.

2.3 Informačné právo

Podľa článku 13 ods. 2 písm. f) a článku 14 ods. 2 písm. g) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov má prevádzkovateľ povinnosť poskytnúť dotknutej osobe informáciu o existencii „*automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania uvedeného v článku 22 ods. 1 a 4 a aspoň v týchto prípadoch zmysluplné informácie o použitom postupe, ako aj význame a predpokladaných dôsledkoch takeéhoto spracúvania pre dotknutú osobu*“. Uvedeným povinnostiam prevádzkovateľa zodpovedá právo dotknutej osoby na prístup k informáciám podľa čl. 15 ods. 1 písm. h) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

Článok 13 ods. 2 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov ustanovuje, že informácie uvedené vyššie sa dotknutej osobe poskytnú pri získavaní osobných údajov. V prípade,

³⁶ „Spracúvanie je nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi“.

³⁷ „Spracúvanie je nevyhnutné na účely oprávnených záujmov, ktoré sleduje prevádzkovateľ alebo tretia strana, s výnimkou prípadov, keď nad takýmito záujmami prevažujú záujmy alebo základné práva a slobody dotknutej osoby, ktoré si vyžadujú ochranu osobných údajov, najmä ak je dotknutou osobou dieťa“.

že spracúvané osobné údaje sa získali z iných zdrojov ako od dotknutej osoby, má sa informácia poskytnúť:

- a) v primeranej lehote, najneskôr však do jedného mesiaca od získania osobných údajov;
- b) v čase prvej komunikácie s dotknutou osobou, ak sa osobné údaje majú použiť na komunikáciu s dotknutou osobou;
- c) ak sa predpokladá poskytnutie osobných údajov ďalšiemu príjemcovi, tak najneskôr v čase prvého takéhoto poskytnutia osobných údajov.

Domnievame sa, že v prípade automatizovaného rozhodovania a profilovania nebude možné uplatniť čl. 14 ods. 5 písm. b) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov, ktorý upravuje výnimku z povinnosti informovať o spracúvaní osobných údajov získaných inak ako od dotknutej osoby z dôvodu neprimeraného úsilia spojeného s informovaním alebo pre pravdepodobnosť znemožnenia alebo závažného sťaženia dosiahnutia výsledkov spracúvania. Automatizované rozhodovanie a profilovanie vyvoláva vo vzťahu k dotknutej osobe právne účinky alebo ju inak významne ovplyvňuje. Ak prevádzkovateľ má k dispozícii kontaktné údaje dotknutej osoby, úsilie na informovanie dotknutej osoby o automatizovanom rozhodnutí nemôže byť neprimerané.³⁸ Navyše, v bežnom obchodnom alebo pracovnom styku spravidla splnenie informačnej povinnosti o spracúvaní osobných údajov neznesie dosiahnutie výsledkov spracúvania.

Všeobecné nariadenie o ochrane údajov neupravuje, ako postupovať v prípade, že prevádzkovateľ zavádza systém automatizovaného rozhodovania až potom, čo už osobné údaje získal. Domnievame sa, že v tomto prípade bude vhodné uplatniť obdobný postup ako v prípade zmeny účelu spracovania už získaných osobných údajov³⁹, a teda že informáciu o zavedení automatizovaného rozhodovania prevádzkovateľ oznámi pred začatím spracúvania osobných údajov týmto spôsobom.

V praxi na základe vyššie uvedeného v prípade automatizovaného rozhodovania o prijatí do zamestnania bude musieť zamestnávateľ oznámiť uchádzačovi o zamestnanie, že používa systém automatizovaného rozhodovania už v inzercii voľného pracovného miesta napríklad pri vyplňaní online formulára žiadosti o zaradenie do výberu. Zamestnávateľ tiež musí uchádzačovi o zamestnanie oznámiť, že predmetom automatizovaného rozhodovania sú aj osobné údaje z iných zdrojov, napríklad zo sociálnych sietí, rôznych registrov etc., s uvedeným tohto zdroja.⁴⁰ Oznámenie musí uskutočniť pri prvej komunikácii

³⁸ O to viac to platí v prípade, že takéto informovanie je pri súčasnom stave technológií tiež možné uskutočniť automatizovaným spôsobom.

³⁹ Pozri článok 13 ods. 3 a čl. 14 ods. 4 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov.

⁴⁰ Informovanie o spracúvaní takýchto osobných údajov sa nevzťahuje len na automatizované rozhodnutie, ale na akékoľvek spracovanie. Pozri čl. 14 ods. 2 písm. f) Všeobecného nariadenia o ochrane údajov. K právnym aspektom získavania osobných údajov o zamestnancovi resp. uchádzačovi o zamestnanie s iných zdrojov pozri literatúru uvedenú v poznámke č. 5.

s uchádzačom⁴¹ alebo do jedného mesiaca od získania takýchto údajov, a to aj v prípade neprijatia uchádzača.

Súčasťou povinnosti informovať o zavedenom postupe automatizovaného rozhodovania vrátane profilovania je poskytnutie zmysluplných informácií o použitom postupe a o význame a predpokladaných dôsledkoch automatizovaného spracúvania. V tejto súvislosti pripomíname poznatky naznačené v úvode, že rozhodovací proces profilovacieho algoritmu založeného na neurónovej sieti trénovanej strojovým učením je mimoriadne náročný na analýzu a zdôvodnenie. Preto bude pre prevádzkovateľov osobitne zložité splniť požiadavku zmysluplnosti informácií o použitom postupe.

Ťažkosti možno v praxi predpokladať už pri výklade obsahu požiadavky zmysluplnosti informovania. Do akej miery má dotknutá osoba pochopiť automatizovaný proces rozhodovania? Stačí, ak sa jej oznámi, že sa za účelom rozhodnutia spracúvajú vo vzájomných súvislostiach jej osobné údaje, a o ktoré osobné údaje ide? Stačí ak pochopí, akým spôsobom algoritmus pracuje, ale bez toho, aby poznala aké váhy sú priradené jednotlivým jej osobným údajom vo vzťahoch s ostatnými osobnými údajmi? Alebo naopak má dotknutá osoba poznať akú relevanciu majú jednotlivé vstupné dáta – osobné údaje vo vzťahu k stanoveniu výsledku – rozhodnutia? Domnievame sa, že zmysluplná informácia má dotknutej osobe:

- a) umožniť informovane uplatniť svoje právo podľa čl. 22 ods. 3 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov – t. j. právo vyjadriť svoje stanovisko a právo napadnúť rozhodnutie; Dotknutá osoba nemôže v plnosti uplatniť toto právo, ak nevie vhodne odôvodniť jeho nesprávnosť alebo nespravodlivosť. Dotknutá osoba nemôže riadne odôvodniť svoju námietku, ak nie je primerane informovaná o skutočnostiach, ktoré sú rozhodujúce pre prijatie rozhodnutia.
- b) poskytnúť v čo najprístupnejšej podobe a čo možno najpresnejšie vedomosť o tom, aké požiadavky musí splniť, aby výsledok rozhodnutia bol kladný, resp. aké okolnosti majú za následok negatívne rozhodnutie. Automatizované rozhodovanie sa zavádza s cieľom dosahovať objektívne výsledky. Na druhej strane implementácia rozhodovacieho algoritmu je často spojená s veľkou mierou netransparentnosti a neistoty. Považujeme za legitímne, aby bola dotknutá osoba informovaná o požiadavkách a predpokladoch podmieňujúcich kladné rozhodnutie, pretože inak by nemala možnosť prispôbiť svoje správanie a iné okolnosti tak, aby mohla takéto kladné rozhodnutie dosiahnuť. V opačnom dôsledku môže byť celkom vylúčená z účinkov, ktoré by dosiahla kladným rozhodnutím.

Z vyššie uvedených dôvodov uzatvárame, že požiadavka zmysluplnej informácie bude naplnená, ak bude dotknutá osoba v čo najzrozumiteľnejšie forme poznať význam jednotlivých vstupných premenných – osobných údajov, vo vzťahu k výsledku. Vzhľadom

⁴¹ Napríklad pri rozhodnutí o postúpení do ďalšieho kola pohovoru, pri rozhodnutí o prijatí alebo neprijatí na pracovnú pozíciu.

na komplexnosť profilovacích algoritmov môže byť vysvetlenie rozhodovania vo všetkých súvislostiach nemožné, nevhodné alebo v rozpore s požiadavkou na zrozumiteľnosť. Preto zrejme bude postačovať vysvetlenie najdôležitejších premenných a vzťahov ovplyvňujúcich výsledok rozhodnutia.

Vo vyššie naznačených súvislostiach Všeobecné nariadenie o ochrane údajov predstavuje veľkú výzvu pre vývojárov profilovacích algoritmov, ktorí by svoju pozornosť nemali zameriavať len na vývoj pokročilejších analytických systémov, ale tiež na vývoj algoritmov, ktoré budú analyzovať práve rozhodovací proces profilovacieho algoritmu, tak aby ako výstup poskytli človeku zrozumiteľné dáta o „myšlienkovom procese“ profilovacieho algoritmu.⁴²

Informačné právo zahŕňa okrem práva na informácie o existencii a použitom postupe automatizovaného rozhodovania aj právo na informácie o význame a predpokladaných dôsledkoch takéhoto spracovania pre dotknutú osobu. S cieľom umožniť uplatnenie práv podľa čl. 22 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov je podľa nášho názoru toto právo potrebné vykladať tak, že prevádzkovateľ je povinný informovať dotknutú osobu aj o práve na neúčinnosť, práve na ľudský zásah, práve na vyjadrenie stanoviska a práve napadnúť automatizované rozhodnutie.

Záver

K najpodstatnejším zmenám v právnej úprave spracúvania osobných údajov v pracovnoprávných vzťahoch, ktoré sa zavedú Všeobecným nariadením o ochrane údajov patrí unifikácia právnej úpravy a podrobná právna úprava reagujúca na profilovanie a rozhodovanie založené na automatizovanom spracúvaní osobných údajov. V tomto príspevku sme analyzovali dopad, ktorý nová právna úprava v pracovnoprávných vzťahoch prinesie.

Unifikáciu spracúvania vo sfére pracovnoprávných vzťahov sa zrejme nepodarí v plnej miere dosiahnuť, pretože čl. 88 Všeobecného nariadenia o ochrane údajov dovoľuje členským štátom prijať osobitnú právnu úpravu rozvíjajúcu pravidlá spracúvania osobných údajov s cieľom ochrany práv a záujmov účastníkov pracovnoprávných vzťahov. Dá sa pritom predpokladať, že tieto osobitné opatrenia sa budú štát od štátu líšiť. Prispôbenie procesov spracúvania osobných údajov zamestnancov v nadnárodných spoločnostiach na vnútroštátne pomery zrejme naďalej zostane náročnou úlohou.

Nová právna úprava vo viacerých smeroch posilňuje ochranu práv zamestnanca. Za osobitne dôležité považujeme spresnenie požiadaviek na súhlas so spracovaním osobných

⁴² Porovnaj: GOODMAN, B. a S. FLAXMAN. European Union Regulations on Algorithmic Decision-making and a „Right to Explanation“ In: *2016 ICML Workshop on Human Interpretability in Machine Learning* [online]. In: *arXiv preprint arXiv:1606.08813*. 2016, s. 7. [cit. 2016-12-23]. Dostupné z: <https://arxiv.org/pdf/1606.08813.pdf>

údajov. Akonáhle sa začne Všeobecné nariadenie o ochrane údajov uplatňovať, nebude možné podmieňovať uzatvorenie alebo trvanie pracovnej zmluvy poskytnutím a neodvolaním súhlasu na spracovanie osobných údajov, ak takéto spracovanie nebude pre zamestnávateľa ako prevádzkovateľa nevyhnutné. Ak spracovanie bude nevyhnutné, zrejme si nebude musieť súhlas žiadať, pretože v týchto prípadoch prichádzajú do úvahy zákonné dôvody na spracovanie osobných údajov. Preto predpokladáme, že zamestnávateľa prehodnotia v budúcnosti právny základ, o ktorý budú opierať spracúvanie osobných údajov zamestnancov.

Ochrana práv zamestnancov sa posilňuje aj v prípade rozhodovania založeného na automatizovanom spracúvaní osobných údajov zamestnancov vrátane profilovania. Určitým nedostatkom v tejto právnej úprave je, že nie je dostatočne zrejмый pojem automatizovaného rozhodovania. Aplikovaním príslušných výkladových metód sme uzavreli, že automatizovaným rozhodnutím je najpravdepodobnejšie rozhodnutie, pri ktorom absentuje ľudský zásah. Ľudským zásahom pri tom nie je akékoľvek zapojenie fyzickej osoby do rozhodovacieho procesu, ale len také, pri ktorom je výsledok rozhodnutia priamo ovplyvnený ľudským hodnotiacim myšlienkovým procesom.

Zamestnanci budú mať vo vzťahu k automatizovanému rozhodovaniu právo, aby sa takéto rozhodnutie na nich nevzťahovalo alebo alternatívne, aby sa mohli k takémuto právu vyjadriť a napadnúť ho, pričom majú tiež právo na ľudský zásah. Zamestnanci tiež budú mať právo namietať profilovanie vykonávané z určitých dôvodov, ktoré je potrebné podrobiť testu primeranosti a nevyhnutnosti vo vzťahu k zásahu do práv zamestnanca. Výsledkom bude právny stav, že automatizované rozhodnutie bude voči zamestnancovi na jeho námietku buď od počiatku neúčinné, alebo budú jeho účinky musieť byť potvrdené rozhodnutím s ľudským zásahom.

Vyššie uvedené práva podporuje právo zamestnancov byť informovaní o tom, že sa o nich rozhoduje na základe automatizovaného spracúvania, a aké to môže mať pre nich dôsledky. Tiež budú mať právo byť poučení o použitom postupe rozhodovania, ktoré podľa nášho názoru zahŕňa aspoň informácie o tom, ktoré skutočnosti majú najväčší význam a aký je ich význam pri stanovení výsledku procesu automatizovaného rozhodovania. Len tak môže byť v plnosti uskutočniteľné právo zamestnanca vyjadriť sa k a namietať automatizované rozhodnutie.

Uzatvárame, že nová právna úprava spracúvania osobných údajov môže mať po odstránení výkladových ťažkostí výrazne pozitívny vplyv na ochranu práv zamestnancov, pretože reaguje na problémy, ktoré sa objavili v praxi. Na možnú nekompetentnosť profilovacích algoritmov zohľadniť dôležité osobitné skutočnosti prípadu reaguje právna úprava právom na neúčinnosť automatizovaného rozhodnutia a právom na ľudský zásah. Otázku netransparentnosti rozhodovania založeného na komplexných algoritmoch kompenzuje právom na informácie. Právo na neúčinnosť a právo na ľudský zásah a zákaz spracúvať osobitné kategórie osobných údajov sú spolu so zákazom nepriamej

diskriminácie zároveň nástrojom na vylúčenie diskriminácie, a to do určitej miery dokonca aj v prípade, ak osobné údaje, ktoré môžu založiť diskrimináciu nie sú predmetom spracovania, ale napriek tomu majú na výsledok vplyv kvôli korelácii s inými dátami.

Na druhej strane Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov otvára v prípade automatizovaných rozhodnutí a profilovania nové výzvy pre prevádzkovateľov. Bude potrebné, aby zamestnávatelia vyhodnotili všetky procesy pri ktorých sú súčasťou spracúvania osobných údajov informačné technológie a vyhodnotili, či ide o automatizované rozhodnutie alebo nie. V konkrétnych prípadoch to môže byť náročná úloha. Ďalej budú musieť mať pripravený personál, ktorý bude rozhodovať v prípade, že bude uplatnené právo na neúčinnosť alebo právo na ľudský zásah. V súvislosti s právom na informácie budú musieť zamestnávatelia od vývojárov profilovacích algoritmov požadovať, aby vytvorili softvérové riešenia, ktoré zamestnávateľom umožní zamestnancov a uchádzačov o zamestnanie komplexne informovať o automatizovanom rozhodovacom procese.

Vzhľadom na to, že Všeobecné nariadenie o ochrane údajov sa bude uplatňovať až od 25. 05. 2018, je možné, že v praxi nastanú pri uplatňovaní novej právnej úpravy ďalšie problémy, ktoré v tomto čase ešte nemožno predpokladať.

Komparativní pohled na materiální vedení řízení s důrazem na vymezení poučovací povinnosti

Comparative View on the Material Conduction of Civil Proceedings with Impact on Court's Duty to Instruct

Petra Lavická*

Abstrakt

Článek se zabývá rozбором specifických činností – povinností – soudu v rámci materiálního vedení řízení v civilním soudním řízení. Jedná se o povinnosti vysvětlovací, dotazovací a poučovací, které slouží soudu, aby dosáhl úplného a pravdivého objasnění skutkového stavu. Zvláštní důraz je kladen na obsah a limity poučovací povinnosti; tyto aspekty jsou dále popsány ve srovnání s německou a rakouskou rozhodovací praxí.

Klíčová slova

Materiální vedení řízení; vysvětlovací povinnost; dotazovací povinnost; poučovací povinnost soudu.

Abstract

This paper focuses on analysis of specific activities – duties – of a court within the material conduction of proceedings according to the civil law procedure. These duties are explanatory duty, interrogatory duty and court's duty to instruct that serve the court to reach truthful and full clarification of merits of a case. Particular impact is put on contents and limits of the court's duty to instruct; these issues are further described in comparison with the German and Austrian decision-making practice.

Keywords

Material Conduction of Proceedings; Explanatory Duty; Interrogatory Duty; Court's Duty to Instruct.

Úvod

Poučování účastníků soudem tak, jak vyplývá z občanského soudního řádu (o.s.ř.), se může jevit rutinní aktivitou v celé plejádě činností vykonávaných soudem při projednávání a rozhodování o věci. Jedná se o povinnost, která v případě obsahově i formálně bezchybné žaloby, zastoupení žalobce práva znalým profesionálem a spolupracujícím a stejně dobře připraveným žalovaným může být aktivována pouze v minimální (zákoně) míře.

Pojďme se ale podívat na situaci, která nepředstavuje tento ideální, výše zmíněný příklad. Soud pak k poučovací povinnosti sahá daleko častěji, a to někdy již od samého počátku podání návrhu na začátek řízení (poučení dle § 43 o.s.ř.). Meritem toho příspěvku je pak již ta fáze soudního řízení, kdy je projednávání věci tak říkajíc v plném proudu a soud

* Mgr. et Mgr. Petra Lavická, asistentka soudce, Nejvyšší soud, Brno / Legal Assistant, Supreme Court, Brno, Czech Republic / E-mail: petra1.lavicka@nsoud.cz

má rozhodnout na základě předložených skutkových tvrzení a důkazních návrhů. Tuto část nazvěme aktivním jednáním soudu, které má za účel objasnit chybějící podstatné náležitosti návrhů tak, aby soud mohl projednat se stranami spornou věc po skutkové a právní stránce, tedy materiálním vedením řízení.

Tento článek pojednává o způsobech, jakými je poučovací povinnost a vlastní materiální vedení řízení naplňováno německými a rakouskými soudy, a konkrétní příklady poukazují na jemné nuance charakterizující různé možnosti/povinnosti soudu, jak lze zjistit co nejpřesněji skutkový stav. Materie vycházející ze zahraniční právní úpravy a komentářové literatury je vybrána záměrně, protože v české právní úpravě tak ucelená ustanovení o materiálním vedení řízení nejsou. Při podrobném zkoumání občanského soudního řádu ovšem zjistíme, že ač nejsou explicitně vyjádřeny, povinnosti spadající pod materiální vedení řízení jsou v české soudní praxi seznatelné.

1 Materiální vedení řízení

V německém civilním řádu soudním (Zivilprozessordnung „ZPONěm“) je materiálnímu vedení řízení věnováno ustanovení § 139¹. Předpokládá se zde aktivita soudu, kterou uplatňuje během řízení o věci. Aktivní vedení jednání soudu má za účel umožnit stranám efektivní využití jejich procesních práv. Tento postup je v souladu s dispoziční zásadou i zásadou projednací, soud zde tímto způsobem pomáhá zhladit nedostatky v návrzích stran². Nosnou ideou je pak poskytnutí pomoci při zachování rovnosti zbraní³.

V rakouském civilním řádu soudním (Zivilprozessordnung „ZPORak“) je materiálnímu vedení řízení věnováno několik paragrafů – zejména pak § 182⁴, § 182a a § 183, které se týkají povinností soudu shromáždit, strukturovat a zpracovat věcné přednesy a důkazní návrhy⁵ tak, aby se dosáhlo při aktivní účasti soudu co nejpřesnějšího objasnění skutkového stavu.

1 Před novelou ZPONěm, která nabyla účinnosti 1. ledna 2002, se § 139 různě nazýval jako dotazovací právo soudu, nebo poučovací povinnost soudu, konečně jako vysvětlovací povinnost soudu. Nové označení (die materielle Prozessleitung) již přímo odkazuje na materiální vedení řízení, tedy na takové činnosti soudu, které souvisí s objasněním (pravdivého) skutkového stavu.

2 LEIPOLD, Dieter. § 139 Materielle Prozessleitung. In: STEIN, Friedrich, Martin JONAS und Bearbeiter. *Kommentar zur Zivilprozessordnung*. 22. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck, 2005, s. 237–276. ISBN 3-15-147817-7.

3 WAGNER, Claus. § 139 Materielle Prozessleitung. In: KRÜGER, Wolfgang, Thomas RAUSCHER und Bearbeiter. *Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen*. Band 1. §§ 1–354. München: C.H. Beck, 2013. ISBN 978-3-406-61031-8.

4 H. Schumacher používá ve vztahu k § 182 pojmu „richterliche Anleitung“ (poučování soudem). SCHUMACHER, Hubertus. *Richterliche Anleitungspflichten*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2000, 86 s. ISBN 3-214-06243-3.

5 RECHBERGER, Walter H. a Daphne-Ariane SIMOTTA. *Grundriss des österreichischen Zivilprozessrechts. Erkenntnisverfahren*. 7. ergänzte Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2009, 754 s. ISBN 978-3-214-15747-0.

V českém občanském soudním řádu tyto instrumenty materiálního vedení řízení můžeme nalézt v § 118a a v § 43⁶. V případě ustanovení § 118a se někdy hovoří jako o procesním poučení v rámci projednání věci po hmotněprávní stránce⁷, P. Lavický pak uvádí, že jde o potvrzení doktríny materiálního vedení řízení, když tvrdí, že zákon zde předpokládá takovou aktivitu soudu, aby bylo dosaženo úplného a pravdivého objasnění skutkového stavu⁸. To samé platí také v případě § 43, kterým soud vyzývá procesní strany k odstranění vad podání.

V zahraniční právní úpravě výčet možností, jak vést řízení tak, aby byl co nej přesněji, nejpravdivěji objasněn skutkový stav, není taxativní, přičemž soud nemá být omezen ve své „kreativitě“. Nicméně převážně se tak bude dít dotazováním a poučováním (v širším smyslu, k tomu viz dále). Zkráceně si lze pod pojmem materiálního vedení řízení představit triádu povinností, které mají soud vést ke zmíněnému cíli – zjistit co nejuplněji (nejpravdivěji) skutkový stav. Zahraniční nauka tyto povinnosti identifikuje poměrně přesně. Vyjma poučovací povinnosti jde o povinnost vysvětlovací a dotazovací.

2 Vysvětlovací povinnost soudu

Úzké spojení vysvětlovací a poučovací povinnosti (die Aufklärungspflicht und die Hinweispflicht) je patrné zejména v německém procesním řádu; soud má vést strany k vysvětlení všech podstatných skutečností a podání věcných návrhů, k doplnění nejasných informací a navržení důkazů, což by bez intervence soudu bylo těžko proveditelné. Vysvětlovací povinnost soudu zde může být realizována ve větším rozsahu, nezaměřuje se pouze na procesní strany, ale jejím smyslem je aktivita soudu směřující ke shromáždění skutkových podkladů relevantních pro projednání a rozhodnutí v dané věci. V českém právním řádu to soudu umožňuje např. § 120 odst. 2 o.s.ř., kdy soud může provést jiné důkazy, než jsou navrhovány účastníky.

Povinnost vysvětlovací, jak ji chápe rakouské právo, je uvedena v § 182 odst. 1 ZPORak; soud je zmocněn provádět dokazování nezávisle na důkazních návrzích stran, což je zásahem do ryziho pojetí projednací zásady⁹. Zejména se to děje při objasňování

6 Obdobnou poučovací povinnost můžeme nalézt v ustanovení § 114c odst. 3 písm. b) o.s.ř. (přípravné jednání před soudem prvního stupně) a § 213 b odst. 1 o.s.ř. (poučovací povinnost odvolacího soudu).

7 Viz JIRSA, Jaromír. Perspektivy českého civilního procesu. *Právní rozhledy*, Praha: C. H. Beck, 2008, roč. 16, č. 12, s. 427–434. Nově má soud možnost probrat s účastníky jejich kauzu po hmotněprávní stránce – např. vhodným odkazem na judikaturu řešící obdobnou problematiku, poskytnutím potřebného procesního poučení, zejména podle § 118a.

8 LAVICKÝ, Petr. § 5. Poučovací povinnost. In: LAVICKÝ, Petr et al. *Občanský soudní řád (§ 1 až 250 l). Řízení sporné. Praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 12–24. ISBN 978-80-7478-986-1. Soud může k tomu využít nástroje jako je poučení a výzva, přičemž ta zde může mít také podobu dotazu v průběhu jednání; viz dále dotazovací povinnost.

9 SCHUMACHER, 2000, op. cit., s. 27. Zde se projevuje modifikace projednací zásady. Soud však i v těchto případech dbá na dodržení rovnosti stran a jedná s ohledem cíl řízení – co nejuplněji objasnění skutkového stavu.

skutkového stavu; k tomu nabízí § 183 vhodné nástroje¹⁰. V české právní úpravě můžeme podobnost nalézt v § 127 odst. 1 ve spojení s odst. 4 (vyžádání si znaleckého posudku), § 129 odst. 2 (opatření listiny od jiného soudu, orgánu nebo právnické osoby), § 130 odst. 1 (předložení předmětu k ohledání)¹¹.

Aktivita soudu má nicméně své hranice. Soud není ten, kdo obstarává důkazní prostředky nebo předkládá návrhy. Přísluší mu naopak postavení „rádce“ stran, které musí být samy aktivní. V tomto ohledu se vysvětlovací povinností soudu míní poučovací povinnost¹². Jistě zajímavým aspektem této povinnosti je pak chápání jejího využití jako prostředku procesní ekonomie – vede k urychlení a koncentraci řízení s ohledem na zájmy stran¹³, k čemuž soud používá určité instrumenty, jako jsou např. lhůty pro předložení návrhů. Rovněž ze zahraniční úpravy vyplývá, že vysvětlovací povinnost nastupuje v případě, že dosavadní průběh řízení nevede k objasnění skutkového stavu na základě předložených důkazních návrhů a ani poučení ze strany soudu nebylo úspěšné.

3 Dotazovací povinnost soudu

Pod pojmem dotazovací povinnost si můžeme představit aktivní úlohu soudu, který formulováním dotazů vede řízení k úplnému a pravdivému zjištění skutkového stavu¹⁴. Je obvyklé, že konkrétně mířenými dotazy se soud snaží vyplnit mezery v přednesech stran či odstranit případné nepřesnosti v dokazování¹⁵. V zahraniční literatuře je s dotazovací povinností spojena povinnost pravdivosti jako základního předpokladu k tomu, aby soud mohl věc projednat a rozhodnout; zatajování či lhaní může mít za následek znevěrohodnění předkládaného důkazu, svědka či jedné z procesních stran¹⁶. Český civilní procesní řád ustanovení o povinnosti pravdivosti nemá¹⁷, nicméně v rakouském a německém řádu tato povinnost vyplývá z ustanovení § 178 ZPORak, resp. § 138

10 Osobní účast procesních stran při ústním jednání, předložení důkazních prostředků, které mají strany v moci ve lhůtě stanovené soudem, vyžádání si znaleckého posudku apod.

11 Dále k tomu MACUR, Josef. Soudcovská vysvětlovací povinnost v civilním řízení. *Soudce*, Praha: Soudcovská unie ČR, 2000, roč. 2, č. 9, s. 10–14.

12 STÜRNER, Rolf. *Die richterliche Aufklärung im Zivilprozess*. Tübingen: Mohr, 1982, 103 s. ISBN 3-16-6445530-7.

13 NOWAK, Erwin. *Richterliche Aufklärungspflicht und Befangenheit*. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, 1991, 115 s. ISBN 3-88339-867-5.

14 HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní. I.–III. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 988 s. ISBN 978-80-7357-540-3.

15 MACUR, 2000, op. cit., s. 11.

16 Dále k tomu MACUR, Josef. *Postmodernismus a zjišťování skutkového stavu v civilním soudním řízení*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 220 s. ISBN 80-210-2539-5.

17 Povinnost pravdivosti byla zakotvena také v českém o.s.ř., nicméně novelou ze dne 12. ledna 2000 bylo toto ustanovení zrušeno – § 101 odst. 1: „Účastníci jsou povinni přispět k tomu, aby bylo dosaženo účelu řízení zejména tím, že **pravdivě a úplně** vylíčí všechny potřebné skutečnosti, označí důkazní prostředky a že dbají pokynů soudu.“ Po této novelizaci o.s.ř. tuto povinnost již neobsahuje.

ZPONěm. V obou právních úpravách je stranám uložena povinnost k pravdivému vyličení rozhodných skutečností, stejně tak je jim zakázáno lhát (das Verbot der Prozeßlüge). Procesní strana má přednést takové skutečnosti, i pro ni nepříliš příznivé, kterými vyličí úplně a pravdivě skutkovou stránku věci (může přitom vynechat skutečnosti, které by poškodily její čest nebo měly trestně právní důsledky)¹⁸.

Občanský soud řád obecné ustanovení o dotazovací povinnosti nemá¹⁹, nicméně dá se na ni usuzovat z § 6 o.s.ř., který vyžaduje spolehlivé zjištění sporných skutečností účastníků. Již samo slovo „spolehlivé“^{20c} je jistým závazkem, který lze naplnit vyličením skutečností tak, jak se staly, bez úprav a deformací ze strany účastníků, v souladu s jejich poznatky a zkušenostmi²¹.

Německý i rakouský procesní řád dotazovací povinnost považuje za součást materiálního vedení řízení, neboť soud nemá pouze akceptovat a zhodnotit přednesy stran, nýbrž má prostřednictvím pokládání dotazů vést procesní strany k úplnému objasnění skutkového stavu²²; dotazy jsou vznášeny ke konkrétním skutečnostem, důkazům, jsou cílené a soud jimi reaguje na aktuální vývoj v řízení. Soud dotazy usiluje o to, aby strany učinily rozhodná tvrzení, doplnily skutkové přednesy a uvedly příslušné důkazy. Dotazovací povinnost proto spadá do širšího chápání poučovací povinnosti (die Anleitungspflicht), která napomáhá tomu, aby strany předložily a označily skutečnosti a důkazy, umožňující

¹⁸ LEIPOLD, In: STEIN, JONAS, op. cit., s. 220; SCHRAGEL, Walter. § 178. In: FASCHING, Hans W. a Andreas KONEČNÝ. *Kommentar zur den Zivilprozessgesetzen*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003, s. 842–846. ISBN 3-214-04399-4. Známá také jako povinnost poskytnout součinnost k zjištění pravdy - Mitwirkungspflicht zur Erforschung der Wahrheit viz Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 11. 5. 2005, sp. zn. 9 Ob 12/05p.

¹⁹ Povinnost dotazovací a povinnost pravdivosti obsahuje nikdy nepřijatý návrh o.s.ř. z roku 1937, který je v současné době znám pouze jako vládní návrh. Konkrétně o „povinnosti stran udati pravdu“ hovoří § 173, o dotazovací povinnosti pak § 178 jako o povinnosti předsedy a dotazovací činnosti členů senátu, § 180 o dotazovací činnosti stran. Ze srovnání návrhu s ustanoveními ZPORak vyplývá silná inspirace tímto zahraničním předpisem (zejména s § 182).

²⁰ Dle Internetové jazykové příručky je synonymem pro slovo spolehlivý – hodnověrný. Pokud důkazy nejsou hodnověrné, pak soud má ztíženou možnost dobrat se efektivně ke spolehlivému výsledku. Internetová jazyková příručka. *Jazyková poradna ÚJC AV ČR, v. v. i.* [online]. © 2008–2016 [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: <http://prirucka.ujc.cas.cz>

²¹ Jak uvádí dále Macur, další sankcí běžnou v řízení před zahraničními soudy je úhrada zvýšených nákladů, které byly způsobeny vědomě nepravdivými přednesy. Strana, která tyto zvýšené náklady zavinila, poškozené straně hraď vzniklou škodu, a to bez ohledu na to, kdo měl nakonec ve sporu úspěch. Sankce může následovat také v případě, že jedna ze stran popírá pravost listiny, nebo při vědomém porušení povinnosti pravdivosti strany. MACUR, Josef. Povinnost pravdivosti a její legislativní úprava v civilním soudním řádu. *Právní rozhledy*, Praha: C. H. Beck, 1999, roč. 7, č. 4, s. 172–176.

²² JAUERNIG, Othmar. *Juristische Kurz-Lehrbücher*. 29. Auflage. München: C. H. Beck, 2007, 327 s. ISBN 978-3-406-55713-2; také WÖSTMANN, Heinz. § 139 Materielle Prozessleitung. In: SAENGER, Ingo. *Zivilprozessordnung. Handkommentar*. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos, 2015, § 139 Rn. 1–11. ISBN 978-3-8329-7997-3.

soudu rozhodnout o věci samé. Dotazovací povinnost (jako součást širší poučovací povinnosti) ovšem nemá sloužit k nahrazení návrhů stran²³.

Praktickým příkladem pro využití dotazovací povinnosti může být případ nesprávně formulovaného žalobního návrhu. Na tento fakt může narazit soud při vlastním projednávání a rozhodování o věci. Soudce tak může uplatnit svou dotazovací povinnost a zjistit průběžně adresovanými dotazy, co se má v konečném důsledku žalobou vyřešit a jaký cíl žalobce sleduje²⁴.

4 Poučovací povinnost soudu

Poučovací povinnost soudu doplňuje výše uvedené povinnosti v rámci materiálního vedení řízení. V praxi nemusí dojít k vyčerpání všech těchto povinností v průběhu řízení; zároveň nutnost doplnit důkazní návrhy a skutkové přednesy může vyvstat v rámci řízení při různých situacích – např. kvůli odlišnému právnímu názoru soudu (souvisí s předvídatelností rozhodování), nebo proto, že strana dostatečně obsahově nevylicí rozhodné skutečnosti.

V průběhu projednání a rozhodování o věci soud poučuje tehdy, pokud má za to, že přednesy procesních stran nejsou úplné nebo že je třeba doplnit důkazní návrhy. Lavický uvádí příklad sice dostačujících skutkových přednesů pro vymezení předmětu řízení, nicméně např. z důvodu popření některých takto předložených skutkových přednesů druhou stranou bude nezbytné, aby strana, která skutkové přednesy učinila, svá tvrzení dále doplnila zcela určitými a konkrétními skutkovými i důkazními návrhy a přednesy²⁵.

Poučení při materiálním vedení řízení nalezneme v o.s.ř. zejména v § 118a, Lavický dále uvádí § 43²⁶. Srovnáním se zahraniční úpravou je třeba souhlasit se zařazením zmíněných paragrafů pod poučení při materiálním vedení řízení. Konkrétně v § 84 odst. 3 ZPORak je podobně jako v českém procesním předpisu řešena otázka nedostatečnosti žaloby (§ 43 o.s.ř.). Soud má žalobce poučit, pokud žaloba postrádá zákonem předepsaný obsah nebo jestliže jejímu projednání brání nedostatek, který lze činností soudu odstranit. Tato povinnost spadá v ZPONěm pod § 139.

23 SCHUMACHER, 2000, op. cit., s. 5–6. Dále uvádí, že soudce má být kormidelník nikoliv veslař. O to více má zabránit, aby v důsledku „procesní neobratnosti“ strana svůj spor prohrála.

24 Jak uvádí Lavický: „... žalobce zjevně usiloval o dosažení určitého cíle, ale formulace textu žalobního petitu tomuto cíli neodpovídala.“ LAVICKÝ, In: LAVICKÝ et al., 2016, op. cit., s. 22.

25 LAVICKÝ, In: LAVICKÝ et al., 2016, op. cit., s. 17.

26 LAVICKÝ, In: LAVICKÝ et al., 2016, op. cit., s. 13. Soud se zde v podstatě vhodným dotazováním (ve formě výzvy) snaží překlenout nesrozumitelnost či neurčitost podání. Soud tak za účelem zjištění úplného skutkového stavu vyzve k doplnění či zpřesnění neúplných, nesrozumitelných uváděných skutečností a důkazních návrhů. Může jít o případ, kdy jsou tvrzeny skutečnosti, jež nemohou vedle sebe obstát, nebo tvrzeným skutečností neodpovídá to, co se podáním sleduje (viz rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 17. 10. 2000, sp. zn. 22 Cdo 1859/99, usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 2. 2006, sp. zn. 20 Cdo 1574/2005).

5 Příklady z německé a rakouské soudní praxe – limity a obsah poučovací povinnosti

Zejména poukazováním na možné zvýhodnění jedné ze stran nepřiměřeným poučením o právu či povinnosti dochází k judikaturnímu vymezení poučovací povinnosti a v hledáčku soudu se pak nachází otázka, kdy, jak, o čem strany v řízení poučovat. V rámci německé komentářové literatury se hovoří o tzv. povinnosti k rovnému zacházení vůči stranám (*die Pflicht zur Gleichbehandlung der Parteien*). Znamená to, že pokud soud poučuje strany v průběhu řízení, má dbát své neutrality. Podle rakouské doktríny poučovací povinnost soudu nesmí ani v náznacích vzbuzovat dojem „nadržování“ procesním stranám. V ZPONěm poučovací povinnost dle § 139 charakterizuje aktivní přístup soudu k procesním stranám tak, aby bylo možné co nejpřesněji zjistit, čeho se procesní strany domáhají, nebo pokud žaloba trpí nedostatky nebo je nesrozumitelná. Soud totiž neříká doslova, co přesně mají procesní strany dělat, toliko poučí strany, jakým způsobem je třeba doplnit své přednesy a důkazní návrhy; konečný výsledek je v rukou procesních stran²⁷ (pokud se např. nebudou řídit výzvou v poučení, jde o jejich volbu a nesou sami riziko neúspěchu ve věci).

Není pak věcí soudu poukazovat na možnost dalších věcných návrhů (možnost rozšíření žaloby), nebo že kromě hlavního plnění může žalobce požadovat ještě úroky²⁸. Z rakouské judikatury je možné si vypůjčit příklad, kdy soud nepoučuje o nedostatecích skutkových přednesů, když na ně již byl žalobce upozorněn. Nelze využít poučovací povinnost soudu k doplnění či zpřesnění žalobního návrhu žalobce v případě, kdy odpůrce předesílá srozumitelně a jasně svou procesní obranu. Je věcí (zastoupeného) žalobce, aby vzhledem k tvrzením protistrany sám přehodnotil jádro své žaloby a vyvodil z toho patřičné důsledky²⁹.

Soud musí vyzvat žalobce k objasnění nesrozumitelných, neurčitých ustanovení žaloby, může vybídnout k předložení důkazních návrhů, může také upozornit na změnu žalobního petitu³⁰. Podle německé soudní praxe soud může a musí podpořit stranu při formulování žalobního návrhu, pokud cíl, který strana sleduje, je soudu jasný a nedostatek spočívá pouze v tom, že není dostatečně procesně formulován nebo stojí na nesprávném materiálním hodnocení. Může jít o situaci, kdy soud poučí o nutnosti změnit žalobní

27 NOWAK, 1991, op. cit., s. 25.

28 LEIPOLD. In: STEIN, JONAS, op. cit., s. 256.

29 Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 22. 11. 2011, sp. zn. 8 Ob 103/11x.

30 SCHRAGEL, In: FASCHING, KONECNY, op. cit., s. 892. Jak uvádí E. Dobrovolná, tento postup – úprava žalobního petitu – je více než vhodný v případech, kdy žalobce nemá jasno, zda chce žalovat na ochranu držby nebo na vyklizení nemovitosti. S prvně uvedeným řízením jsou totiž spojeny krátké lhůty, je proto důležité, aby soud využil svou poučovací povinnost k upřesnění žalobního návrhu. DOBROVOLNÁ, Eva. Ochrana ve zvláštních případech. In: LAVICKÝ, Petr et al. *Moderní civilní proces*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2014, s. 231–241. ISBN 978-80-210-7601-3.

návrh tak, aby bylo žalováno místo na plnění určovací žalobou, nebo když je žalováno majetkové vypořádání namísto peněžního plnění³¹.

Soud rovněž poučí v případech, kdy je nejasné, zda se strany chtějí vyrovnat soudně nebo mimosoudně, pokud strany neuvedly určité požadavek na plnění, nebo čeho se má druhá strana zdržet³². Dle německé rozhodovací praxe je ustálený názor, že soud nemůže iniciovat rozšíření žaloby na vyšší plnění, než jaké požaduje procesní strana, rovněž nemůže poučit o rozšíření petitu žalovat o nedoplatcích na úrocích, pokud dlužník protahuje řízení³³. Podobně v rakouském soudním prostředí soud nepoučí o možnosti vznést námitku promlčení, pokud ji ani jedna ze stran nenamítá, nebo uplatnit klauzuli změny okolností (die Umstandsklausel, Clausula rebus sic stantibus)³⁴. Jak německá, tak rakouská právní praxe a teorie nicméně kladou důraz na cíl, který žalobce žalobou sleduje.

Z legislativní úpravy českého civilního procesu vyplývá, že materiální vedení řízení, a poučovací povinnost zvláště, je adresováno zejména soudům prvního stupně, které jako první rozhodují o předložené věci. Nicméně i v řízení před odvolacím soudem tento způsob vedení řízení může mít své místo³⁵. Příkladem je otázka překvapivých rozhodnutí v odvolacím řízení za situace, kdy se odvolací soud odchýlí od skutkových zjištění soudu prvního stupně (např. odvolací soud oproti soudu prvního stupně posuzoval skutečnost, kterou žádný z účastníků řízení nikdy netvrdil či nepopíral), účastníky na změnu právního posouzení neupozorní, ani je nevyzve k předložení důkazů a tvrzení, a žalobu z důvodu neunesení břemene důkazního a tvrzení jako takovou zamítne³⁶. Přitom předvídatelnosti rozhodnutí odvolacího soudu lze docílit tím, že odvolací soud seznámí účastníky se svým odlišným právním názorem a dá jim možnost se k tomu názoru vyjádřit³⁷.

31 STÜRNER, op. cit., s. 45.

32 SCHUMACHER, op. cit., s. 49–50.

33 STÜRNER, op. cit., s. 46.

34 SCHUMACHER, op. cit., s. 53–54.

35 Stejně tak v řízení o dovolání před Nejvyšším soudem, viz náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 216/16.

36 Např. usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 777/2001: „*Odhýlil-li se odvolací soud nejen od skutkových zjištění, jaká učinil soud prvního stupně na základě bezprostředně před ním provedených důkazů, ale také od právních závěrů, z těchto zjištění vycházejících, a sám, bez jakéhokoli dokazování, aniž by jakýmkoli způsobem umožnil stěžovateli se vyjádřit k, jím nově nastolenému, meritu věci, odepřel jí tímto postupem právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 1 Listiny*“. Dále také náleze ÚS ČR ze dne 27. 9. 2000, sp. zn. I. ÚS 234/2000, náleze Ústavního soudu ČR ze dne 9. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 4/97. V rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 6. 2013, sp. zn. 33 Cdo 213/2012 se dále uvádí, že odvolací soud není povinen poučit účastníky podle § 118a odst. 2 o.s.ř. (a podle § 213b odst. 1 o.s.ř.), pokud: „...*doposud přednesená tvrzení a navržené (či nenavržené, ale provedené) důkazy postačí pro objasnění skutkového stavu věci i při jeho odlišném právním názoru*“. Soud tak nemusí poučovat o svém jiném právním názoru, pokud tím nevyvolal potřebu doplnění vylicení rozhodných skutečností a navržení důkazů je prokazující. Závěr odvolacího soudu nebyl založen na tom, že by žalobce neunesl břemeno tvrzení a důkazní, ani na právním posouzení věci založeném na aplikaci odlišných hmotněprávních ustanovení; odvolací soud své rozhodnutí postavil pouze na odlišném výkladu ustanovení, která použil ve svém rozhodnutí soud prvního stupně.

37 Viz k tomu rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3764/2012.

Stejně tak německé soudy mají tuto poučovací povinnost v případech, kdy se odvolací soud chce odklonit od názoru prvoinstančního soudu. V takové situaci je povinen vyzvat procesní stranu k předložení nových skutkových tvrzení nebo důkazních návrhů³⁸. Také dle rakouské praxe platí zákaz překvapivých rozhodnutí pro odvolací řízení. Pokud odvolací soud chce rozhodnout na základě jiného právního hodnocení, může buď s procesními stranami věc projednat během ústního jednání, nebo může věc vrátit soudu prvního stupně³⁹.

Závěr

V praxi nemusí dojít k vyčerpání všech uvedených povinností v průběhu řízení, nicméně z odborné rakouské literatury je patrné, že soud zákonem uložené povinnosti k projednání (erörtern), vysvětlení (aufklären), dotazování (fragestellen) a poučení (anleiten) vezme za své a zohlední je v jednotlivém řízení.

Konkrétně soud právě prostřednictvím poučovací povinnosti vykonává vliv na obsah a srozumitelnost návrhů procesních stran tak, aby případné nepřesnosti, pochyby a domněnky vyplývající z přednesů mohly být po právu vyjasněny.

Zde je možné uvést příměr z německé komentářové literatury, že soud při aplikaci poučovací povinnosti figuruje v roli kormidelníka, nikoliv veslaře. Jeho aktivní role je vázána na cíl, který je vlastní všem v této práci zkoumaným právním úpravám – ochrana skutečných práv a oprávněných zájmů procesních stran. Soud může poučovací povinnost (jak dokazuje zahraniční praxe také dotazovací a vysvětlovací povinnost) uplatnit, a přitom může dodržet požadavek rovnosti stran (rovnosti zbraní, die Waffengleichheit) a naplnit princip předvídatelnosti rozhodovací činnosti.

S odkazem na zásadu rovnosti stran (zbraní) pak splnění uvedených povinností soudu lze vnímat jako vyrovnání procesních šancí. Soud má mít možnost ovlivnit jednání, pokud strany z důvodu intelektuální nebo jazykové nedostatečnosti čelí nepříznivým následkům. Tato rovnost šancí je základním předpokladem pro správné, resp. spravedlivé řešení sporu⁴⁰.

Jak je patrné z výše uvedeného, tento článek nemá za cíl zevrubný popis obsahu materiálního vedení řízení. Nicméně prolnutím teoretické části s příklady ze zahraniční nauky čtenář zjistí, jaké nástroje má soud k tomu, aby zjistil co nejpřesněji skutkový stav a mohl tak věc projednat a rozhodnout. V českém prostředí se materiální vedení

38 LEIPOLD. In: STEIN, JONAS, op. cit., s. 265–266.

39 SCHARWITZL, op. cit., s. 143.

40 NOWAK, op. cit., s. 11.

řízení často spojuje právě s poučovací povinností, jejíž obsah i limity jsou podrobeny také judikatorní činností Nejvyššího soudu a Ústavního soudu⁴¹.

Soudy v případech, kdy mají projednat a rozhodnout věc, která je opřena o neúplná skutková tvrzení nebo nedostatečné důkazní návrhy, mají několik možností, jak zjistit cíl, kterého chce účastník sporu dosáhnout. V rakouské a německé literatuře jsou tyto činnosti označeny jako povinnosti soudu, nicméně i bez tohoto přesného názvosloví jsou faktické úkony českého soudu v rámci projednávání a rozhodování o věci shodné. Otázka způsobu uchopení a promítnutí materiálního vedení řízení do českého civilního procesu tak, jak jej zná zahraniční úprava, je pak aktuální v souvislosti s činností rekodifikační komise pro občanský soudní řád; dle Lavického formulacím základních koncepčních východisek bude předcházet inspirace zahraniční právní úpravou (a rakouskou zvláště)⁴².

⁴¹ Namátkově: náleží Ústavního soudu ČR ze dne 13. 12. 2007, sp. zn. II. ÚS 2070/07, náleží Ústavního soudu ČR ze dne 2. 9. 2010, sp. zn. II. ÚS 1617/10, náleží Ústavního soudu ČR ze dne 7. 7. 1999, sp. zn. I. ÚS 138/98, náleží Ústavního soudu ČR ze dne 25. 6. 1997, sp. zn. I. ÚS 63/96, usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 8. 4. 1995, sp. zn. I. ÚS 153/94; rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 9. 2014, sp. zn. 22 Cdo 795/2012, rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. 30 Cdo 4581/2009, usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 11. 2005, sp. zn. 22 Cdo 2611/2005, rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 16. 12. 2000, sp. zn. 22 Cdo 61/99.

⁴² LAVICKÝ, Petr. Ministr Pelikán zřídil novou komisi pro rekodifikaci procesního práva. In: JAKEŠOVÁ, Dana. Ministr Pelikán zřídil novou komisi pro rekodifikaci procesního práva. *epravo.cz* [online]. epravo.cz, © 1999–2016, [cit. 20. 3. 2017]. Dostupné z: <http://tablet.epravo.cz/5-2016/z-praxe-ministr-pelikan-zridil-novou-komisi-pro-rekodifikaci-procesniho-prava/>

DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

Nový přestupek znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci

A New Misdemeanor of the Standing of an Official in the Exercise of His or Her Powers

Pavel Všeticka*

Abstrakt

Předkládaný příspěvek je věnován problematice z oblasti reformy správního trestání. Konkrétně se zde zabývá významem nově formulované skutkové podstaty přestupku, jenž spočívá ve znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci. První část příspěvku je věnována historii obdobných právních institutů u nás od roku 1989 do současnosti. Ve druhé části se zamyslím nad významem této nové právní úpravy ve vztahu k právní ochraně příslušníků Policie České republiky.

Klíčová slova

Policie České republiky; urážka na cti; znevážení postavení úřední osoby; reforma správního trestání.

Abstract

The article is devoted to the issue of the reform of administrative punishment. Specifically, I deal with the anticipated significance of newly formulated facts of the offense, which basically consists in belittling the status of a public official in the exercise of its powers in relation to members of the police. The first part is devoted to the history of similar legal institution in our country from 1990 to the present. In the second part, then I think of the content of the relevant legal standards in relation to its application.

Keywords

Police; Discounting Status; an Official Person the Exercise of Authority; Reform of Administrative Punishment.

Úvod

Z hlediska předmětu úpravy (či účelového zaměření) představuje správní právo trestní svébytný a poměrně samostatný subsystém správního práva, jehož posláním je regulace specifické oblasti společenských vztahů, které vznikají, realizují se a zanikají v souvislosti s uplatněním tzv. „správněprávní odpovědnosti“.¹ Správněprávní odpovědnost

* Mgr. Pavel Všeticka, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzity, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 365523@mail.muni.cz

1 Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 43.

představuje specifický druh odpovědné právní odpovědnosti, který vzniká v souvislosti s porušením norem správního práva.² Správní právo trestní v sobě zahrnuje normy organizačního, hmotněprávního i procesního charakteru.

Letošní rok s sebou přinese dlouho očekávanou (a připravovanou) reformu správního trestání. Tato reforma bude „vedena v život“ prostřednictvím nabytí účinnosti zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), který bude představovat nový stěžejní hmotněprávní i procesní předpis v oblasti správního práva trestního. Současně s nabytím účinnosti tohoto zákona dojde ke zrušení zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), který bude plně nahrazen právě výše zmíněným zákonem o odpovědnosti za přestupky.

Jednou z novinek v oblasti správního trestání, kterou nová právní úprava přinese, je skutečnost, že zákon o odpovědnosti za přestupky (na rozdíl od zákona o přestupcích) již neobsahuje zvláštní část, ve které by byly formulovány skutkové podstaty jednotlivých přestupků. Zde je třeba poznamenat, že tento přístup, tedy snahu přenášet celé skupiny přestupků ze zvláštní části přestupkového zákona do jednotlivých zvláštních zákonů,³ bylo možno vysledovat již v době před přijetím tohoto zákona. Současná reforma správního trestání tedy přirozeně navazuje na tendence k „vyprazdňování“ zvláštní části přestupkového zákona započaté již v minulosti.⁴

Absence zvláštní části v zákoně o odpovědnosti za přestupky, která by obsahovala jednotlivé skutkové podstaty přestupků, jež se nevyskytují v žádném zvláštním zákoně, je řešena pomocí přijetí nové hmotněprávní úpravy, jež na zákon o odpovědnosti za přestupky přímo navazuje. Tuto novou hmotněprávní úpravu představuje zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), jež nabude účinnosti současně se zákonem o odpovědnosti za přestupky (tedy 1. 7. 2017) a kde budou soustředěny skutkové podstaty těch přestupků, jež nejsou obsaženy v jednotlivých zvláštních zákonech. Jedná se především o přestupky proti pořádku ve státní správě, přestupky na úseku všeobecné vnitřní správy, atd.

Zákonodárce logicky využil přijetí nové právní úpravy k formulaci nových skutkových podstat přestupků, které dosavadní zákon o přestupcích neobsahuje. Tak například v rámci skupiny přestupků proti veřejnému pořádku je nově zavedená skutková podstata přestupkového jednání, které spočívá ve „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ (§ 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích).

2 Srov. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: MU, 2007, s. 379.

3 Jako příklad lze uvést přenesení přestupků v oblasti dopravy z přestupkového zákona do zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4 Srov. BOHADLO, D., L. POTĚŠIL a J. POTMĚŠIL. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 33.

Ve svém příspěvku se chci věnovat významu přijetí této nové hmotněprávní úpravy ve vztahu k správněprávnímu postavení příslušníků Policie České republiky (dále jen „policistů“) při výkonu jejich pravomoci. Konkrétně se budu zabývat otázkou, zda, případně jakým způsobem přispěje nově zformulovaná skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku vyjádřená § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích ke zvýšení právní ochrany policistů před jednáním, jež tuto skutkovou podstatu naplňuje. V této souvislosti hodlám též představit některé úvahy nad dosavadním stavem v této oblasti a to prostřednictvím analýzy okolností, za nichž jsou policisté konfrontováni s takovým druhem jednání, které by se dalo pod tuto nově formulovanou skutkovou podstatu přestupku podřadit.

1 Vývoj právní úpravy poskytující ochranu úředním osobám před verbálními útoky při výkonu jejich pravomoci od roku 1989 do současnosti

Je bohužel smutnou skutečností, že příslušníci bezpečnostních a záchranných sborů se při plnění svých úkolů (jež spočívají v ochraně životů, zdraví, majetku a svobod osob) nezdávka stávají terčem verbálních útoků (v podobě vulgárních nadávek, urážek, výhrůžek a krivých obvinění), ale i fyzického napadání ze strany osob, proti kterým zakročují, či dokonce těch osob, jejichž zájmy v danou chvíli chrání. Toto téma je v poslední době nejčastěji diskutováno především v souvislosti s případy napadání posádek zdravotnické záchranné služby. Nicméně k podobným incidentům často dochází i při realizaci oprávnění příslušníků bezpečnostních sborů.

Tyto případy svědčí především o tom, jak velmi malé důvěře a podpoře ze strany veřejnosti se v naší společnosti bezpečnostní a záchranné sbory těší, o přirozené autoritě a respektu ani nemluvě. V této souvislosti pokládám za velmi výstižný úryvek z díla P. Nesvadby s názvem „*Policejní etika*“, kde se uvádí: „...*vztah policie a veřejnosti se utváří v našich společenských poměrech neopakovatelně a komplikovaně. Vezměme v úvahu následující rysy:*

- *tradičně nízkou úctu, již se v českých zemích „těší“ autorita jako taková, v první řadě samozřejmě autorita formální (zejména autorita státu a jeho orgánů) – na téma ambivalentního postoje Čechů ke státu (na jedné straně obrovská nechuť ke „úřadům“, ale na druhé straně silný etatismus a potřeba být státem vždy a všude „opečovávan“) napsal již v období předmnichovské ČSR úžasně aktuální postřehy Karel Čapek,*
- *tradičně nízkou úctu, již se v českých zemích „těší“ uniforma (vojenská a policejní),*
- *tradičně laxní vztah českého obyvatelstva ke požadavkům kázně, disciplíny, sebeovládání, zdřeznlivosti apod.,*
- *české „švejkování“ ve vztahu ke nadřízeným všeobecně“⁵*

5 NESVADBA, P. *Policejní etika*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2009, s. 181–182.

Z historického hlediska je dle mého názoru třeba hledat prvotní příčiny (tohoto bezesporu společensky značně škodlivého jevu) v přehnaně uvolněných společenských poměrech po roce 1989, kdy vlivem zásadních politických a celospolečenských změn ke kterým v tomto období došlo, byla policie (toho času Sbor národní bezpečnosti) z úst tehdejších představitelů nově vznikající politické reprezentace vykreslována jako „temná síla“, jejímž hlavním posláním bylo sloužit totalitnímu režimu k upevnování jeho moci. Díky své neblahé úloze, kterou Sbor národní bezpečnosti sehrál v době převratu, byl (částečně oprávněně) takto vnímán v očích drtivé většiny české veřejnosti.

Následný začátek 90. let minulého století se vyznačoval eufemismem ve vztahu k otázkám zajištění vnitřní bezpečnosti státu a místy až nereálnými představami některých idealistů, že v nově budované svobodné společnosti již v podstatě nebude třeba represivního přístupu ze strany orgánů veřejné moci. Toto období je charakteristické snahou odebrat policii maximum rozhodovacích pravomocí a nasadit vůči ní silné kontrolní mechanismy.⁶

Prudký nárůst (především násilné) kriminality v první polovině 90. let 20. století však tyto optimistické představy zcela vyvrátil. Z toho důvodu byla v následujícím období transformace, jakož i později v rámci reformy veřejné správy, v několika etapách provedena (více či méně rozsáhlá) reforma policie (Sboru národní bezpečnosti) s cílem její přeměny ze symbolu neoprávněných represí v moderní ozbrojený bezpečnostní sbor sloužící veřejnosti, vytvořený po vzoru zahraničních bezpečnostních složek. Avšak vybudovat moderní „sebevědomý“ bezpečnostní sbor, který by byl v očích veřejnosti váženým, uznávaným a respektovaným, vyznačující se přirozenou autoritou, se i přes veškerou snahu tvůrcům těchto reforem doposud zcela nepodařilo.

V této souvislosti je třeba připomenout, že do roku 1998 existoval právní institut, jenž v trestněprávní rovině postihoval toho, kdo úmyslně hrubě urazil či pomluvil veřejného činitele při výkonu či pro výkon jeho pravomocí. Konkrétně se jednalo o jednu ze skutkových podstat trestného činu „útok na veřejného činitele“, jež byla upravena v § 156 odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění pozdějších předpisů, na jejímž základě se trestného činu dopustil ten „kdo hrubě urazil nebo pomluvil veřejného činitele při výkonu jeho pravomocí nebo pro tento výkon.“⁷ Tento právní institut byl později (zákonem č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 7. 1990) přesunut do odst. 3 výše zmíněného

6 „Policie přišla o většinu svých kompetencí v oblasti veřejné správy jakožto správní úřad a její působnost se přesunula spíše do oblasti ochrany veřejného pořádku, kde však je v rámci statutárních měst neustále vytlačována dynamicky se rozvíjející obecní policií.“ ONDRUŠ, R. *Správní právo. Distanční studijní opora*. 2. vyd. Brno: MU, 2005, s. 143.

7 Dle teorie trestního práva a soudní praxe představuje „hrubá urážka nebo pomluva“ útok na čest, pověst a vážnost orgánu, přičemž znevažující projev může být spáchán různým způsobem: slovně, písemně, graficky, gestem nebo i fyzickým útokem nedosahujícím intenzity násilí. Srov. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93.

ustanovení trestního zákona⁸ a poté byl nakonec (zákonem č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů s účinností od 1. 1. 1998) úplně zrušen.⁹ ¹⁰ V současném trestním zákoníku¹¹ bohužel tento právní institut své místo již nenalezl, což je dle mého názoru chyba. Pokud tehdejší zákonodárce nabyl dojmu, že míra společenské škodlivosti takového jednání nedosahuje intenzity trestného činu, mohl tuto skutkovou podstatu „přesunout“ alespoň do zákona o přestupcích a toto jednání sankcionovat na úrovni přestupku, což se však nestalo.

Změna v přístupu zákonodárce k této problematice nastala až v loňském roce, kdy byl v souvislosti s dlouho připravovanou reformou správního trestání přijat zákon o odpovědnosti za přestupky (jež v polovině letošního roku nahradí dosavadní zákon o přestupcích) a s ním související zákon o některých přestupcích. Oba tyto zákony by měly nabýt účinnosti současně, a to ke dni 1. 7. 2017. V § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích došlo k „obnovení“ právní odpovědnosti (tentokrát na úrovni přestupku) za hrubé jednání, prostřednictvím kterého je možno negativně působit na výkon pravomoci úřední osoby. Oproti „původní“ trestněprávní úpravě, je nová skutková podstata upravená v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích obecnější, což znamená, že jednání, prostřednictvím kterého se osoba může dopustit přestupku znevážení postavení úřední osoby, nijak nespecifikuje.

Z mého pohledu se v tomto případě jedná nepochybně o krok správným směrem. Je ovšem otázkou, zda v době, kdy tento zákon nabude účinnosti, bude ještě tuto skutkovou podstatu přestupku obsahovat. Neboť již teď (před jeho účinností) se objevuje řada kritických názorů (mimo jiné i z řad politických odpůrců tohoto ustanovení), jež zásadně odmítají „kriminalizovat“ verbální projevy, prostřednictvím kterých adresáti veřejnoprávního působení dle jejich názoru pouze vyjadřují své občanské postoje a připomínky na adresu orgánů veřejné moci, jež jsou reprezentovány úředními osobami, a to i tehdy, jsou-li tyto projevy formulovány hrubým, urážlivým či zesměšňujícím způsobem.

⁸ „§ 156 odst. 2 TZ byl změněn tak, že dosavadní odstavec 2 se označuje jako odst. 3“ Zákon č. 175/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ „V § 156 se vypouští odst. 3“ Zákon č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ „Trestní zákon v současném znění po zrušení skutkové podstaty útoku na veřejného činitele podle § 156 odst. 3 trestního zákona neposkytuje soudcům ani jiným veřejným činitelům v porovnání s ostatními občany zvýšenou ochranu před urážlivými projevy. Před účinností zákona č. 253/1997 Sb., jímž bylo zrušeno ustanovení § 156 odst. 3 trestního zákona o trestném činu útoku na veřejného činitele spáchaném verbálními útoky, by posuzované jednání obviněného bylo kvalifikováno jako tento trestný čin“. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 9. 2004, sp. zn. 7 Tdo 726/2004.

¹¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“).

2 Podoba protiprávního jednání, jež by mělo naplňovat nově formulovanou skutkovou podstatu přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“

Při konstruování této nové skutkové podstaty přestupku zákonodárce zřejmě vycházel z přesvědčení, že v atmosféře nedostatku přirozené autority orgánů veřejné moci je třeba jejich vážnosti docílit autoritativními prostředky státního donucení spojenými s hrozbou sankce, neboť nerespektování orgánů veřejné moci při výkonu jejich pravomoci ohrožuje samotnou podstatu fungování státu. Objektem nově formulované skutkové podstaty přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ je tedy hladký a nerušený výkon veřejné správy a k tomu nezbytné zajištění dostatečné autority a vážnosti úředních osob při výkonu jejich pravomoci.¹²

Jak již bylo řečeno, oproti přestupku proti občanskému soužití upravenému v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích (od 1. 7. 2017 v § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích), je objektivní stránka skutkové podstaty přestupku upraveného § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích formulována poměrně obecněji prostřednictvím neurčitěho právního pojmu „znevážení postavení“. Neobsahuje tedy ani demonstrativní výčet forem jednání, které mají tuto novou skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku naplňovat. Výklad tohoto neurčitěho právního pojmu tak zákonodárce přenechal doktríně, a především pak judikatuře, která bude bezpochyby v souvislosti s aplikací tohoto ustanovení postupně vznikat.

Formy jednání, které (uskutečněné ve vztahu k úředním osobám) hodlá zákonodárce od poloviny letošního roku nově postihovat jako protiprávní a které by měly naplňovat skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku upravenému v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích, odpovídají dle mého názoru nejen jednání tvořícímu skutkovou podstatu výše zmíněného přestupku proti občanskému soužití upravenému v současnosti v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, ale též přestupkovým jednáním upraveným v § 49 odst. 1 písm. b), a odst. 2 písm. a) b) c) a d) zákona o přestupcích. Konkrétně se jedná o tyto formy protiprávního jednání:

- a) urážky,
- b) vydání v posměch,
- c) vyhrožování,
- d) nepravdivé obvinění z protiprávního (či jiného závadného) jednání,
- e) schválnosti, nebo
- f) jiné hrubé jednání.

¹² „Účelem nově formulované skutkové podstaty přestupku je zajištění ochrany zájmu na udržení vážnosti a autority orgánů veřejné moci, jednajících prostřednictvím příslušných úředních osob, ať již se jedná o policisty, zaměstnance obecních úřadů či pracovníky úřadu práce, sociálních odborů apod. Objektem je zde primárně hladký výkon veřejné moci, nikoliv osobnost úřední osoby“. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích ze dne 1. 7. 2016.

Urážky v podobě vulgárních nadávek, ironických poznámek, jakož i zesměšňujících a ponižujících gest a výroků představují nejčastější projevy jednání, jejichž cílem je (řečeno slovy nového zákona) „znevažít postavení“ úřední osoby při výkonu její pravomoci. Z formálního hlediska je možno za „znevažující“ považovat veškeré formy jednání, jež jsou v rozporu s obecně uznávanými zásadami slušnosti uplatňovanými běžně v mezilidských vztazích a jako takové jsou v případech civilních osob (při dosažení určité intenzity) postižitelné v podobě přestupků proti občanskému soužití.

V případech vyhrožování půjde o ty případy, kdy míra společenské škodlivosti tohoto protiprávního jednání nedosahuje intenzity trestného činu,¹³ ale na druhou stranu toto jednání výrazně narušuje řádný výkon veřejné moci.

Nepravdivé obviňování policistů ze závadného jednání (nejčastěji z toho, že je policista pod vlivem alkoholu) představuje v současnosti vážný problém při projednávání přestupků v blokovém řízení, zvláště v oblasti dopravy. Tento způsob obstrukce je mezi řidiči značně rozšířen jako zaručený prostředek vedoucí ke zdržení úředních úkonů či jako prostředek msty vůči policistům.¹⁴

Pod pojmem „schválnosti“ lze rozumět různé projevy hrubého jednání, uskutečněné s cílem narušit nebo znesnadnit výkon veřejné moci.¹⁵

Je tedy evidentní, že cílem zákonodárce bylo postihnout především ty formy protiprávního jednání, které nejsou v současné době postižitelné podle jiných právních předpisů. Nová skutková podstata přestupku tedy nezahrnuje např. fyzické napadení úřední osoby pro výkon její pravomoci, které je již v současné době postižitelné v trestněprávní rovině.¹⁶ Pod pojem „znevažení postavení“ prostřednictvím „jiného hrubého jednání“ by však bylo možno podřadit např. fyzické napadení minimální intenzity (např. úchop za oděv, odstrčení atd.) při kterém by úřední osoba neutrpěla žádné zranění a které by zároveň nedosahovalo intenzity trestného činu.¹⁷

13 Jedná se o trestný čin vyhrožování s cílem působit na úřední osobu upravený v § 326 trestního zákoníku, který po formální stránce vykazuje stejné znaky skutkové podstaty, jako jedna z forem jednání, které mohou naplňovat skutkovou podstatu přestupku „znevažení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“, kdy rozdíl je pouze v intenzitě, tedy rozdílné míře společenské škodlivosti takového jednání.

14 *Nová skutková podstata bude dále směřovat například i na dosud obtížně řešitelné jednání některých řidičů, kteří za účelem zdržení úředních úkonů (či jako prostředek msty úřední osobě) nepravdivě obviní úředníka či policistu z ovlivnění alkoholem či jiného závadného jednání, aby se vyhnuli kontrole, jinému úkonu či pouze obstruovali*. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

15 „Schválnost ve smyslu § 49 odst. 1 písm. c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, musí mít povahu hrubého jednání a musí mít schopnost narušit občanské soužití. Hranice mezi hrubým jednáním a pouhou „nevhodností“, neslušností či jinou nesprávností nejsou dány přesně“. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 5. 2011, č. j. 1 A 24/2010-22.

16 Srov. § 325 trestního zákoníku.

17 „Násilím ve smyslu § 155 trestního zákona (útok na veřejného činitele) je mimo jiné jednání proti tělu napadeného, při němž je použito fyzické síly, neryžaduje se však, aby takovým jednáním bylo způsobeno ublížení na zdraví. K naplnění pojmu užítí násilí nestačí však jen uchopení napadeného za oděv a zacloumání jím samo o sobě“. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 1. 1966, sp zn. 1 Tz 95/65.

Pokud jde o materiální stránku nově formulované skutkové podstaty přestupku, tedy nezbytnou míru společenské škodlivosti, při jejímž naplnění se jednání dotyčné osoby stane postižitelným v rámci uplatnění správnětrestní odpovědnosti, zde je třeba poznamenat, že zákon o odpovědnosti za přestupky (stejně jako zákon o přestupcích) vychází (na rozdíl od trestněprávní úpravy) z materiálně-formálního pojetí přestupku.¹⁸ To znamená, že mimo naplnění formální stránky vyjádřené v jednotlivých skutkových podstatách přestupků musí jít též o protiprávní jednání dosahující určité intenzity, zpravidla označované jako nepatrná míra společenské škodlivosti.¹⁹ Jak již bylo řečeno, vymezit konkrétní hranici mezi pouhou neslušností či nevhodností a (byť nepatrnou) společenskou škodlivostí představuje nejobtížnější úkol při posuzování přestupkového jednání.

Policisté při plnění svých úkolů na základě zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o policii“), jakož i při plnění dalších úkolů na základě jiných právních předpisů upravujících pravomoci a působnost policie ve vybraných oblastech státní správy, vystupují v postavení úředních osob.²⁰ Na rozdíl od přestupků proti občanskému soužití je nově formulovaná skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku konstruována jako speciální, tedy bude poskytovat ochranu pouze úředním osobám „při výkonu jejich pravomocí“, což je jejím hlavním přínosem a významnou změnou oproti současnosti.²¹ Zařazením sousloví „při výkonu její pravomocí“ do skutkové podstaty tohoto přestupku chtěl tedy zákonodárce nepochybně zdůraznit skutečnost, že zákon v tomto případě neposkytuje ochranu přirozeným osobnostním právům člověka, ale poskytuje veřejnoprávní ochranu orgánu, který dotyčná úřední osoba v souvislosti s výkonem své pravomoci reprezentuje.

¹⁸ „Přestupek je vymezen na základě materiálně-formálního pojetí, přičemž ke vzniku odpovědnosti za přestupek bude muset dojít k naplnění všech jeho znaků současně – to znamená, že musí jít o protiprávní společensky škodlivý čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a zároveň vykazuje znaky stanovené zákonem, tedy obecné znaky přestupku i znaky konkrétní skutkové podstaty přestupku, nejde-li o trestný čin. Přestupkem je tedy méně závažné společensky škodlivé jednání namířené proti výkonu veřejné správy nebo proti jiným zájmům společnosti. I proto tedy bylo zvoleno materiálně – formální pojetí jako v zákoně č. 200/1990 Sb., kdy materiální i formální znaky musí být splněny kumulativně, jinak se nemůže o přestupek jednat. Podle názoru předkladatele není nezbytné třeba, aby pojetí přestupku bylo stejné jako u trestného činu. Formální pojetí přestupku by muselo být v každém případě vyváženo konstruováním materiálního korektivu“. Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

¹⁹ „Není jisté důvod pochybovat o tom, že v drtivé většině případů je již samotným naplněním formální stránky přestupku naplněna i stránka materiální, neboť již samotné legislativní vymezení pojmových znaků jednotlivých přestupků předpokládá, že jde o jednání společensky škodlivá, respektive (v míře odpovídající povaze přestupku) nebezpečná. Mohou však nastat výjimečné případy, kdy tomu tak s ohledem na specifické okolnosti věci nebude“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2014, č. j. 3 As 78/2014 – 36.

²⁰ Legislativní zkratku „úřední osoba“ vymezuje v § 127 odst. 1 písm. a) až i) trestní zákoník. Dle písm. e) tohoto ustanovení požívá status úřední osoby též příslušník bezpečnostního sboru. Které orgány státní správy se označují jako bezpečnostní sbory, upravuje § 1 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení mezi bezpečnostní sbory patří také policie.

²¹ „Daná skutková podstata je speciální vůči přestupku ublížení na cti, rozdíl je v objektu přestupku, kdy objektem přestupku ublížení na cti je osobnost člověka, nikoliv rádný výkon veřejné moci“. Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích ze dne 1. 7. 2016.

Přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ se může dle § 5 odst. 1 zákona o některých přestupcích dopustit pouze fyzická osoba. Přestože zákon o odpovědnosti za přestupky zná i odpovědnost právnických osob, zákonodárce zřejmě v tomto případě (s ohledem na dosavadní praxi) nepředpokládal, že by se jednání naplňujícího skutkovou podstatu tohoto přestupku mohly dopouštět též právnické osoby, i když teoreticky to není zcela vyloučeno (např. vyvěšením urážlivých výroků na adresu konkrétních úředních osob v prostorách provozoven, kde tyto úřední osoby pravidelně vykonávají kontrolu).

Dle § 15 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Vzhledem k tomu, že úmysl jako znak skutkové podstaty přestupku upraveného v § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích není výslovně uveden, lze přestupek znevážení postavení úřední osoby spáchat i z nedbalosti. Tímto poměrně „tvrdým“ přístupem chtěl zákonodárce zřejmě zamezit problémům při dokazování úmyslu spáchat přestupek v průběhu správního řízení, jakož i v rámci případného soudního přezkumu správního rozhodnutí.

Za tento přestupek bude možno ve správním řízení uložit pokutu až do výše 10 000 Kč. V případě, že by byl přestupek spáchán opakovaně po nabytí právní moci rozhodnutí o přestupku, bude moci správní orgán uložit přestupci pokutu až do výše 15 000 Kč. Oproti postihu za přestupky proti občanskému soužití jsou tedy v tomto případě sankce (správní tresty) nižší. Mimo to lze za přestupek „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ uložit současně s pokutou i omezující opatření. Avšak bohužel sankce spočívající v zákazu pobytu (v současnosti upravená v § 11 odst. 1 písm. e) zákona o přestupcích) své místo mezi správními tresty v zákoně o odpovědnosti za přestupky již nenalezla, což je dle mého názoru škoda. Neboť se jednalo o sankci, prostřednictvím které bylo možno úspěšně působit na osoby, u kterých ukládání pokut nemá vzhledem k jejich finanční situaci opodstatnění (jedná se zejména o lidi bez domova, sociálně slabé osoby z vyloučených lokalit atd.), ale na druhou stranu se právě tyto osoby ve velké míře dopouštějí protiprávního jednání.

3 Řízení v případě přestupků spáchaných vůči policistům při výkonu jejich pravomoci

Současná situace je dle mého názoru v přímém rozporu se záměrem zákonodárce vyjádřeném v § 9 zákona o policii, dle něhož je policista (mimo jiné) povinen při plnění svých úkolů „*dbát své vlastní cti, vážnosti a důstojnosti*“. Jinak řečeno, skutečnost, že policisté se při plnění svých úkolů mohou stát „legálně“ terčem posměchu a vulgárních urážek ze strany osob, vůči nimž zakročují, nejen evidentně snižuje jejich lidskou důstojnost, ale též nijak nepřispívá k autoritě a vážnosti policie v očích veřejnosti.

Jedinou možností, jak se policisté mohou proti takovému jednání v současné době bránit, je podání návrhu na zahájení správního řízení pro přestupek tzv. „urážky na cti“ upravený v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích k příslušnému správnímu orgánu. Avšak jak již bylo výše řečeno, tato skutková podstata není konstruována jako speciální, tedy neposkytuje ochranu výlučně úředním osobám při výkonu jejich pravomoci, ale naopak zákonodárce předpokládal její využití primárně k ochraně práv civilních osob. To znamená, že jestliže se policista cítí být vulgárními urážkami ze strany osoby, proti které zakročuje dotčen, návrh na zahájení správního řízení podává v postavení civilní osoby. Mimo to je třeba zdůraznit, že v případě přestupku dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích se jedná o tzv. „návrhový přestupek“. To znamená, že řízení se v tomto případě (oproti „běžnému“ správnímu řízení) vyznačuje některými specifiky, jež představují pro policisty (stejně jako pro civilní osoby) postižené tímto přestupkem značná úskalí.²² Minimálně z tohoto důvodu není současná možnost zákonné obrany proti verbálním útokům pro policisty ideální.

Dále je třeba poznamenat, že správní orgány oprávněné k projednání přestupků proti občanskému soužití nejsou k projednávání těchto druhů přestupků, spáchaných vůči policistům příliš nakloněny, což ve svém textu dokládá i stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, v němž se mimo jiné uvádí, že „*podle informací z žádosti naráží policie, která se snaží popsaná jednání kvalifikovat jako přestupky podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, na negativní postoj přestupkových komisí, neboť chování občanů vůči policistům komise buď považují za stížnost, která by občanům neměla být na újmu nebo se podle nich jedná o situaci, kdy policisté ve službě jakožto úřední osoby nejsou v pozici občana a přestupku proti občanskému soužití se proti nim tedy dopustit nelze*“.²³

K výše uvedenému bych rád poznamenal, že dle mého názoru jsou oba výše zmíněné přístupy správních orgánů k řešení dané problematiky mylné, postrádající základní znalosti souvisejících právních předpisů, jakož i příslušné judikatury.

Pokud jde o první názor zastávaný některými správními orgány, tedy že v případě spáchaní přestupku proti občanskému soužití vůči policistům ve službě se jedná o stížnost ze strany občana, potom je třeba připomenout, že stížnost (jíž lze rozumět individuální podání, které se bezprostředně dotýká zájmů stěžovatele)²⁴ musí splňovat jisté

²² Jedná se zejména o povinnost uhradit státu náklady spojené s projednáním přestupku v případě, kdy se v řízení nepodaří prokázat, že skutek, o němž se vede řízení, se stal, že tento skutek je přestupkem, a že skutek spáchal obviněný z přestupku. Srov. § 76 odst. 1 pod písm. a) b) a c) zákona o přestupcích. Nicméně naplnění či nenaplnění těchto podmínek z velké části nezáleží na vůli navrhovatele, který výsledkem řízení může ovlivnit pouze minimálně. To zda bude pachatel z přestupku usvědčen, je závislé především na kvalitě práce příslušného správního orgánu, který daný případ projednává.

²³ Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 56 k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, ze dne 26. 6. 2012.

²⁴ Srov. SKULOVÁ, S. et al. *Správní právo procesní*. Plzeň: Aleš Čeňek, 2008, s. 137.

obsahové a formální náležitosti předepsané zákonem.²⁵ A dále, pokud by se v tomto případě jednalo o stížnost podanou dle § 175 správního řádu, vyvstává zde otázka, zda by se na tento úkon „stěžovatele“ mělo vztahovat i ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu, jež umožňuje uložit pořádkovou pokutu tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání (v tomto případě stížnost).²⁶

Podobně jako v případě „znevážení postavení“ zákon nijak blíže nespecifikuje ani „hrubě urážlivé podání“. Nicméně z toho, že zákonodárce použil procesní terminologii (vyjádřenou ve slově „podání“) lze dovodit, že ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu se uplatní především v souvislosti s realizací procesních postupů upravených správním řádem, tedy zejména při správním řízení. V případě nově formulovaného přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ zákonodárce naopak cílil na ochranu úředních osob při realizaci i těch forem správněprávních činností, které správní řád neupravuje, tedy např. faktických úkonů.

Ve druhém případě, kdy úřední osoby projednávající předmětné přestupkové jednání mají za to, že vůči policistům ve službě, jakožto úředním osobám, se nelze dopustit přestupku proti občanskému soužití upravenému v § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, je třeba připomenout znění příslušné judikatury Nejvyššího správního soudu.²⁷ K tomu se v již zmiňovaném stanovisku odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu uvádí, že „*zákon v rámci skutkových podstat přestupků (§ 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích) neuvádí žádné skutečnosti, které by vedly k domněnce, že objekt či předmět útoku je konstruován jako speciální. Proto můžeme jednoznačně konstatovat, že všechny přestupky proti občanskému soužití lze spáchat proti komukoliv*“.²⁸ Stejného názoru, tedy že pouhá skutečnost, že se jedná o úřední osobu, sama o sobě neznámá, že nelze použít zákona o přestupcích, je i řada autorů odborných publikací zabývajících se touto problematikou.²⁹

25 Srov. § 37 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

26 K tomu je třeba pouze poznamenat, že „*postih za přestupek podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích nelze zaměřovat s pořádkovou pokutou podle § 62 odst. 2 správního řádu, kterou lze uložit tomu, kdo učiní hrubě urážlivé podání*“. JEMELKA, L. a P. VETEŠNÍK. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2 vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 290.

27 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2010, č. j. 5 As 76/2009-69 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 2 As 35/2010-62) kde se mimo jiné uvádí, že „*policista z titulu své funkce neztrácí základní lidská práva a svobody, deklarovaná Listinou základních práv a svobod, a jakkoliv je vztah občan – policista v mnohém asymetrický, i zde platí určitá všeobecná uznávaná pravidla slušnosti a občanského soužití. Proto policista nemůže být z ochrany garantované § 49 přestupkového zákona vyloučen*“. A dále, že „*ze zásady, že veřejná správa je službou veřejnosti a každý zaměstnanec správního úřadu je povinen se k dotčeným osobám chovat zdvořile a vstřícně (§ 4 odst. 1 správního řádu) však určitě neplyne, že si musí nechat ze strany účastníka řízení vše líbit*“.

28 Stanovisko odboru bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra č. 56 k možnosti vést řízení ve věci přestupků proti občanskému soužití v případě urážky nebo jiného útoku na policistu, ze dne 26. 6. 2012.

29 Viz např. JEMELKA, VETEŠNÍK, op. cit. s. 292.

V případě, kdy dojde ke spáchání přestupku proti občanskému soužití vůči policistovi vykonávajícímu službu, dostává se tento policista do situace, kdy na jedné straně je z pozice svého úředního postavení oprávněn (a zároveň povinen) provést úkon, případně učinit jiné opatření směřující k projednání přestupku před příslušným orgánem,³⁰ což zahrnuje právo (a povinnost) policisty oznámit příslušnému správnímu orgánu každý přestupek, o němž se v rámci výkonu služby doví a který sám není na základě zákona oprávněn projednat.³¹ Na druhou stranu se však policista zároveň sám stal předmětem útoku přestupku, a z tohoto důvodu v rámci následného řízení o přestupku vystupuje v procesním postavení poškozeného. Tato do jisté míry „schizofrenní“ situace může u příslušného správního orgánu vyvolávat dojem „střetu zájmů“. Pokud se tedy policista rozhodne přestupek oznámit (v současné době je pouze na vůli policisty postiženého přestupkem proti občanskému soužití, zda podá návrh na zahájení řízení či nikoliv) je zřejmě nejvhodnějším řešením této situace přivolat na místo jinou hlídku, nadřízeného policisty, případně příslušníky Odboru vnitřní kontroly. Tím bude zachována maximální možná míra objektivity případu, jež může poškozenému policistovi výrazně prospět při následném projednání přestupku před příslušným správním orgánem.

Zásadní změnou, kterou nová právní úprava v tomto ohledu přinese, je skutečnost, že policista již nebude podávat návrh na zahájení řízení o přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ jakožto „civilní osoba“, ale učiní tak z pozice úřední osoby, neboť útok pachatele přestupku již nebude primárně směřovat vůči policistovi jakožto „osobě“, ale vůči úřadu, který zastupuje. Tím dojde i ke změně v procesním postavení dotčeného policisty neboť na rozdíl od současnosti nebude již policista v případě svého návrhu vázán zásadou dispoziční, ale dle mého názoru bude povinen postupovat z úřední povinnosti, tedy *ex officio*.

Závěr

Nově formulovaná skutková podstata přestupku „znevážení postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci“ přijatá v rámci reformy správního trestání dle mého názoru přinese výraznou pozitivní (a většinou příslušníků bezpečnostních sborů dlouho očekávanou) změnu v oblasti ochrany úředních osob (včetně policistů) před verbálními útoky a jiným hrubým jednáním ze strany osob, vůči nimž úřední osoby vykonávají svoji pravomoc.

V současnosti se řada osob (vědomých si beztrestnosti svého jednání) dopouští verbálních útoků vůči policistům, aniž by to pro ně mělo jakékoliv právní následky. Nové pojetí správněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany úředních osob tak nepochybně přispěje

³⁰ Srov. § 10 odst. 1 zákona o policii.

³¹ Srov. § 58 odst. 1 zákona o přestupcích.

k větší autoritě policie, stejně jako všech ostatních úředních osob, jež v rámci plnění svých úkolů vystupují vůči adresátům svého působení z pozice nositelů veřejné moci.

Otázkou ovšem zůstává, jaký přístup při řešení tohoto přestupku zaujmou správní orgány příslušné k jeho projednání, případně správní soudy. Nebot' vzhledem k značně neurčitému vyjádření skutkové podstaty daného přestupkového jednání a absenci byť i jen demonstrativního výčtu forem jednání, které mají skutkovou podstatu tohoto přestupku dle záměru zákonodárce naplňovat, bude záležet na konkrétní úřední osobě, zda projevy jednání uvedeného v oznámení o přestupku pod skutkovou podstatu tohoto přestupku podřadí či nikoliv, a to jak co do formy jednání (formální stránka skutkové podstaty přestupku) tak co do intenzity jednání (materiální stránka skutkové podstaty přestupku). V tomto směru sehraje jistě do budoucna významnou roli příslušná judikatura, která bude nepochybně postupně vznikat.

Další praktický problém spatřuji v otázce zajištění kvalitních a hodnotných důkazů (audiovizuálních záznamů, výpovědi svědků, popřípadě listin, atd.) na základě kterých bude správní orgán moci jednoznačně rozhodnout o tom, že byl spáchán přestupek a zda jej spáchala určitá osoba, aby v této souvislosti mohl uložit pachateli přestupku správní trest. Zde narážím například na klasický problém stanovení „hodnoty“ jednotlivých svědeckých výpovědí v případě, že se jedná o tzv. „tvrzení proti tvrzení“.

Nicméně jak se aplikační praxe dokáže s těmito problémy vypořádat, ukáže až budoucnost, která se začne odvíjet od poloviny letošního roku, kdy příslušné právní předpisy nabudou účinnosti.

Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví

The Annulment of the Legislation as a Means to Reverting to the Old Approach in Administrative Justice

Jiří Plachý*

Abstrakt

Předmětný příspěvek poukazuje na článek 87 Ústavy upravující možnost zákonem přenést pravomoc rušit jiné právní předpisy nebo jejich jednotlivá ustanovení pro rozpor se zákonem z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Změna kompetence může na jednu stranu dovést předpoklad plně fungujícího samostatného správního soudnictví s podstatou a funkcí komplexní kontroly veřejné správy, ale na straně druhé naráží na problematiku nastavení způsobu přezkumu zákonnosti a ústavnosti u obou soudních institucí. Cílem je polemizovat s důsledky, které by tato změna přinesla. Příspěvek se zaměřuje na střet kompetencí mezi soudy při přezkumu zákonnosti u Nejvyššího správního soudu a při přezkumu ústavnosti u Ústavního soudu v rámci rušení totožného právního předpisu.

Klíčová slova

Právní předpis; rozpor se zákonem; změna kompetence; přezkum zákonnosti; přezkum ústavnosti.

Abstract

The present contribution refers to the article no. 87 of the Constitution of the Czech Republic which governs the possibility to delegate jurisdiction to annul legal enactments other than statutes or individual provisions thereof if they are inconsistent with a statute to the Supreme Administrative Court instead of the Constitutional Court. On the one hand, the change of this competence can complete the assumption of a fully independent administrative justice with the nature and functions of complex control of public administration.

On the other hand, it faces problems in the way of setting the mechanism of review of the legality and the constitutionality by of both judicial institutions. The aim is to discuss about the implications that such a change would bring. This paper focuses on conflicts of competence between courts in reviewing of the legality by the Supreme Administrative Court and in reviewing the constitutionality by the Constitutional Court in relation to the same legal regulation.

Keywords

Legislation; the Law; Change of the Competence; Review of the Legality, Review of the Constitutionality.

* Mgr. Jiří Plachý, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 257125@mail.muni.cz

Úvod

Jednou z právních forem činností ve veřejné správě je vydávání normativních správních aktů¹ ve formě právních předpisů². Při jejich vydávání musí být dodržena zásada zákonitosti, která vychází z ústavního principu vázanosti veřejné moci zákonem.³ Dodržení této zásady je nezbytným předpokladem právní jistoty spojené s kontrolou ve veřejné správě prostřednictvím tzv. *právních* záruk ve veřejné správě.⁴ K těmto zárukám se řadí i kontrola veřejné správy ze strany moci soudní.

Soudní kontrola činnosti státu funguje jako efektivní ochrana práv vycházející z principu právního státu.⁵ V demokratickém právním státě je nezbytné zajistit kontrolu dodržování zákonnosti u vydaných abstraktních normativních správních aktů, která zajišťuje legalitu aktů. Porušení zásady zákonnosti u právního předpisu je třeba chápat jako nezákonnost, která může vést ke zrušení aktu. V. Knapp správně poukazuje, „že *nezákonným způsobem zákon a ani jiný předpis vzniknout nemůže*“.⁶

Možnost zrušit normativní správní akt svěčuje Ústava⁷ v rámci soudní kontroly Ústavnímu soudu, který podle čl. 87 odst. 1 písm. b) rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Kontrola norem je v popředí samotného výkonu ústavního soudnictví a je pro Ústavní soud, vedle ústavních stížností, důležitou kompetencí. Ústavním přezkumem normativních aktů veřejné správy se vyrovnává dělba moci ve státě, dotváří se jednota právního řádu a jeho hierarchie, ve kterém platí, že normy vyšší právní síly jsou v souladu s normami nižší právní síly.

V čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústava počítá s tím, že „*zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem, Nejvyšší správní soud*.“ Běžný zákon může odejmout ústavně zaručenou pravomoc rušit právní předpisy Ústavnímu soudu a přidělit ji Nejvyššímu správnímu soudu.

1 O právotvorných či normativních správních aktech hovoří již *A. Merkel* jako o aktech, které jsou výkonem vyšší normy (zákona) vytvářející zároveň novou nižší normu, jejíž rozsah je užší než zákon (prováděcí předpis). Srov. MERKL, Adolf. *Obecné právo správní*. 2. část. Praha-Brno: Orbis, 1932, s. 3.

2 Pro účely tohoto článku se právními předpisy rozumí jiné právní předpisy, o jejichž zrušení rozhoduje Ústavní soud ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, zejména jsou jimi prováděcí právní předpisy; tj. nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů, nařízení krajů a obcí. Rovněž právním předpisem jsou obecně závazné vyhlášky krajů a obcí. V teorii správního práva jsou označovány jako „normativní správní akty“ nebo jako „nařízení“.

3 Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

4 PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 319 a násl.

5 Srov. SEILER, Christian. *Der einheitliche Parlamentsvorbehalt*. Berlin: Duncker and Humblot, 2000, s. 73 a násl.

6 KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 1995, s. 117.

7 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Jádrem článku je analytický a kritický pohled na situaci, pokud by na základě čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy došlo k přesunu pravomoci rušit právní předpisy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud (dále také jako „NSS“). Cílem tohoto článku je nejenom oživení diskuze na toto téma, ale zejména poukázání na praktické dopady, které s touto změnou kompetence úzce souvisí. Tento článek Ústavy zatím nebyl nikdy využit, ačkoliv tu určitá snaha byla. V důsledku toho zbyly některým právním odborníkům a teoretikům „oči pro pláč“. Inspirací k této polemice se stal odborný článek *V. Mikuleho* s názvem *Pláč nad ztracenou příležitostí, aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy*⁸, ve kterém je vyjádřena nespokojenost nad nesvětlením kompetence Nejvyššímu správnímu soudu rušit právní předpisy pro rozpor se zákonem. Měli bychom skutečně nad ztracenou příležitostí „plakat“? V následujících kapitolách budou vymezeny důvody, proč je, nebo není na místě „oplakávat“ tuto ztracenou příležitost. Úvaha o sjednocení kontroly činnosti orgánů veřejné správy pod správním soudnictvím možná podporuje využití zmiňovaného článku Ústavy. Otázkou je, zda bude skutečně dovršen předpoklad plně samostatného správního soudnictví s podstatou a funkcí nezávislého společenského kontrolního systému chránícího a zajišťujícího uplatňování práva ve veřejné správě, pokud by došlo k přenesení kompetence na NSS. Je skutečně vhodné svěřit přesun pravomoci rušit právní předpisy z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud? Možnou odpověď lze nalézt v následujících kapitolách.

1 Správní soudnictví a rušení právních předpisů

Ústava upravuje působnost Nejvyššího správního soudu pouze omezeně v negativním vymezení „*Nejvyšší soud je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů s výjimkou záležitostí, o nichž rozhoduje Ústavní soud nebo Nejvyšší správní soud*“.⁹ Jediný vztah Nejvyššího správního soudu vůči Ústavnímu soudu je vyjádřen ve zmiňovaném článku o přenesení pravomoci rušit právní předpisy na základě zákona. Ostatní principy organizace a působnost Nejvyššího správního soudu Ústava neřeší.

Přezkum správních aktů ve správním soudnictví naplňuje požadavek čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.¹⁰ Základ soudní kontroly ve sféře výkonu veřejné správy je blíže vymezen v čl. 36 odst. 2 Listiny¹¹ jako kontrola v tzv. *správním soudnictví*. Podle *V. Mikuleho* se výrazem „*správní soudnictví*“ označuje soudní kontrola veřejné správy, přičemž ve sféře soudnictví se jedná o nalézání práva ve věcech správních, tj. ve věcech

8 MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3.

9 Srov. Čl. 92 Ústavy.

10 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, publikovaná pod č. 209/1992 Sb.

11 Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

příslušející jen veřejné správě.¹² Výraz „*správní*“ zcela jasně naznačuje, že tento druh soudnictví bude nalézat právo při realizaci výkonu moci v oblasti veřejné správy. Je otázkou názoru, zda do pravomoci správních soudů ve správním soudnictví má spadat, kromě dalších zákonem svěřených pravomocí¹³, rozhodování o všech věcech veřejné správy za účelem ochrany veřejných subjektivních práv při přijímání rozhodnutí orgánů veřejné správy. Z vymezení pojmu *V. Mikuleho* by tomu tak být mělo a do činnosti tohoto typu soudnictví má spadat rovněž kontrola normativních správních aktů.

Při nesnadném formulování zavedení správního soudnictví do českého právního řádu zákonodárce zvolil koncepci obecných soudů a Nejvyššího správního soudu. S existencí Nejvyššího správního soudu počítala Ústava již od samého začátku a Nejvyššímu správnímu soudu svěřila v čl. 87 odst. 2 Ústavy¹⁴ „*in eventum*“ kontrolu zákonnosti právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení s oprávněním takový předpis zrušit pro rozpor se zákonem. Ústavní článek o rušení předpisů Nejvyšším správním soudem se do Ústavy dostal prostřednictvím pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně. Úmysl zákonodárce dělit pravomoc mezi soudy proto není vůbec odůvodněn, zvláště když správní soudnictví nebylo zcela v té době ještě koncipováno. *V. Mikule* nechce spekulovat o motivacích, které toto ustanovení vyvolaly, ale považuje za rozumné, aby problematiku rušení podzákonných právních předpisů přezkoumávaly správní soudy, jelikož svou povahou k tomu mají podstatně blíže, než Ústavní soud a odkazuje na v té době platnou úpravu Francie, Německa, Polska nebo Rakouska.¹⁵ Po vzoru těchto zemí mělo dojít k dovršení komplexního a samostatného výkonu správního soudnictví jako nezávislého společenského kontrolního systému chránícího a zajišťujícího uplatňování práva při dopadu výkonu veřejné správy.¹⁶ Správní soudy v těchto zemích disponovali oprávněním přezkumu platnosti právního předpisu nižší právní síly než zákon. Francouzská Státní rada prosadila, že kontrole budou podléhat akty nejvyšších orgánů výkonné moci. Pokud bychom vyslovili tezi, že do pravomoci správních soudů má spadat veškeré rozhodování o správních aktech orgánů veřejné správy za účelem ochrany veřejných subjektivních práv a vzali v potaz rozhodnutí Ústavního soudu o tom, že „*Ústavní soud není primárně povolán ke výkladu právních předpisů v oblasti veřejné správy, nýbrž ex constitutione ke ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem. Pokud se týče výkladu podústavního práva,*

12 MIKULE, Vladimír. In: HENDRYCH, Dušan et al. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 512.

13 Srov. § 4 zák. č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“).

14 V aktuálním znění Ústavy je ustanovení definováno v odstavci 3.

15 MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Justiční praxe*, 2002, č. 3, s. 90.

16 PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 266.

je právě Nejvyšší správní soud tím orgánem, jemuž přísluší sjednocovat judikaturu správních soudů¹⁷, lze nabýt jednoznačného dojmu, že právě NSS je nejlépe vhodný k přezkumu abstraktních právních předpisů orgánů veřejné správy pro rozpor se zákonem. Podle D. Krysky má zákonodárce možnost výkon soudní kontroly veřejné správy svěřit přímo NSS, kterou nevyužil a naopak Ústavnímu soudu ponechal možnost napadnout ústavní stížností jakékoliv „zásahy“ orgánů veřejné správy do ústavně zaručených práv a svobod.¹⁸ Stojí poznamenat, že právní předpis může být v rozporu se zákonem a současně zasahovat do ústavně zaručených práv a svobod. Taková situace by mohla založit pravomoc pro oba soudy.

2 Navržená kompetence pro NSS v soudním řádu správním

V rámci příprav na zavedení fungování správního soudnictví v návrhu zákona o soudním řádu správním¹⁹ navrženo řízení nazvané „Soudní řízení o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení“.²⁰ Zákonem tak měl být naplněn předpoklad stanovený článkem Ústavy a mělo dojít k přesunu rozhodování o rušení právních předpisů z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Tím mělo rušení právních předpisů definitivně spadat do pravomoci správního soudnictví za účelem naplnit jednotný a komplexní přezkum aktů veřejné správy.

V navrženém zákoně o soudním řízení správním byla řešena žalobní legitimace, definice účastníků řízení, náležitosti návrhu, nepřipustnost návrhu, náležitosti rozsudku a podmínky jeho prohlášení a vyhlášení. Předmětná procesní ustanovení se přebírala ze zákona o Ústavním soudu.²¹ Bylo stanoveno, že NSS řízení přeruší, pokud u Ústavního soudu probíhá řízení o zrušení téhož právního předpisu nebo zákona, s nímž je podle návrhu právní předpis v rozporu. NSS řízení rovněž přeruší a věc předloží Ústavnímu soudu, dospěje-li v řízení k závěru, že zákon nebo jeho jednotlivé ustanovení, s nímž je podle tvrzení návrhu právní předpis v rozporu, je sám v rozporu s Ústavou nebo ústavním zákonem.²² Ve zmiňované části návrhu zákona o soudním řádu správním měl Nejvyšší správní soud posuzovat soulad právního předpisu se zákonem a dbát nad dodržováním zásady zákonitosti. Právní předpis mohl NSS zrušit pouze pro rozpor se zákonem. V nastaveném modelu nemohlo dojít k úplnému přenesení kompetence zrušení, jelikož Ústavnímu soudu musí být stále zachováno posuzování ústavnosti právního předpisu.

17 Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2008, sp. zn. III ÚS 2608/08.

18 KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Dizertační práce. Univerzita Karlova. Praha. 2012, s. 68. Publikováno také jako monografie. KRYSKA, David. *Srovnání českého a polského správního soudnictví*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, 302 s.

19 Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

20 Sněmovní tisk č. 1080, vládní návrh soudního řádu správního. Poslanecká sněmovna, 3. volební období.

21 Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

22 Sněmovní tisk č. 1080, vládní návrh soudního řádu správního. Poslanecká sněmovna, 3. volební období.

Uvedenému rozdělení kompetencí mezi NSS a Ústavním soudem nejsou nakloněni J. Baxa a M. Mazanec, kteří poukazují na nejasné vymezení vztahů mezi oběma soudy.²³ Rovněž poslanec Z. Koudelka byl proti přesunu kompetence z Ústavního soudu na NSS a na jeho návrh Ústavně právní výbor Poslanecké sněmovny novou kompetencí pro NSS navrhl zrušit.²⁴ Část zákona upravující přesun kompetencí také neprošla politickými rozpravami v Poslanecké sněmovně a nebyla schválena. Pokud stále v Ústavě existuje čl. 87 odst. 3 písm. a), dává tím ústavodárce nadále najevo, že v budoucnu možná počítá dělením funkcí mezi soudy a nechává tuto možnost stále otevřenou. P. Průcha se domnívá, že je jen otázkou času a politické vůle, kdy jedna z dalších velkých novelizací soudního řádu správního tuto pravomoc NSS založí.²⁵

3 Problematické faktory v rozhodování: přezkum zákonnosti vs. přezkum ústavnosti

Důvodem problematického přenesení kompetence je především v nastavení způsobu přezkumu zákonnosti a ústavnosti. Dále také podmínky a průběh soudního řízení a ostatní procesní a organizační otázky s řízením spojené. Těžko si představit situaci, kdy zákonodárce například pouhým zmocněním v konkrétním zákoně pověří orgán výkonné moci (např. ministerstvo nebo vládu) k vytvoření prováděcího právního předpisu a zároveň v dalším ustanovení stejného zákona stanoví, že o případném zrušení prováděcího předpisu pro nezákonnost rozhodne Nejvyšší správní soud. Ústavní kautela by byla naplněna, jelikož zákonem by byla stanovena pravomoc NSS zrušit prováděcí právní předpis, ke kterému zákon zmocňuje, ale nebyl by už stanoven samotný proces soudního řízení rušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení.

V současném stávajícím modelu Ústavní soud provádí kontrolu dvojí, a to jak kontrolu ústavnosti, tj. zjištění souladu podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem, tak kontrolu zákonnosti, tj. kontrolu souladu právního předpisu se zákonem. Z obecného hlediska za daných okolností při přesunu pravomoci na NSS by měl totožný právní předpis posuzovat NSS z pohledu přezkumu zákonnosti a Ústavní soud z pohledu přezkumu ústavnosti.²⁶ Subjekt podávající návrh na zrušení právního předpisu, by z důvodu právní jistoty mohl namítat nezákonnost u NSS a následně protiústavnost u Ústavního soudu. Přenesení kompetence na NSS ztrácí smysl při přednostním posuzování ústavnosti před zákonností. Pokud Ústavní soud zruší právní předpis pro rozpor s ústavními

23 BAXA, Josef a Michal MAZANEC. Reforma českého správního soudnictví. *Právní rádce*, 2002, č. 1, s. 9.

24 KOUDELKA, Zdeněk. Konkurence Ústavního a Nejvyššího správního soudu. In: HLOUŠEK, Vít a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Dělbá soudní moci v České republice*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 80.

25 PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 149.

26 Srov. např. MAZANEC, Michal. K úvahám nad záměry reformy správního soudnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, s. 225–234.

zákony, Nejvyššímu správnímu soudu odpadá předmět řízení a řízení zastaví. Zamítne-li Ústavní soud návrh, pokračuje NSS v řízení. Tento postup prodlužuje řízení a dělená kompetence naráží na základní principy hospodárnosti a procesní ekonomie.

Pokud bude Ministerstvem vnitra v rámci dozorové pravomoci nad samostatnou působností obce podán návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce pro rozpor se zákonem, který by posuzoval NSS, mohlo by se paralelně vést řízení u Ústavního soudu o přezkumu ústavnosti. Řízení před NSS by bylo přerušeno. Zruší-li Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku obce pro rozpor s Ústavou, odpadl by důvod řízení před NSS. Celá věc může být komplikovanější, pokud nejdřív rozhodne NSS a teprve následně podá dotčený subjekt návrh Ústavnímu soudu, který zruší obecně závaznou vyhlášku pro rozpor s ústavním pořádkem. NSS by mohl tvrdit soulad se zákonem a Ústavní soud nesoulad s ústavností. To by odporovalo hierarchickému uspořádání jednotného právního řádu. Navíc Ústavní soud by mohl rozhodovat ještě o ústavní stížnosti proti nezákonnému zásahu. Obec totiž jako orgán územního samosprávního celku může využít oprávnění podat u Ústavního soudu „komunální“ ústavní stížnost ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy proti nezákonnému zásahu státu, zejména proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.²⁷

Literatura k těmto otázkám zaujímá následující postoje. T. Langášek uvádí, že zásahy státu do práva na samosprávu mohou mít nejrůznější podobu, nejčastěji půjde o realizaci dozorových a kontrolních oprávnění orgánů státu, zejména Ministerstva vnitra.²⁸ Z. Koudełka konstatuje, že v případě zrušení obecně závazné vyhlášky ze strany NSS, by mohla územní samospráva podat tuto ústavní „komunální“ stížnost a dovolávat se zrušení rozhodnutí NSS z důvodu nezákonného zásahu státu s tvrzením, že postup byl ze strany soudu nezákonný.²⁹ Zákon o Ústavním soudu³⁰ uvádí, že pasivně legitimovaným v této ústavní stížnosti je státní orgán nebo jiný orgán veřejné moci, který přímo vydal napadené rozhodnutí. Typicky bude tímto účastníkem řízení např. obecný soud.³¹

K vydání prováděcích právních předpisů je zapotřebí zpravidla zmocnění obsažené v zákoně.³² Právní předpis vydaný na základě zákonného zmocnění musí být bezpodmínečně v mezích zákona. Podle P. Zářeckého termín „v mezích“ znamená, že žádný prováděcí

27 Srov. § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

28 LANGÁŠEK, Tomáš. In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLSNA et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 866.

29 KOUDELKA, op. cit., 2004, s. 82.

30 Srov. § 76 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

31 ŠIMÍČEK, Vojtěch. In: FILIP, Jan, Pavel HOLLÄNDER a Vojtěch ŠIMÍČEK. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, s. 604.

32 Typicky u vyhlášek ministerstev a ústředních správních úřadů nebo nařízení obcí a krajů v přenesené působnosti.

předpis nemůže upravit to, co neupravil samotný zákon.³³ Jinými slovy prováděcí předpis může rozvést a konkretizovat pouze práva a povinnosti obsažené v zákoně. Je-li rozhodován soudní spor za užití právního předpisu a zákona, je soudce oprávněn posoudit soulad právního předpisu se zákonem podle čl. 95 Ústavy. Do posouzení spadá i formulace zákonného zmocnění, na základě něhož byl právní předpis vydán. Dojde-li soudce k závěru, že obsažené zákonné zmocnění je v rozporu s ústavním pořádkem, věc předloží Ústavnímu soudu. Ústavní soud zruší zákonné zmocnění a současně rozhodne o pozbytí platnosti prováděcích předpisů³⁴ vydaných na základě protiústavního zákonného zmocnění.³⁵ Opět zde může dojít k situaci, kdy soudce rozhodující o sporu přednostně využije Ústavní soud a předmět řízení o zrušení předpisu u NSS bude odvislý od rozhodnutí Ústavního soudu. Vezmeme-li například samotné vybočení z mezí zákona u prováděcího předpisu typu vyhlášky ministerstva, může se jednat o vybočení u právního předpisu z mezí zákonného zmocnění a současně založení i protiústavnosti pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy, kdy orgány veřejné správy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy. Pokud by došlo k dělení kompetencí, opět by tu byly dva soudy, které by se zabývaly totožnou problematikou. *V. Mikule* je přesvědčen, že primárně půjde o rozpor mezi zákonem a právním předpisem, tudíž by záležitost řešil Nejvyšší správní soud. Tento konflikt by podle něho jistě vyřešila judikatura Ústavního soudu, popř. nezbytná úprava zákona o Ústavním soudu.³⁶ Jiná situace může nastat v případě, kdy zákonné zmocnění umožňuje upravit právním předpisem věci, které jsou výslovně vyhrazené zákonu. Tento předpis by byl oprávněn zrušit NSS, ale zrušit samotné zákonné zmocnění by spadalo do pravomoci Ústavního soudu. Ústavní soud by pak v této situaci zrušil i prováděcí předpisy vydané na základě nezákonného zmocnění.

Jestliže dojde k dělení pravomoci mezi soudy, vzniknou zcela určitě rozdílné odborné názory na problematiku a nepochybně i nekonzistentnost v rozhodování. Přenesení kompetencí na NSS může vést ke kompetenčním sporům mezi oběma soudy a k odlišné judikatuře, kdy stejný právní předpis bude posuzovat NSS z pohledu zákonnosti a Ústavní soud z pohledu přezkumu ústavnosti.³⁷

Jádrum diskutovaného problému je, zda dělit mezi soudy kontrolu právních předpisů nebo kontrolu komplexně provádět pouze z jediného centra. Pokud bude kontrola

33 ZÁŘECKÝ, Pavel. Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů. *Správní právo*, 2007, č. 2, s. 66.

34 Srov. ust. § 70 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

35 Bližie LANGÁŠEK Tomáš. In: RYCHETSKÝ, Pavel, Tomáš LANGÁŠEK, Tomáš HERC, Petr MLŠNA et al. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015, s. 889.

36 MIKULE, Vladimír. Pláč nad ztracenou příležitostí aneb Nejvyšší správní soud nebude přezkoumávat právní předpisy. *Judiční praxe*, 2002, č. 3, s. 88.

37 Srov. např. MAZANEC, Michal. Reforma správního soudnictví v České republice. *Soudní rozhledy*, 2000, č. 8, s. 229–233.

prováděna z jediného centra, a tato kompetence se hypoteticky svěří Nejvyššímu správnímu soudu, musel by NSS posuzovat soulad právního předpisu se zákonem a také s ústavním pořádkem. To zatím současná Ústava nepřipouští. Je otázkou, zda by bylo nutné, aby uvedené aspekty (zákonnost a ústavnost) byly oddělovány, jelikož pokud bude podzákonný předpis v rozporu se zákonem, bude zřejmě v rozporu i s Ústavou. Protiústavnost bude založena v případech, kdy podzákonný právní předpis bude ukládat povinnosti nad rámec zákona,³⁸ nebo pokud půjde o výhradu zákona pro výkon veřejné moci³⁹. Je zřejmé, že NSS by se těmto otázkám nejspíš nevyhnul, proto by měly být tyto aspekty posuzovány v rámci jednoho přezkumu.

Stojí za to poznamenat, že Nejvyšší správní soud je způsobilý posoudit soulad s ústavním pořádkem, jak ostatně ukázal i v některých svých rozhodnutích. Za zmínku stojí rozhodnutí, ve kterém vycházel ze základního práva na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny a z přímé aplikace citovaného ustanovení ústavního pořádku, kdy musel řešit situaci v konkrétním soudním řízení v souvislosti s přechodem nových práv a povinností z původního občanského soudního řádu na nový soudní řád správní. Soudní přezkum v daném případě nebylo možné provést podle dřívější úpravy v občanském soudním řádu, nýbrž podle soudního řádu správního, ale přechodná ustanovení na uvedenou věc nepamatovala. S ohledem na princip *denegatio iustitiae* byla na místě aplikace ústavního pořádku, jelikož soud musel situaci, blíže neupravenou běžným zákonem, vyřešit ústavně konformně, aby umožnil přístup stěžovatelky k soudnímu přezkumu. Za situace, kdy není ústavní norma blíže provedena předpisem jednoduchého práva a nelze postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, je jediným východiskem přímá aplikace ústavní normy.⁴⁰ Lze vyslovit domněnku, že posuzování ústavnosti při rušení právních předpisů by NSS mohl, a nejspíš i dokázal, náležitě a kvalifikovaně posoudit.

V této souvislosti nelze opomenout, že NSS má své pravomoci v rozhodování o návrzích na zrušení opatření obecné povahy. NSS napadené opatření obecné povahy zruší, dojde-li k závěru, že je, mimo jiné, dán rozpor se zákonem.⁴¹ *V. Sládeček* s *V. Tomozzkovou* hovoří o tom, že tato řízení jsou blízka rozhodování Ústavního soudu a opatření obecné povahy se svou povahou podzákonným právním předpisů značně přibližují. Konstatují, že „*způsob přezkumu opatření obecné povahy se procesně do značné míry podobá rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu*“.⁴² O tom, že opatření obecné povahy má blízko k právním předpisům podzákonného charakteru dokazuje fakt, že zákonodárce občas v zákoně nesprávně určí formu aktu, na základě které se následně regulují

38 Srov. čl. 4 odst. 1 Listiny.

39 Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

40 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2003, č. j. 2 Ads 40/2003-41.

41 Srov. ust. § 101a a násl a § 101d soudního řádu správního.

42 SLÁDEČEK, Vladimír. In: SLÁDEČEK, Vladimír, Veronika TOMOSZKOVÁ et al. *Správní soudnictví v České republice ve vybraných státech Evropy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 60 a 79.

společenské vztahy v prováděcím předpise nebo v opatření obecné povahy. D. Hejč uvádí případy, kdy se v právní úpravě „*vyskytují taková zmocnění ke vydání zmocnění ke vydání (z formálního hlediska) opatření obecné povahy, která jsou však ve skutečnosti (z materiálního hlediska) prováděcím právním předpisem*“.⁴³

Z. Koudelka v této souvislosti upozorňuje na jeden z důležitých procesních aspektů, a to, že při přenesení kompetencí by došlo na rozdílnost obsazení soudu. Ústavní soud ruší podzákonné právní předpisy v plénu, zatímco NSS podle stávající úpravy činil v senátech různých kolegií. Většina podzákonných předpisů by nejspíš patřila do obecného správního soudnictví a část z nich týkající se daní by příslušela do kolegia finančního.⁴⁴ Tento problém by mohl být vyřešen reorganizací NSS. Osazení soudu by mohlo být podobné jako v řízení ve věci politických stran a věcech volebních, a to tak, že by se skládalo z předsedy a šesti soudců.

S přesunem této kompetence na NSS je na místě zvážit, zda by tím došlo k „odbremenění“ Ústavního soudu. Z. Koudelka uvádí, že k rozšíření pravomoci rušit podzákonné právní předpisy na NSS není důvod, protože počet těchto řízení u Ústavního soudu je z celkového počtu podání nepatrný, tudíž nemůže být řeč o „odbremenění“.⁴⁵ Předseda Ústavního soudu P. Rychetský již dříve v diskuzích obecně uvedl k celkovému nepřiměřenému nápadu u Ústavního soudu, že „*dokonce asi není druhý ústavní soud v Evropě, který by měl tak široké kompetence jako my*“.⁴⁶ Z výroční zprávy Ústavního soudu za rok 2016 vyplývá, že počet návrhů na řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů činil za rok 2016 celkem 24 oproti vysokému počtu ústavních stížností.⁴⁷ K „odbremenění“ by nejspíš skutečně nedošlo.

Závěr

Cílem příspěvku bylo poukázat na zakotvení článku Ústavy upravující možnost přenést pravomoc rušit jiné právní předpisy pro nesoulad se zákonem z Ústavního soudu na Nejvyšší správní soud. Snahou bylo vyvodit možné důsledky pro oba soudy v rámci přezkumu zákonnosti a ústavnosti.

43 HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, 2016, č. 10, s. 837.

44 KOUDELKA, op. cit., 2004, s. 81.

45 KOUDELKA, op. cit., 2004, s. 81.

46 Srov. BBC. *Pavel Rychetský*. Rozhovor pro BBC ze dne 6. 5. 2004. Dostupné z: http://www.bbc.co.uk/czech/interview/story/2004/05/040506_rychetsky.shtml. Podobně v rozhovoru pro deník Právo ze dne 31. 10. 2003.

47 Srov. ÚSTAVNÍ SOUD. *Ročenka Ústavního soudu 2016*. Dostupné z: http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/Ustavni_soud_Rocenka_2016_nahled.pdf

S *V. Mikulem* lze souhlasit, že rušení právních předpisů se hodí spíše do správního soudnictví a znamenalo by to komplexní dovršení soudní kontroly veřejné správy. Tím by byl blíže a přesněji naplněn pojem, smysl a účel správního soudnictví.

Autor si ale není jistý, zda by uvedený argument obstál při změně kompetencí. Nejspíš nikoliv, zvláště pokud návrh zákona již v minulosti existoval a, v části obsahující rušení právních předpisů, nebyl schválen. V současné době nastavený model správního soudnictví plní předpoklad samostatného soudnictví i bez přiznané kompetence rušit právní předpisy.

Dělená pravomoc by přinesla komplikace v dělbě soudní moci. Argumenty právních teoretiků a odborníků vyznívají spíše v neprospěch přenesení těchto kompetencí na NSS. Ponechání současného stavu neznamena nenaplnění racionální dělby funkcí mezi oběma soudy⁴⁸ a nemá vliv ani na účelnost, rozšíření, urychlení a zefektivnění přezkumu z důvodu možného prohloubení principů demokratického právního státu. Dělená kompetence spíše naráží na princip hospodárnosti a procesní ekonomie. Ústavní soud svou roli plní dobře a není důvod rušení předpisů tříštit. K rušení právního předpisu u NSS by mohlo docházet pouze pro rozpor se zákonem a nikoliv pro rozpor s ústavním pořádkem, jelikož tuto kompetenci stále má a mít bude Ústavní soud. Možné kompetenční spory a rozdílné rozhodování mezi soudy neposílí funkci nezávislého společenského kontrolního systému zajišťující uplatnění práv ve veřejné správě. Pokud bude NSS svěřeno rozhodování i o ústavnosti, ztratí Ústavní soud jeden z výrazných atributů své pravomoci. Takový stav je nemyslitelný.

Pokud bychom uvažovali ve smyslu *de constituone ferenda* lze si představit přenesení celé pravomoci rušit právní předpisy na NSS z následujících důvodů. NSS již posuzuje návrhy na zrušení opatření obecné povahy, které jsou formou podobné právním předpisům a způsobem přezkumu se podobají přezkumu právních předpisů u Ústavního soudu. Dále NSS je schopen posoudit nejen zákonnost, ale rovněž ústavnost. Rovněž nelze spatřovat problém v obsazení soudu při rozhodování o zrušení právního předpisu. Přenosem pravomoci by nejspíš došlo k zamezení kompetenčních sporů a přešlo by se komplikaci v dělbě soudní moci.

Přesto současný stav rušení zákonů a jiných právních předpisů spadající do pravomoci Ústavního soudu má své odůvodnění a účel. Pro svoji komplexnost při posuzování zákonnosti a ústavnosti je právě Ústavní soud bezpochyby správnou institucí a z těchto důvodů není nutné nad ztracenou příležitostí pro Nejvyšší správní soud „plakat“.

⁴⁸ PÍTROVÁ, Lenka. Nejvyšší správní soud – dárek k desetiletí české ústavy. In: KYSELA, Jan (usp.). *Deset let Ústavy České republiky. Východiška, stan, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 367.

Je zákonodárce vázán materiálními prameny práva? Příklad zákonodárné nečinnosti*

Is the Lawmaker Bound by Natural Sources of Law? The Case of Lawmaker's Inactivity

Jana Kokešová**

Abstrakt

Prameny práva v materiálním smyslu jsou veškeré jevy a skutečnosti, které způsobily, že je právo právě takové. Jsou jimi zdroje obsahu práva, tedy například stav společnosti, státu nebo politického režimu; podoba společenských tradic, zvyklostí nebo kultury; stav techniky či ekonomiky atd. Všechny takové jevy a skutečnosti vyskytnoucí se ve společnosti jsou zákonodárci inspirací pro tvorbu zákonných předpisů, popřípadě indikátorem společenských skutečností, které by mohlo být vhodné právně upravit. Lze ale tvrdit, že materiální prameny práva neslouží jen jako pouhá inspirace, nýbrž že jsou pro zákonodárce v určitém smyslu závazné? Prostřednictvím rozboru konkrétního případu prokazují, že tomu tak alespoň v určitých ohledech skutečně je. Zároveň uvádím, jakými materiálními prameny práva je zákonodárce vázán, jakým způsobem je jimi vázán a jaké následky plynou z jejich nerespektování při zákonodárné činnosti.

Klíčová slova

Zákonodárce; zákonodárství; nečinnost; Ústavní soud; materiální pramen práva; formální pramen práva; aktualismus; evolutivní výklad; neústavnost.

Abstract

By the concept of natural sources of law are meant all of the facts and circumstances that caused that the existing law is what it is. They are causes of the content of the law. For example the natural source of law can be the state of the society or the state of the political regime; social traditions or customs; the culture; available technology; current state of the economy and so on. In the lawmaking practise all of those facts and circumstances occurring in the society serves as the inspiration for the legislative activity and also as the indicator of merits that could be or should be regulated by the law. However is it possible to say that those facts and circumstances are not just inspiration for a lawmaker's activity, but also that they can be bounding for the lawmaking activity? By the analysis of the specific legal case I am trying to demonstrate, that the lawmaker is bound by natural sources of law. Also, I am explaining which natural sources of law are bounding for the lawmaking activity, how the lawmaker can be bound by them and what happens when the lawmaker does not respect those natural sources of law.

Keywords

Lawmaker; Legislation; Inactivity; Constitutional Court; Natural Source of Law; Formal Source of Law; Actualism; Evolutionary Interpretation; Unconstitutional.

* Článek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu č. MUNI/A/0828/2016 „Axiologické základy právního myšlení“.

** Mgr. Bc. Jana Kokešová, doktorandka, Katedra právní teorie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Legal Theory, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: jana.kokesova@post.cz

Úvod

Zákonodárce musí při tvorbě právních předpisů respektovat formální prameny práva vyšší právní síly, jimiž jsou ústavní zákony, mezinárodní smlouvy¹ a právní akty organizací, do kterých Česká republika vstoupila² a jejichž právo se zavázala uznávat nebo provádět. Prostřednictvím formálních pramenů práva jsou zákonodárci ukládány na jedné straně pokyny k přijetí či ke změně určitých právních předpisů a na straně druhé pokyny určující materiální přijímaných zákonů a stanovující limity, které v rámci normotvorby nesmí být překročeny. Neuposlechnutím takových pokynů se zákonodárce dopustí nečinnosti, popřípadě vytvoří chybný právní akt, který může být Ústavním soudem shledán ústavně nekonformním a jako takový zrušen. Materiální prameny práva³ představují „[v]eškeré jevy, skutečnosti a události, které způsobily, že právo je v reálném čase právě takové,“⁴ jsou jimi „společenské jevy a události, geografické a přírodní podmínky, historické souvislosti, společenské klima a další.“⁵ Materiální prameny tak stojí v základech platného práva a v praxi zákonodárci slouží jako inspirace pro tvorbu zákonů, popřípadě jako indikátory společenských skutečností, které je vhodné právně upravit.⁶ Je však možné říci, že je zákonodárce při tvorbě právních aktů materiálními prameny práva vázán? Lze tvrdit, že neuposlechnutí pokynu materiálního pramene práva má stejné následky jako neuposlechnutí pokynu pramene formálního? Tedy že následkem je protiústavní nečinnost zákonodárce nebo neústavnost právního aktu? Prostřednictvím rozboru konkrétního případu ve věci ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině, upravujícího lhůtu k popření otcovství,⁷ budu prokazovat, že i materiální prameny práva představují pro zákonodárce závazek, jehož nerespektováním se dopustí ústavně nekonformního jednání.

1 Rozbor případu popěrné lhůty (Pl. ÚS 15/09)

Zákon o rodině, který obsahoval ustanovení § 57 odst. 1 upravující lhůtu k popření otcovství, byl přijat v roce 1963 za účinnosti Ústavy Československé socialistické republiky

1 Čl. 10 předpisu č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

2 Tamtéž, čl. 10a.

3 V české právní doktríně je tradiční distinkce na formální a materiální prameny práva srov. KÜHN, Z. *Aplikace práva ve složitých případech, k úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 122–123. ISBN 80-246-0483-3.

4 ŠKOP, M. a P. MACHÁČ. *Základy právní nauky*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 35. ISBN 978-80-7357-709-4; Podobně také KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 28 a násl. ISBN 80-7179-028-1; GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 69. ISBN 978-80-7380-233-2.

5 ŠKOP, MACHÁČ, op. cit., s. 35.

6 Viz ŠÍN, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 54 a 68. ISBN 978-80-7400-162-8; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 194. ISBN 978-80-7400-382-0; VILD, J. Existují meze legislativní činnosti? *Právník*, 1996, č. 7.

7 Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

z roku 1960. Ta ve svém článku č. 26 zakotvila ochranu rodiny,⁸ přičemž předpisem rozvíjejícím toto právo byl právě zákon o rodině. Ve své preambuli zákon o rodině označoval jedním ze svých cílů ochranu zájmu dětí a rodiny.⁹

V ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině zákonodárce zakotvil možnost popření otcovství. V souladu s tímto ustanovením mohl manžel matky dítěte „do šesti měsíců ode dne, kdy se [dozvěděl], že se jeho manželce narodilo dítě, popřít u soudu, že je otcem.“¹⁰ Historický zákonodárce při úpravě popírání otcovství vycházel z požadavku na ochranu dítěte, tj. aby dítě mělo oba své rodiče a zároveň aby byl právní vztah rodičů k němu určen v co možná nejkratší lhůtě po narození.¹¹ Zákonodárce tak vyšel vstříc požadavku Ústavy na ochranu rodiny, stejně tak jako cíli uvedenému v preambuli zákona o rodině. Nicméně tento cíl byl značně široký a jeho obsah neurčitý. Vyjděme tedy z tohoto široce pojatého cíle a interpretujme v jeho světle ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině.

Manžel matky mohl podat popěrnou žalobu a otcovství vyvrátit, čímž bylo umožněno prosazení biologických vazeb a na jejich základě změnit osobní stav manžela matky a dítěte. Ustanovení § 57 odst. 1 tímto chrání práva všech zúčastněných na jejich rodinný život. Respektive zabezpečuje, aby nebylo zasaženo do jejich práva na rodinný život v tom smyslu, že by za rodinu byli považováni muž a dítě, kteří spolu nejsou v pokrevním vztahu. Je tomu tak ovšem jen po dobu šesti měsíců od narození dítěte, po jejichž uplynutí už podle zákona nemůže faktické potvrzení nebo vyvrácení biologických vazeb osobní stav manžela matky a dítěte změnit. Manžel matky bude pokládán za otce dítěte bez ohledu na to, zda mezi nimi biologická vazba je či není. Jinak řečeno, k tomuto okamžiku zákon přestává chránit právo na zohlednění biologické vazby. Co je tedy ustanovením § 57 odst. 1 po uplynutí šesti měsíců od narození dítěte chráněno? Jsou to vazby sociální, přičemž ochrana spočívá v nemožnosti tyto vazby anulovat. I tímto je chráněno právo všech zúčastněných na rodinný život. Rodina totiž není definována pouze pokrevním poutem, ale i poutem sociálním.¹² Ustanovení po uplynutí šesti měsíců naplňuje jak zájem dítěte mít oba rodiče, tak zájem otce na nerušený rodinný život.

Interpretací ustanovení § 57 odst. 1 docházím k závěru, že chrání jak vazby sociální, tak vazby biologické, přičemž oba druhy vazeb jsou naplněním toho, co socialistická ústava i preambule zákona o rodině nazývá ochranou rodiny a dítěte.

Jak ale z úpravy v ustanovení § 57 odst. 1 plyne, ochrana vazby biologické může být v rozporu s ochranou vazby sociální a naopak. Zakotvením neomezené popěrné lhůty

8 Ústavní zákon č. 100/1960, Ústava Československé socialistické republiky.

9 V nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.

10 Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině.

11 Viz rekapitulace vyjádření účastníků řízení (Ministerstva spravedlnosti) v nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.

12 To plyne například z konstrukce osvojení, kdy se osvojenec stává členem rodiny, ač mezi ním a rodiči nemusí být pokrevní pouto. Srov. ustanovení § 72 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

by sociální vazby nikdy nebyly definitivně určeny, a naopak zakotvením krátké popěrné lhůty nemusí být možné biologické vazby vůbec prosadit. Zákodárce v roce 1963 stál před volbou, kterému z obou druhů vazeb dá přednost a do jaké míry. V ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině pak zakotvil krátkou popěrnou lhůtu, čímž v úhrnu prosadil vazby sociální na úkor biologických. Takový postup byl podmíněn faktickými okolnostmi způsobu zjišťování otcovství v 60. letech 20. století. Nejenže paternitní testy dokázaly jednoznačně vyloučit jako otce pouze 40 % mužské populace,¹³ ale navíc nebyly schopny ničit otcovství s určitostí potvrdit. Biologické vazby mezi dítětem a otcem tak byly pozitivně neprokazatelné. Poskytnutí širší ochrany vazbám sociálním na úkor těch biologických tak bylo racionálně zdůvodnitelné.

Přesuňme se do roku 1992, kdy byl v České republice poprvé vypracován znalecký posudek o určení otcovství za pomoci analýzy DNA. Nový paternitní test dokázal pozitivně určit otce s 99,9% pravděpodobností.¹⁴

I v roce 1992 přitom stále platí ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině v prakticky nezměněné podobě.¹⁵ Socialistická ústava, kterou původně ustanovení § 57 odst. 1 provádělo, byla částečně nahrazena Listinou základních práv a svobod.¹⁶ Ta ve svém článku 10 odst. 2 zakotvuje ochranu rodiny, podobně jako to dělala ústava socialistická.¹⁷ Dítě je pak nově chráněno také Úmluvou o právech dítěte.¹⁸ Ta v článku 7 upravuje právo dítěte znát své rodiče a právo na jejich péči. Nicméně v čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte se zároveň uvádí, že zájem dítěte je „předním hlediskem, které musí být vždy dodržováno“, přičemž v zájmu dítěte může být i zachování sociálních vazeb, které

¹³ Později se přesnost zvýšila až na 80% úspěšnost, nicméně stále bez možnosti pozitivně potvrdit skutečného otce. MILANICH, N. *The Birth of Uncertainty: A Social, Cultural and Political History of Paternity Testing*. Přednáška, 4. 12. 2015, Barnard College, Center for Historical Research, Dept. Of History, The Ohio State University. Dostupné z: <https://www.youtube.com/watch?v=WlxvNIUgfo4>; DNA test history [online] *DNA Diagnostic center*. Dostupné z: <http://www.dnacenter.com/science-technology/dna-history-1930.html>

¹⁴ V praxi ale není výjimečná až 99,99999% přesnost. LOUDOVÁ, M. a Z. SIEGLOVÁ. Řešení otázky sporného otcovství na počátku 3. tisíciletí – metodiky analýzy DNA umožňují jednoznačnou odpověď. *Právní rozhledy*, 2002, č. 4, s. 198.

¹⁵ Znění článku v roce 1992: „Manžel může do šesti měsíců ode dne, kdy mu vzniknou důvodné pochybnosti o tom, že je otcem dítěte, popřít u soudu otcovství. Nejpozději však může popřít otcovství do tří let od narození dítěte.“ Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona 234/1992 Sb.

¹⁶ Předpis č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky. Preambule zákona o rodině, která uváděla jako jeden z jeho cílů ochranu zájmů dítěte a rodiny byla ze zákona odstraněna v roce 1998. Zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, ve znění zákona 91/1998 Sb. Nicméně ochrana zájmů dítěte a rodiny byla i nadále zakotvena v čl. 10 Listiny základních práv a svobod.

¹⁷ Předpis č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.

¹⁸ Úmluva o právech dítěte publikována ve Sbírce zákonů jako Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 104/1991 Sb. ve znění zákona č. 490/1991 Sb.

mu poskytnou ekonomické zajištění, a to hlavně v situaci, kdy není znám jeho biologický otec. Formální právní úprava na Ústavní úrovni tak v sobě nadále zahrnuje požadavek na ochranu sociálních i biologických vazeb.

Stejně tak i nezměněné ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině nadále sleduje stejné cíle, kterými jsou ochrana vazeb sociálních a vazeb biologických. Protože se úprava ustanovení § 57 odst. 1 i přes vědecký pokrok nemění, nabývá z našeho hlediska na důležitosti prostor daný ochraně vazeb sociálních na úkor vazeb biologických.

Nakonec se přesuňme do roku 2010. I v tomto roce zůstává ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině beze změny. Nicméně Ústavní soud¹⁹ ho shledal neústavním a jako takové zrušil. Tím ukázal, že je třeba zásadně poskytnout ochranu pokrevním vztahům,²⁰ čímž otočil poměr nastavený zákonodárcem a upřednostnil vazby biologické před těmi sociálními.

2 Nečinnost zákonodárce

V roce 1963 zákonodárce zakotvil právní úpravu lhůty k popírání otcovství.²¹ Ta existovala téměř beze změny po dobu 47 let, až ji v roce 2010 Ústavní soud shledal ústavně nekonformní a jako takovou zrušil. Neuvedl přitom, že by se zákonodárce dopustil nečinnosti.²² Avšak jen samotný fakt, že Ústavní soud nevysloví nečinnost zákonodárce, ještě neznamena, že je nečinnost vyloučena. Ústavní soud, i pokud by shledal, že se zákonodárce nečinnosti dopustil, není povinen tuto skutečnost ve svém nálezu uvést. Úkolem Ústavního soudu je kontrola souladu zákonů s ústavním pořádkem, nikoliv odhalení, jak k takové neústavnosti došlo.²³ Jestliže Ústavní soud nemá povinnost zjišťovat, zda zákonodárce byl, nebo nebyl nečinný, pak se může o nečinnost jednat i v případech, kdy Ústavní soud zákonodárce za nečinného neoznačí. Ačkoliv tedy v případě popěrné lhůty Ústavní soud nevyslovil nečinnost zákonodárce,²⁴ o nečinnosti se jednat mohlo. Proč se ale domnívám, že by o nečinnosti skutečně šlo?

19 Zde i nadále v textu Ústavním soudem míním právě Ústavní soud České republiky.

20 KOSAŘ, D. et al. *Ústavní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 544. ISBN 978-80-7478-664-8.

21 Ustanovení § 57 odst. 1 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině.

22 Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.

23 Popřípadě kontrola jednotlivých ustanovení zákona nebo jiného právní předpis či jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem. Viz ustanovení § 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Kromě toho, že fakt, že se zákonodárce dopouští nečinnosti, nemusí explicitně vyplývat z nálezu Ústavního soudu, nečinnost zákonodárce se nemusí v platném právu projevovat ani tím, že určitá právní úprava chybí. Příznakem nečinnosti může být i existující protiústavní právní úprava, která je nálezem Ústavního soudu zrušena. Srov. ŠIMÍČEK, V. Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv. In: ŠIMÍČEK, V. a B. DANČÁK (eds.). *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 156. 80-210-2749-5.

24 Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09. Viz kapitola 3.

Zákonodárce musí při tvorbě zákonů respektovat hierarchickou výstavbu právního řádu a tvořit právo v souladu s formálními prameny práva vyšší právní síly.²⁵ Jímí jsou právě normy ústavního pořádku, přičemž tyto normy mohou ochraňovat i vzájemně kolidující práva.²⁶ Ústavní právo zde ponechává zákonodárci jakožto politickému orgánu určité prostory, v nichž se při tvorbě zákonů může relativně volně pohybovat.²⁷ Je pak na vůli zákonodárce, aby v rámci ústavních limitů zvolil, které z kolidujících práv a do jaké míry upřednostní.²⁸ Takto zákonodárce postupoval i v právní úpravě popěrné lhůty, kdy v roce 1963 v zákonu o rodině prosadil širší ochranu vazeb sociálních na úkor těch biologických. Následně zákonodárce ponechal v platnosti tutéž úpravu popěrné lhůty i poté, co s sebou technický pokrok přinesl nový spolehlivý způsob testování otcovství. Jestliže zákonodárce zákonnou úpravu nezměnil, patrně se domníval, že je podoba úpravy popěrné lhůty stále otázkou politiky a že upřednostnění vazeb sociálních na úkor biologických se i nadále pohybuje v rámci ústavněprávních limitů. To v roce 2010 vyvrátil Ústavní soud svým náležením, jímž úpravu popírání otcovství v ustanovení § 57 odst. 1 shledal ústavně nekonformní a jako takovou ji zrušil.²⁹

Při posuzování ústavnosti popěrné lhůty v roce 2010 Ústavní soud nemohl vycházet pouze z formálních pramenů práva vyšší právní síly. Takovými formálními prameny, které dopadají na skutkový stav popírání otcovství v roce 2010, jsou Listina základních práv a svobod³⁰ a Úmluva o právech dítěte.³¹ Ty kladou požadavky jak na ochranu vazeb sociálních, tak i vazeb biologických.³² Právní úprava popěrné lhůty v ustanovení § 57 odst. 1 zákona o rodině přitom jejich požadavky naplňuje a do určité míry chrání oba typy vazeb. Jestliže Ústavní soud i přesto ustanovení § 57 odst. 1 zrušil, musel při kontrole ústavnosti vzít v potaz vedle formálních pramenů práva také prameny materiální, a právě i na jejich základě ustanovení § 57 odst. 1 zrušit. Materiálními prameny práva jsou společenské jevy a události a jejich změny a vývoj.³³ Mezi materiální prameny práva do-

25 HAVRÁNEK, D. K hierarchické výstavě právního řádu a vymezení pojmu právní síly v ústavním prostřední České republiky. *Právník*, 2007, č. 5, s. 457 a násl.

26 Srov. např. ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 158. ISBN 978-80-87576-31-1.

27 Srov. KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 48. ISBN 978-80-7502-022-2.

28 Srov. VEČEŘA, M., T. MACHALOVÁ et al. *Aktuální otázky metodologie právního myšlení*. Praha: Leges, 2014, s. 76. ISBN 978-80-7502-060-4.

29 Nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09.

30 Předpis č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění zákona č. 162/1998 Sb.

31 Úmluva o právech dítěte publikována ve Sbírce zákonu jako Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí pod číslem 104/1991 Sb. ve znění zákon č. 129/2008 Sb.

32 Hodnoty právem sledované mohou být vůči sobě navzájem i ve vztahu protikladu či konkurence. HAJN, P. Vážení hodnot a zájmů při rozhodování nejvyšších soudů. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 55.

33 ŠKOP, MACHÁČ, 2011, op. cit., s. 35.

padající na případ popěrné lhůty patří zejména nově nabytá možnost pozitivního zjištění otcovství. Ta s sebou přinesla šanci dítěte poznat svého skutečného otce a také možnost založit nové sociální vazby na základě pozitivně zjištěných vazeb biologických. Nelze zanedbat ani společenský vývoj podoby rodinného života. Neúplné rodiny a rozvody jsou v roce 2010 mnohem běžnější než v roce 1963³⁴ a rozpad sociálních vazeb je tak minimálně po společenské stránce přijatelnější. Ustanovení zákona o rodině chránilo nejen otce a dítě, ale též matku a její vazby sociální. Narušení takových vazeb, jakkoliv je vždy problematické, nemusí být v důsledku vývoje společnosti natolik palčivé, jako by tomu bylo v roce 1963. Následkem zásadních biotechnologických změn³⁵ tak právní úprava popěrné lhůty začala vykazovat neúplnost z hlediska principu rovnosti a spravedlnosti,³⁶ na základě čehož byla Ústavním soudem zrušena.³⁷ Přístup k výkladu ústavních norem, který Ústavní soud v případě popěrné lhůty zvolil, se zdá být přístupem aktualistickým.³⁸ Ačkoliv Ústavní soud přímo s pojmem aktualismus nepracuje, aktualistický přístup považuje zásadně za přípustný.³⁹ Změna vnějšího světa zásadně může implikovat změnu normativního obsahu ústavy.⁴⁰

34 ŠTĀSTNÁ, A. *Neúplné rodiny v České republice a ve vybraných evropských zemích*. Praha: VÚPSV, v. v. i., 2009, s. 35 a násl. ISBN 978-80-7416-038-7.

35 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 15/09. Neúplnost práva je často vyvolána v důsledku technologických či ekonomických změn, které zákonodárce nepředvídal nebo nemohl předvídat. Srov. RŮTHERS, B. *Dotváření práva soudci*. *Soudce*, 2003, č. 8, s. 5; WEINBERGER, O. *Norma a instituce: úvod do teorie práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1995, s. 173. ISBN 80-210-1123-8.

36 Jde o sekundární nepravou hodnotovou mezeru v zákoně, viz HOLLÄNDER, P. *Ústavněprávní argumentace, oblédnutí po deseti letech Ústavního soudu*. Praha: Linde, 2003, s. 18. ISBN 80-86131-37-8; MATES, P. Analogie ve správním právu, kdy ano a kdy ne. *Správní právo*, 2011, č. 6, s. 345; VEČEŘA, M. *Soudcovské dotváření práva*. In: GERLOCH, A. et al. (eds.). *Metodologie interpretace práva a právní jistota*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 230.

37 Soud zasahuje i v případě absence právní úpravy, tedy nepravých mezer, a to právě i zrušením právní úpravy mezeru obsahující. RYCHETSKÝ, P. Několik poznámek k roli českého ústavního soudnictví při ochraně ústavně zaručených práv a svobod. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita – Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 104.

38 Srov. SOBEK, T. *Argumenty teorie práva*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 226–227. ISBN 978-80-904024-5-4. Popřípadě se pro tuto problematiku používá pojem „živá ústava“, který označuje vývoj ústavy v důsledku společenských podmínek, avšak bez toho, aby se změnil text ústavy. Srov. např. STRAUSS, D. A. Do We Have a Living Constitution? *Drake Law Review*, 2011, roč. 59, č. 4, s. 976–977; LANGFORD, C. L. The Living Constitution: Origins and Rhetorical Implications of the Constitution as Agent. *Communication Law Review*, 2015, roč. 15, č. 1, s. 3.

39 MELZER, 2011, op. cit., s. 25; HOLLÄNDER, P. Ústavní změny: mezi neurózou a surrealismem. In: MLSNA, P. et al. (eds.). *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Praha: Leges, 2010, s. 62. ISBN 978-80-87212-63-9; K aktualistickému výkladu Ústavní soud přistoupil například ve svém nálezu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. II.ÚS 3241/10.

40 HOLLÄNDER, P. Proměny Ústavy ČR a overruling v judikatuře Ústavního soudu. In: GERLOCH, A. a J. KYSELA. *20 let Ústavy české republiky: oblédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 109. ISBN 978-80-7380-448-0.

Změnu vnějšího světa mohou mimo jiné⁴¹ představovat technologické objevy,⁴² anebo akceptace či převážení nových nebo jiných hodnot ve společnosti,⁴³ přičemž pozitivní právo se těmto změnám musí neustále přizpůsobovat.⁴⁴ Povinnost aktualizovat právní úpravu vyplývá ze statusu negativu adresátů práv,⁴⁵ na jehož základě se má zákonodárce zdržet zásahů do základních práv jednotlivců.⁴⁶ Jestliže status negativus směřuje k účelu ochránit práva jednotlivců, pak zdržet se zásahu zahrnuje jak povinnost nepřijímat právní úpravu, která by do práv zasáhla, tak i povinnost udržovat stávající právní úpravu ve stavu, v němž do práv jednotlivců není intervenováno.⁴⁷ Zdržet se zásahu do základních práv proto může znamenat i povinnost změnit nebo zrušit stávající právní úpravu. V případě popěrné lhůty se tak zákonodárce dopustil protiústavní nečinností tím, že nerespektoval vývoj společnosti a jejích hodnot. Tedy nerespektoval materiální prameny práva, a neaktualizoval v závislosti na nich legislativu.

3 Korektivy

Není však udržitelné tvrzení, že zákonodárce musí reagovat na jakoukoliv změnu, skutečnost nebo jev objevivší se ve společnosti. Povinnost zohledňovat nové skutečnosti, podmínky a jevy nalézá své meze v podobě dvou korektivů. Prvním z nich jsou formální prameny práva vyšší právní síly, jimž musí zákony odpovídat. Zákonodárce by proto měl zohlednit skutečnosti, jevy a podmínky ve společnosti, avšak pouze v rámci limitů norem s právní silou ústavních zákonů.⁴⁸

Druhý korektiv vychází z podstaty pojmu „nečinnost“. Protiústavní nečinností je nepřijetí právní úpravy tam, kde je zákonodárce povinen právní úpravu přijmout.⁴⁹ Ovšem

41 Např. též z důvodu otevření textury práva nebo změn v okolním právním řádu.

42 RŮTHERS, 2003, op. cit., s. 5.

43 ŠKOP, M. Přínos hodnot neziskového sektoru pro interpretaci práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 238. ISSN 1210-9126.

44 LLOYD, D. *The Idea of Law*. Maryland: Penguin Books, 1964, s. 209.

45 Stát aktivuje status, ovšem status náleží jednotlivcům. ROBINSON, J. A. The Relevance of a Contextualisation of the State-individual Relationship for Child Victims of Armed Conflict. *Potchefstroom Electronic Law Journal*, 2012, č. 2, s. 151. ISSN 1727-3781.

46 JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha: nákladem Jana Laichtera, 1906, 440 a násl.; FILIP, J. a J. SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 190–191. ISBN 978-80-7357-685-1; WAGNEROVÁ, E. Poznámky k vývoji a k různým pojetím základních práv. *Politologický časopis*, 1995, č. 1, s. 46–47.

47 Kromě toho mají adresáti práva legitimní očekávání, že zákonodárce bude udržovat zákonodárství v dobrém stavu a v souladu ústavními normami. GERLOCH, A. Princip právní jistoty v soudobém právu. In: BOGUSZAK, J. et al. (eds.). *Právní principy*. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 77. ISBN 80-901064-5-5.

48 Popřípadě v rámci limitů představovaných podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, přijímá-li nebo mění-li právní normu s právní silou ústavního zákona. Srov. TOMOZSEK, M. *Podstatné náležitosti demokratického právního státu*. Praha: Leges, 2015, s. 110–112. ISBN 978-80-7502-116-8.

49 ŠIMÍČEK, 2001, op. cit., s. 145.

pokud uvažujeme o pojmu „nečinnost“, musíme ho odlišit od pojmu „opomenutí“, který je také používán v situacích, kdy zákonodárce měl přijmout právní úpravu, avšak nepřijal.⁵⁰ Opomenutí nemusí vždy spočívat v aktivní činnosti, může jím být i nekonání (non-facere),⁵¹ protože opomenutí není druhem jednání.⁵² Pojem „nečinnost“, naproti tomu, druh jednání označuje.⁵³ Jestliže je nečinnost jednáním a výsledkem takového jednání je absence zákonodárného zásahu, pak toto jednání musí spočívat v rozhodnutí být nečinný,⁵⁴ tedy v rozhodnutí nepřijmout či nezměnit právní úpravu.⁵⁵ Jak vypadá takové zákonodárcovo rozhodnutí zůstat nečinný? Je k takovému rozhodnutí zapotřebí rozhodnutí zákonodárného sboru či rozhodnutí jednotlivých členů tohoto sboru?

Nečinnost zákonodárce nemusí být pouze neústavní nečinností a nemusí mít za následek pouze neústavní stav. Nečinnost zákonodárce může být i ústavně konformní nebo dokonce nezbytnou. To především tehdy, jestliže zákonodárce, pokud by konal, zasáhl by do základních práv jednotlivců.⁵⁶ I takováto ústavně konformní nečinnost, spočívající v pouhém respektování základních práv jednotlivců, je jednáním (činností). Je jednáním, přestože zákonodárný sbor nehlasoval o tom, zda přijmout, či nepřijmout zákon dotýkající se základních práv, a přestože jednotliví členové zákonodárného sboru neprojevili svou vůli takový zákon nepřijímat. A naopak, i pokud zákonodárný sbor koná a členové zákonodárného sboru projevují svou vůli přijmout určitý zákon, může být zákonodárce nečinný.⁵⁷ Nečinnost zákonodárce tak není totožná s nečinností zákonodárného sboru

⁵⁰ Např. nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁵¹ WEINBERGER, 1995, op. cit., s. 129.

⁵² Nadřazeným pojmem k výrazu „nečinnost“, je „jednání“ nebo „činnost“. Nečinnost je proto druhem jednání nebo činností. Srov. WEINBERGER, 1995, op. cit., s. 129–130. Ústavní soud, jestliže označuje zákonodárce za nečinného, pak poukazuje na to, že zákonodárce byl nečinný vědomě. Tedy že zákonodárce věděl, že je zapotřebí jeho zákonodárného zásahu (viz pozn. pod č. č. 62). To na rozdíl od případů, v nichž Ústavní soud označil zákonodárcovo chování za opomenutí. V případech opomenutí soud nepoukazyval na to, že by zákonodárce věděl, že se opomenutí dopouští. Je-li si subjekt vědom svého chování a má možnost toto chování změnit, ale neučiní tak, pak je jeho chování jednáním.

⁵³ Pojem nečinnost je většinou právních vědců používán v souvislosti s akceptací či souhlasem zákonodárce, tedy vědomým jednáním, viz MARKS, B. A. A Model of Judicial Influence on Congressional Policy Making: Grove City College v. Bell. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 2015, č. 4, s. 846; K pojmu činnost viz též FILIPEČ, J. et al. *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 2010, s. 49. ISBN 80-200-1080-7.

⁵⁴ Nečinnost zákonodárce je jeho rozhodnutím nepřijmout zákon viz např. MARKOWITZ, P. L. Prosecutorial Discretion Power at its Zenith: The Power to Protect Liberty. *Boston University Law Review*, 2017, roč. 97, s. 530.

⁵⁵ Srov. FRUMAROVÁ, K. *Ochrana před nečinností veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Leges, 2012, s. 35. ISBN 978-80-87576-22-9.

⁵⁶ Srov. FRUMAROVÁ, 2012, op. cit., s. 35; RÜTHERS, 2003, op. cit., s. 3; VILD, 1996, op. cit., s. 665.

⁵⁷ Zákonodárce je nečinný i v případě, kdy parlament právní úpravu přijal, avšak ta byla zrušena pro neústavnost, viz nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/07. Zákonodárce je také nečinný i v těch případech, kdy zákonodárný sbor aktivně jedná, avšak z důvodů obstrukce se mu nedaří zákon přijmout. Viz též LIN, A. C. Preliminary Injunctive Regulation. *Arizona Law Review*, 2016, roč. 58, č. 4, s. 1066.

ani s nečinností členů tohoto sboru. Vůle zákonodárce je odlišná od vůlí fyzických osob, není pouhým součtem nebo průměrem vůlí členů zákonodárského sboru. Je vůči vůlím členů zákonodárského sboru originální.⁵⁸ Nečinnost zákonodárce tak nelze identifikovat na základě nečinnosti zákonodárského sboru a jeho členů, nýbrž na základě zjištění absence, popřípadě přebytku právní úpravy určité skutkové podstaty.⁵⁹

Nečinnost zákonodárce je zákonodárčovým rozhodnutím⁶⁰ nepřijmout, nezměnit nebo nezrušit určitou právní úpravu. Že nečinnost spočívá ve vědomé a záměrné neúpravě stávajícího zákonodárství, vyplývá právě i z užívání pojmu „nečinnost“ Ústavním soudem. Jestliže Ústavní soud shledá neústavní nečinnost zákonodárce, pak zároveň upozorňuje na indicie, na jejichž základě zákonodárce věděl nebo alespoň vědět mohl a měl,⁶¹ že musí zasáhnout.⁶² Jestliže zákonodárce nezasáhl, tedy nepřijal, nezměnil nebo nezrušil právní úpravu, pak byla nečinnost jeho rozhodnutím.

Nečinnost zákonodárce je vědomým jednáním, tedy rozhodnutím. Rozhodnutí zůstat nečinný přitom může nabývat dvou podob, a to buď (a) rozhodnutí nereagovat na konkrétní ve společnosti se vyskytnuvší potřebu zákonodárského zásahu, anebo (b) rozhodnutí vůbec nereflektovat, zda se ve společnosti vyskytují potřeby zákonodárského zásahu. Aby se zákonodárce mohl rozhodnout pro nečinnost, pak musel buď (a) vědět, že se ve společnosti vyskytla určitá konkrétní potřeba zákonodárského zásahu, anebo (b) alespoň musel mít objektivní možnost zjistit, že se taková potřeba ve společnosti vyskytla.

⁵⁸ DWORKIN, R. *Růža práva*. Bratislava: Kalligram, 2014, s. 399 a násl., především s. 440. ISBN 978-80-8101-812-1; EKINS, R. *The Nature of Legislative Intent*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 29. ISBN 978-0-19-964699-9.

⁵⁹ Mezerou v zákoně může být i přebytek právní úpravy, tedy případ, kdy například jedna norma určité jednání dovoluje a druhá totožné jednání zakazuje. Peczenik tuto mezeru nazývá mezerou z logické inkonzistence. PECZENIK, A. *On Law and Reason*. Dordrecht: Springer, 2009, s. 18. ISBN 978-1-4020-9706-5.

⁶⁰ Jde o rozhodnutí zákonodárce jakožto zákonodárského orgánu, nikoliv o rozhodnutí členů zákonodárského sboru.

⁶¹ Zákonodárce je odpovědný za právní řád. Měl by usilovat o jeho zdokonalení a v určitých v určitých časových periodách se zabývat rozbořem právního řádu a jeho problémů. ŠÍN, 2009, op. cit., s. 58; viz též WEINBERGER, 1995, op. cit., s. 190. Na základě takových rozborů má zákonodárce možnost zjistit potřebu zákonodárského zásahu. Adresáti práva mají legitimní očekávání, že se zákonodárce bude udržovat zákonodárství v dobrém stavu a v souladu ústavními normami. GERLOCH, 1999, op. cit., s. 77.

⁶² Tak vyplývá z celkem 38 nálezů Ústavního soudu, v nichž Ústavní soud označil zákonodárce za nečinného, anebo se k nečinnosti zákonodárce alespoň vyjádřil. Viz *Beck-online* [právní informační systém] C. H. Beck. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/>. Těmito indiciemi jsou (a) předchozí nález Ústavního soudu, v němž Ústavní soud upozorňuje na mezeru v zákoně a na nutnost zákonodárského zásahu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 42/03); (b) formální prameny práva, jimž se zákonodárce sám zavázal k přijetí určité právní úpravy (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05); (c) odborná literatura upozorňující na nevyhovující právní úpravu a na nezbytnost zákonodárského zásahu (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. II. ÚS 1534/10).

Za jakých podmínek je tedy možné říci, že zákonodárce věděl, anebo alespoň mohl vědět o potřebě přijmout určitou úpravu? Patrně nelze uzavřít, že zákonodárce musí být schopen reagovat na jakýkoliv sebemenší vyskytnuvší se jev či potřebu.⁶³ Zákonodárce nemá a asi ani nemůže mít nástroje, prostřednictvím nichž by byl schopen takové jevy a potřeby zaznamenat. Materiálními prameny práva, na které má zákonodárce povinnost reagovat, proto nemohou být jakékoliv jevy, skutečnosti či podmínky, nýbrž jen ty, které jsou závažné, palčivé nebo zásadní a přinášejí významné a evidentní ekonomické, sociální či technologické změny.⁶⁴ Dostatečně evidentní jsou především ty jevy, skutečnosti a podmínky, o nichž se vede celospolečenská⁶⁵ nebo odborná debata.⁶⁶ Potřeby mohou být zřetelně artikulovány i prostřednictvím platform občanských společností, neziskového sektoru a sociálních hnutí,⁶⁷ anebo se mohou vyjevovat na základě empirického pozorování života, zvyků.⁶⁸ Vedle prvního korektivu, jímž je nutnost respektovat formální prameny práva vyšší právní síly, je druhým korektivem reálná zákonodárcova možnost tyto materiální prameny práva zaznamenat. Ty, které je schopen zaznamenat, by měl pak ve své činnosti zohlednit. Ze zákonodárcovy odpovědnosti za právní řád totiž vyplývá povinnost zabývat se v určitých časových periodách rozborem právního řádu a jeho problémů,⁶⁹ přičemž právě tímto způsobem by vzniklé nedostatky zjistit mohl a měl.

⁶³ Mimo jiné v důsledku hypertrofie práva není ani reálně možné sledovat každou jednu normu a zjišťovat, zda některá právní norma nezpůsobuje neústavní situaci. NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva. *Právník*, 2016, č. 7, s. 619 a násl. ISSN 0231-6625.

⁶⁴ Kupříkladu nástup zcela nových komunikačních technologií jako je fax nebo internet. RÜTHERS, 2003, op. cit., s. 5.

⁶⁵ FRIEDMAN, B. *The Will of the People. How Public Opinion Has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*. New York: Farrar, Straus and Girou, 2009, s. 367–368. ISBN 978-0-374-22034-1. Pokud je v určité věci společenský konsensus, je nečinnost zákonodárce demokratickou dysfunkcí. CHAFETZ, J. The Phenomenology of gridlock. *Notre Dame Law Review*, 2013, roč. 88, s. 2082.

⁶⁶ Ústavní soud již označil zákonodárce za nečinného na základě nereagování na odbornou diskuzi upozorňující na nevhodnost stávající právní úpravy. Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. II. ÚS 1534/10.

⁶⁷ Srov. ŠKOP, M. Vliv společenských hnutí na aplikaci a interpretaci práva – trochu jiný aktualismus. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 243 a násl. ISSN 1210-9126. Ostatně zájmy občanské společnosti mohou být vymezeny velmi precizně a odborně, viz ŠKOP, M. Přínos hodnot neziskového sektoru pro interpretaci práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, č. 3, s. 238 a násl. ISSN 1210-9126.

⁶⁸ EHRLICH, E. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*. 4. vyd. New Brunswick – New Jersey: Transaction Publishers, 2009, s. 493. ISBN 978-0-7658-0701-4.

⁶⁹ ŠÍN, 2009, op. cit., s. 58. Viz též WEINBERGER, 1995, op. cit., s. 190. Na základě takových rozborů má zákonodárce možnost zjistit potřebu zákonodárného zásahu. V současné společnosti, která zaznamenává rychlý pokrok a proměny, lze jen velmi těžko některé vztahy regulovat tak, aby právní úprava nezaostarala. MARŠÁLEK, P. Antinomie v uskutečňování spravedlnosti a právní jistoty. In: GERLOCH, A., M. TOMÁŠEK et al. (eds.). *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Karolinum, 2010, s. 68. ISBN 978-80-246-1742-8. Jestliže zákonodárce usiluje o vhodnost platného práva a respektuje tak status negativus, pak nezbytně musí sledovat stav právního řádu ve světle měnící se společnosti a dle potřeb ho měnit.

V případě popěrné lhůty byl takto markantní společenskou změnou především právě technologický pokrok na poli genetiky a nová možnost s téměř 100% jistotou zjišťovat otcovství. Právě na jejím základě měl zákonodárce postřehnout potřebu svého zásahu a v rámci limitů ústavních norem změnit zákonnou úpravu popírání otcovství. Jestliže zákonodárce nereagoval na takto důležitý společenský jev, pak se dopustil nečinnosti a zasáhl do základních práv jednotlivců.⁷⁰

Závěr

Zákonodárce je při zákonodárné činnosti vázán formálními prameny práva vyšší právní síly, a proto musí přijímat jen zákony, které jsou s takovými prameny práva v souladu. Jestliže zákonodárce překročí svou vázanost formálními prameny práva, pak vyvolá protiústavní stav. Ten spočívá buď (a) v přijetí protiústavního právního aktu, anebo (b) v protiústavní nečinnosti zákonodárce. Prokazovala jsem, že nerespektování materiálních pramenů práva může mít podobné následky jako neuposlechnutí pramenů formálních. Tedy že následkem nerespektování materiálních pramenů práva může také vzniknout protiústavní stav (konkrétně jsem rozebírala možnosti protiústavní nečinnosti zákonodárce). Jestliže jsem prokázala, že existuje alespoň jeden případ, v němž následkem jednání rozporného s materiálními prameny práva vznikl protiústavní stav, tak jsem také prokázala, že zákonodárce je (alespoň v určitých ohledech) vázán materiálními prameny práva. Ukázalo se, že vázanost zákonodárce materiálními prameny práva může spočívat přinejmenším v povinnosti zákonodárce aktualizovat na základě materiálních pramenů práva zákonodárství. Jestliže takto zákonodárce nepostupuje, pak se dopouští neústavní nečinnosti.

Právě z pojmu „nečinnost“ vyplývá korektiv, jenž určuje, jaké materiální prameny musí zákonodárce sledovat a zohledňovat. Jestliže totiž mohou být materiálními prameny jakékoliv skutečnosti, jevy a podmínky vyskytnuvší se ve společnosti, pak není objektivně možné, aby zákonodárce mohl všechny tyto skutečnosti, jevy a podmínky vůbec zaznamenat. Zákonodárce je proto povinen zohlednit je právě tehdy, jsou-li zjevné. Zjevnými jsou především ty skutečnosti, jevy a podmínky, o nichž je vedena celospolečenská nebo odborná diskuze. Pojem „nečinnost“ je zde určující, neboť neoznačuje naprostou absenci jednání. Právě naopak. „Nečinnost“ spočívá v jednání, jímž je rozhodnutí zůstat nečinný. Takže proto, aby se zákonodárce dopustil nečinnosti, musel se rozhodnout zůstat nečinným. Spočívá-li nečinnost v rozhodnutí, a jestliže je rozhodnutí volním aktem, pak aby se zákonodárce k nečinnosti mohl rozhodnout, musel vědět, že by měl být činný. To mohl vědět především tehdy, jestliže bylo zjevné, že existují okolnosti – materiální prameny práva –, které si žádají zákonodárčovu činnost.

⁷⁰ Takovou nečinnost Ústavní soud nazývá neústavní nečinností. Nález ze dne 28. 2. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 20/05.

Povinnost reagovat na materiální prameny práva se zakládá na statusu negativu, jenž pro stát představuje povinnost nezasahovat do práv jednotlivců. Jednotlivec má na takové nezasahování ze strany státu nárok. Ovšem samotný nárok už spadá do statusu pozitivu,⁷¹ s nímž je tak status negativus nutně spojen. Status positivus představuje právo jednotlivce vymoci proti státu svá práva, a to se státní pomocí.⁷² Takový nárok by přitom mohl směřovat buďto jen k (a) ochraně před nečinností zákonodárce, anebo také k (b) odškodnění jednotlivců za legislativní újmu. Co je obsahem nároku jednotlivce v rámci českého právního řádu a je takový nárok respektován? Především otázka odpovědnosti za legislativní činnost je otázkou doposud nikoliv zcela vyřešenou.⁷³ V české právní teorii převládají názory, podle nichž by v případě odškodnění za legislativní újmu mělo jít o soukromoprávní vztah mezi státem a jednotlivcem, přičemž tento vztah by měl mít absolutní objektivní povahu.⁷⁴ Odpovědnost za legislativní újmu by proto vznikala bez zřetele na zavinění a bez možnosti liberace. Takové pojetí odpovědnosti za zákonodárnou činnost ovšem odporuje stávající praxi. V českém právním prostředí je problematika odpovědnosti státu řešena v čl. 36 odst. 3 Listiny⁷⁵ a v zákonu č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti státu.⁷⁶ Povinnost k náhradě nevyplývá přímo z Listiny, nýbrž je nárokovatelná jen při splnění podmínek zákona o odpovědnosti státu,⁷⁷ který se ale na činnost zákonodárce nevztahuje.⁷⁸ Nárok plynoucí ze statusu negativu tak alespoň v rámci českého právního řádu směřuje spíše než k odpovědnosti sekundární, tedy k odškodnění, k odpovědnosti primární, tedy k péči o stav platného práva. Zákonodárce tak má na základě statusu negativu povinnost udržovat platné právo v dobrém stavu,⁷⁹ anebo alespoň ve stavu ústavně konformním a za tímto účelem by měl přijímat, měnit nebo rušit právní předpisy. Nástroj k vymožení takového nároku české právo poskytuje,

71 ALEXY, Robert. *A Theory of Constitutional Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 166–167. ISBN 0-19-825821-6; HAPLA, M. *Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 34. ISBN 978-80-210-8186-4.

72 ALEXY, 2002, op. cit., s. 169.

73 TICHÝ, Luboš. Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení. In: TICHÝ, Luboš, Jiří HRÁDEK et al. (eds.). *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. 1. vyd. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 13. ISBN 978-80-87488-08-9.

74 NĚMČÁK, V. Odpovědnost veřejné moci za škodu jako materie veřejného práva. *Právník*, 2013, č. 3, s. 229. ISSN 0231-6625.

75 Předpis č. 2/1993 Sb., Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

76 Zákon č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

77 Takto odpovědnost dovozuje judikatura. KOLBA, J. a M. ŠULÁKOVÁ. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 19. ISBN 978-80-7502-027-7. Viz též náleze Ústavního soudu ze dne 23. 2. 2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09.

78 SVOBODA, T. a V. SMUTNÁ. K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonnou normotvorbou. *Právník*, 2016, č. 10, s. 913.

79 GERLOCH, 1999, op. cit., s. 77.

je jím ústavní stížnost.⁸⁰ Prostřednictvím ní může jednotlivec dosáhnout nápravy platného práva v případech, kdy defektní právní úprava implikuje zásah do jeho práv. Ústavní stížnost umožňuje i ochranu před nečinností zákonodárce, jestliže právě existence mezezy v zákoně způsobila zásah do práv jednotlivce.⁸¹ Nárok plynoucí ze statusu negativu jednotlivců je tak v platném právu ošetřen. Zda je vhodné či potřebné zlepšit efektivitu vymáhání práv jednotlivců, popřípadě zda je vhodné změnit přístup k pojetí odškodnění, ponechávám jiné diskuzi, neboť nebylo cílem tohoto článku navrhnout postupy *de lege ferenda*. Cílem článku bylo prokázat, že zákonodárce má povinnost ve své zákonodárné činnosti zohledňovat skutečnosti, jevy a podmínky objevivší se ve společnosti. Tedy prokázat, že materiální prameny práva pro zákonodárce nepředstavují pouhou inspiraci při tvorbě zákonů, nýbrž (alespoň v některých případech) i povinnost přijmout, změnit nebo zrušit platnou právní úpravu. Zákonodárce tak musí sám aktivně přizpůsobovat právní úpravu měnícím se podmínkám a nikoliv pouze čekat, zda změny ve společnosti implikují zásah do práv jednotlivců a zda takový zásah bude nebo nebude řešen Ústavním soudem.

⁸⁰ Respektive podání návrhu na zrušení zákona, jenž je oprávněn podat ten, kdo podal ústavní stížnost v souladu s § 74 zákona č. 182/1993 Sb., zákona o Ústavním soudu, anebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení v souladu s § 119 odst. 4 tohoto zákona.

⁸¹ RYCHETSKÝ, 2007, op. cit., s. 104.

Role suverenity při analýze vztahu Evropské unie a České republiky jako členského státu EU – slepá větev, nebo odrazový můstek?*

Role of Sovereignty Concerning Analysis of Relationship Between the Czech Republic as a Member State of the EU and the Union Itself – Dead Branch or Stepping Stone?

Miroslav Knob**

Abstrakt

Článek navazuje na závěry knihy Pavla Molka Materiální obnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace? Ve svém základu staví na její analýze materiálního obniska Ústavy a pojmu suverenity v něm. Článek nejprve analyzuje základní přístupy ke pojmu suverenity především ve vztahu ke problematice práva Evropské unie a vztahu EU a členských států. Článek dále analyzuje rozhodovací praxi Ústavního soudu v šesti podstatných judikátech, které se dotýkají vztahu Evropské unie a České republiky jako jejího členského státu. Závěrem celého článku je zjištění, že úvahy o suverenitě nejsou ve vztahu k EU relevantní, jelikož suverenita je spíše limitací tohoto procesu, než jeho podstatným prvkem. Pokud se další akademická debata chce zabývat vztahy EU a členských států z pohledu federalizačních teorií, je nutné se zaměřit na problematiku přenosu pravomocí.

Klíčová slova

Evropská unie; suverenita; přenos pravomocí; Ústavní soud.

Abstract

This paper builds on the conclusions of Pavel Molek's book „Material Core of Constitution – an Eternal Obstacle to EU Integration?“ Basics of this paper are based on the book's conclusions regarding the concept of material core of the constitution and the concept of sovereignty as a part of the material core of the constitution. The article first analyses basic approaches to the concept of sovereignty, especially focusing on the issue of European Union law and the relationship between the EU and its Member States. The article further outlines six substantial judgements of Constitutional court and the role of the concept of sovereignty in relationship between the Czech Republic as a member state of the EU and the Union itself. The conclusion of this paper is the finding that concept of sovereignty has no relation to the analyzation

* Pracovní verze tohoto článku (která však doznala značných změn) byla publikována v rámci Law MUNI Working Papers. Dostupné z: <http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/issues/>. Za kritické poznámky a připomínky děkuji Ladislavu Vyhánkovi, Pavlu Molkovi, Janu Svatoňovi a především Robertu Zbíralovi. Veškeré případné chyby v textu zůstávají pochopitelně moje vlastní.

** Miroslav Knob, doktorand, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: mirek.knob@gmail.com

of the relationship between the Czech Republic as a member state of the EU and the Union itself. That is because the sovereignty is more a limitation for this relationship than its part. If the next academic debate wants to deal with relations among the EU and its Member States, it is necessary to focus on the issue of transfer of competences.

Keywords

European Union; Sovereignty; Transfer of Competences; Constitutional Court.

Úvod

Cílem následujícího článku je reflektovat a následně uzavřít akademickou debatu ve vztahu k úvahám ohledně suverenity jako prvku podstatných náležitostí demokratického právního státu v kontextu prohlubující se evropské integrace z pohledu českého ústavního pořádku. Respektive cílem tohoto článku je navázat na závěry nedávné knihy Pavla Molka pojednávající o problematice materiálního jádra ústavy a podstatných náležitostí demokratického právního státu ve vztahu k evropské integraci a argumentovat, že ve vztahu k dalším úvahám o povaze vztahu Evropské unie a jejích členských států je operování s pojmem suverenity z akademického hlediska uzavřeno a nepřináší do debaty nic nového. Tento závěr je opřen o analýzu chápání pojmu suverenity ve vztahu k právu EU v relevantní judikatuře Ústavního soudu.

Ve svých úvahách se zaměřím na roli suverenity v rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu k případům, ve kterých se Ústavní soud zabýval právě vztahem práva Evropské unie a České republiky. Cílem článku bude na základě této rozhodovací praxe analyzovat roli suverenity ve vymezení tohoto vztahu, tedy nakolik je potřeba v rámci výzkumu, který se bude zabývat problematikou vztahu práva EU a právních řádů členských států, konkrétně České republiky, zaobírat prvkem suverenity. Předpoklad, který se článek na základě analýzy relevantní rozhodovací praxe Ústavního soudu České republiky snaží potvrdit, je, že faktor suverenity je ve vztahu k analýze tohoto vztahu do značné míry irelevantní.

Článek se ve své první části zaměří na nástin konceptu suverenity jako prvku materiálního jádra ústavy, přičemž v této části bude text vycházet z tezí Pavla Molka, které uvedl ve své knize *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?*¹ Další část textu se bude sestávat z analýzy relevantní judikatury Ústavního soudu, na kterou budou navazovat závěrečné úvahy.

¹ MOLEK, Pavel. *Materiální ohnisko ústavy: věčný limit evropské integrace?* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, 284 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 488. ISBN 978-80-210-7453-4. Kniha je také dostupná online na <https://munispace.muni.cz/index.php/munispace/catalog/book/620>

1 Východiska pro úvahy o materiálním jádru Ústavy

Kniha Pavla Molka *Materiální ohnisko Ústavy: Věčný limit evropské integrace?* pro mne představovala ono cimrmanovské „*ted' tu byl*“². Ve své monografii se Pavel Molek vypořádal s problematikou materiálního jádra Ústavy z pohledu evropské integrace a role České republiky v ní. Toto téma je částečně předmětem mé disertační práce, již píši na katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity pod vedením docenta Jana Svatoně.

V následujících úvahách je v prvé řadě potřeba vyjít z důsledného oddělení nezměnitelných náležitostí ústavy (tedy „klauzule věčnosti“) a materiálního jádra ústavy³. Pojem nezměnitelných náležitostí označuje ustanovení, o kterých sama ústava tvrdí, že je nelze měnit⁴, zatímco materiální jádro ústavy představuje samotné základy ústavy (její statiku)⁵. Toto oddělení obou pojmů je pro následující úvahy podstatné s ohledem na znění článku 9 odst. 2 Ústavy, dle kterého „[z]měna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.“ Jako nezměnitelné tedy český ústavodárce označil „podstatné náležitosti demokratického právního řádu“, což je pojem odlišný od „materiálního ohniska ústavy“, které tvoří základní stavební konstrukci ústavního pořádku České republiky⁶. Jak uvádí Pavel Molek (přičemž článek z této teze vychází), pojem suverenity je jedním z prvků, které ukazují, nakolik je potřeba rozlišovat oba pojmy. Zatím co suverenita není podstatnou náležitostí demokratického právního státu⁷, jedná se o součást materiálního jádra Ústavy.⁸

Pavel Molek ve svých závěrech nabízí dvě cesty, jak v případě posunu EU do podoby federálního státu překlenout fakt, že je suverenita České republiky jako státu součástí materiálního jádra ústavy ČR. První možností, kterou kniha Pavla Molka nabízí, je přijmout zcela novou, federální, ústavu. Lid jako originální ústavodárce by přijal zcela novou ústavu, odlišnou od té současné, součástí jejíhož materiálního jádra by byla povaha České republiky jako státu federální Evropy⁹. Druhou možností je postupná proměna

2 Scéna z filmu „*Jára Cimrman, ležící spící*“, ve které je Jára Cimrman předběhnout se svými vynálezy u patentového úřadu jinými génii své doby, jako Bellem, Edisonem či Nobelem, se mi u knihy Pavla Molka pochopitelně vybavila z toho důvodu, že vím, nakolik je humor fiktivního českého génia Pavlovi blízký.

3 MOLEK, 2014, op. cit., s. 137 a násl.

4 MOLEK, 2014, op. cit., s. 138.

5 MOLEK, 2014, op. cit., s. 138.

6 MOLEK, 2014, op. cit., s. 137 a násl.

7 MOLEK, 2014, op. cit., s. 228.

8 MOLEK, 2014, op. cit., s. 234.

9 Byť Pavel Molek ve své knize výslovně nezmiňuje kořeny této úvahy, vychází zde z teorie společenské smlouvy a teorií moci ustanovené a ustavující. Pro podrobnější pojednání o filosofických kořenech smluvních teorií srovnej BAROŠ, J. Cesty k suverenitě lidu: nástín genealogie jednoho konceptu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 2013, č. 1, s. 1–10.

statiky ústavy (tedy jejího materiálního jádra), která bude navazovat na postupnou proměnu EU (můžeme říci její federalizaci). Podstatný prvek tohoto druhého řešení je skutečnost, že proměna EU je postupný proces, který nebude probíhat skokově (například vyhlášením „Spojených států evropských“ a jejich nové ústavy), ale bude probíhat postupně, spolu se stále těsnější integrací jednotlivých států Unie (příčemž přijetí nové ústavy „Spojených států evropských“ by mělo představovat završení tohoto vývoje).

Právě druhý navržený postup v knize Pavla Molka je ústředním předpokladem tezí tohoto textu. Jelikož proces skokové integrace je v současné době z hlediska politické reality nepředstavitelný, nemají úvahy tímto směrem příliš nosný charakter a je potřeba se zaměřit právě na proces postupného prohlubování integrace. Z akademického hlediska je proto potřeba hledat metody, jak tento postupný proces zachytit a akademicky popsat. Proto je potřeba se vypořádat s otázkou, jakou roli v tomto procesu sehrává suverenita, která je součástí materiálního jádra Ústavy, a nakolik se tedy akademická debata má na tento koncept zaměřit.

2 Nástin konceptu suverenity

Před samotnou analýzou relevantní rozhodovací praxe Ústavního soudu je potřeba pojednat o tom, co se rozumí pod pojmem suverenita, jelikož bude středobodem dalších úvah v článku. Co tedy pojem suverenita znamená? Základní definice suverenity zní: „*Stát je suverén, pokud není podřízen žádné moci, vnitřní, ani vnější*“¹⁰. Tato teorie je však značně zjednodušující a popravdě – celý problém spíše problematizuje, než aby do něj vnesla jasné kontury. Debata o suverenitě bývá navíc často ideologicky zabarvena¹¹, samotná debata se tak často netočí kolem problémů právní teorie, ale spíše politické filosofie, kdy si každý z účastníků debaty vybírá ty aspekty, které se mu hodí pro objasnění jeho pohledu na problematiku suverenity.

Další možnou definicí suverenity, již je možné nalézt v české státovědné literatuře, lze založit na výsostné povaze státní moci, která sama o sobě svědčí o její suverenitě.¹² Výsostnou povahou státní moci se dle této definice rozumí „(1) její nezávislost na jiné státní moci, respektive veřejné moci jiných institucí, (2) výlučnost, neboli fakt existence jedné (jednotné) státní moci a (3) neomezenost z hlediska uplatňování“.¹³

10 ROSENFELD, Michel a András SAJÓ (eds.). *The Oxford handbook of comparative constitutional law*. 1st ed. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2012, s. 359.

11 ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 351; na příkladu debaty v České republice tento jev popisuje Jiří Bříbáň v PŘIBÁŇ, Jiří. The semantics of constitutional sovereignty in post-sovereign „new“ Europe: A case study of the Czech Constitutional Court's jurisprudence. *International Journal of Constitutional Law*, 2015, vol. 13, no. 1, s. 180–199.

12 FILIP, J., J. SVATONĚ a J. ZIMEK. *Základy státovědy*. Brno: Masarykova univerzita. 2007, s. 41.

13 FILIP, SVATONĚ, ZIMEK, 2007, op. cit., s. 41; shodně MEYER, G. a G. ANSCHÜTZ. *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*. 8. Aufl., unveränderter Nachdruck der 7. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot, 2005, s. 24. ISBN 3428120000.

Jedním z možných východisek, jak překlenout rozdílné chápání pojmu suverenity je důsledné rozlišování tohoto pojmu jako suverenity v ústavněprávním pojetí (v pozitivně-právním pojetí) a suverenity jako meta-konceptu, jenž je v právní doktríně možné nalézt.¹⁴

Co chápání suverenity jako meta-konceptu znamená? Jak bylo uvedeno výše, suverenity může být z obecného hlediska chápána ve dvou významech – jeden je ve významu pozitivního práva, kdy soudy a právní dokumenty referují o suverenitě, ten druhý ve významu, jakém o suverenitě hovoří právní teoretici a ústavní právníci v kontextu státovědy a vědy o ústavním právu¹⁵. Dle Michela Tropera je druhý význam meta-konceptem¹⁶. Troper dále pokračuje, že tyto dva pojmy jsou na sobě nezávislé, přičemž jejich rozlišování je důležité nejen s ohledem na fakt, že jsou používána na zcela jiné úrovni, ale jedná o dva zcela jiné koncepty (jedná se o zcela jiné diskurzy)¹⁷. Podle slovníku Oxford Reference je pojmem „meta“ označení pro předložku, jež se umísťuje před slovo, jež opisuje vlastnosti původního slova¹⁸. Pokud tedy bude práce pracovat se suverenitou jako s meta-konceptem, bude pojednávat o konceptuálních východiších popisujících samotný koncept suverenity.

Oproti tomu druhé chápání suverenity dle Troperova rozdělení je popis samotného chápání suverenity uvnitř systému konkrétního právního řádu, v případě této práce v rámci českého ústavního pořádku. Zjednodušeně řečeno můžeme říci, že pojednání o suverenitě jako meta-konceptu je pojednáním teoretickým a abstraktním a jako takové představuje obecná východiska dalších úvah, jež jsou činěny ve vztahu k ústavnímu pořádku České republiky, které je pak obsahem pojednání o suverenitě jako takové.

Suverenitu ve státovědném pojetí (jako meta-konceptu) lze chápat jako vlastnost státní moci¹⁹, která popisuje povahu této moci činit finální rozhodnutí, jež nepodléhají ničemu jinému, než této moci. Jedná se o nezávislost na jiné vyšší moci²⁰. Suverénní je taková moc, která nepodléhá žádné další moci a je ve svém rozhodování autonomní.

Samostatné pojednání je dále nutné věnovat tomu, jak je chápána suverenity uvnitř víceuřnových systémů vládnutí, jakým je například Evropská unie. Vývoj EU ve vztahu k suverenitě je v teorii práva EU (můžeme říci v ústavním právu EU) značně

¹⁴ ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 352.

¹⁵ ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 352.

¹⁶ ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 352.

¹⁷ ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 352.

¹⁸ *Oxford University Press's Dictionaries, Companions and Encyclopedias, Oxford Reference*. Dostupné z: <http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100152644>

¹⁹ HOLLÄNDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 3. vyd., (Ve Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk 2. vyd.). Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-395-7, s. 80 a násl. Georg Jellinek ve své všeobecné státovědě pojedná o suverenitě v rámci Hlavy čtrnácté: Vlastnosti státní moci, JELLINEK, G. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Leichter, 1906, s. 457–534.

²⁰ MEYER, ANSCHÜTZ, 2015, op. cit. s. 21.

problematický, kdy není jasné, nakolik je vývoj EU obratem v mezinárodním právu²¹, a nakolik je vůbec relevantní o suverenitě ve vztahu k právu EU přemýšlet²². Jiří Příbáň dokonce hovoří o post-suverénní „nové“ Evropě²³.

Naše současné chápání pojmu suverenita totiž není založeno na zelené louce. Georg Jellinek ve své *Všeobecné státovědě* na úvod kapitoly o suverenitě konstatoval, že „u základního pojmu státoprávního není více zapotřebí poznání dějinný jeho vývoj, nežli u pojmu suverenita.“²⁴

Revolučnost Jellinekova pojetí suverenity spočívá ve faktu, že suverenitu chápe jako historický koncept²⁵. Ostatně ve *Všeobecné státovědě* ze všeho nejdříve podává velmi podrobný a obsáhlý výčet předchozích přístupů a chápání pojmu suverenita, jež dle něj slouží k pochopení toho, co suverenita vlastně znamená, respektive znamenala. Jellinek přímo konstatuje, že suverenita není kategorií absolutní, ale kategorií historickou²⁶.

Tento přístup k chápání suverenity je velmi důležitý, jelikož pomůže pochopit, že suverenita není kategorií danou, nejedná se o nic, co by bylo možné identifikovat a roztřídit. Naopak, suverenita a její vývoj jsou těsně spjaty se státem, se státní mocí a s konkrétními představiteli států, přičemž historicky se význam suverenity měnil.

3 Analýza relevantní rozhodovací praxe Ústavního soudu

Následující pojednání si klade za cíl pojednat o problematice suverenity v rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu ke vztahu České republiky jako členského státu Unie a Unie samotné²⁷.

Pokud ve vyhledávacím modulu Ústavního soudu NALUS²⁸ zadáme heslo „suverenita“ do fulltextového vyhledávání a zároveň vyloučíme z vyhledávání rozhodnutí s předmětem řízení „závažky z komunitárního a unijního práva EU“, objevíme celkem 54 rozhodnutí,

21 ROSENFELD, SAJÓ (eds.), op. cit., s. 361.

22 SCHÜTZE, Robert. *From dual to cooperative federalism: the changing structure of European law*. 1st pub. Oxford: Oxford University Press, 2009, xxxvi, 391 s. Oxford studies in European law. ISBN 9780199664948, s. 30 a násl.

23 PŘIBÁŇ, 2015, op. cit.

24 JELLINEK, 1906, op. cit., s. 457.

25 JELLINEK, 1906, op. cit., s. 515.

26 JELLINEK, 1906, op. cit., s. 501.

27 Obecně se vztahem práva EU a právního řádu České republiky z monografií v českém právním prostředí zabývá především kniha BOBEK, Michal, Petr BRÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, xxvii, 606 s. Beckova edice právo. ISBN 978-807-4003-776; z dalších prací zmiňujeme diplomovou práci Heleny Bončkové – BONČKOVÁ, Helena. *Recepce primátu práva Evropské unie / Evropského společenství českými vysokými soudy*. Brno, 2010. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/th/170111/pravf_m/. Diplomová práce. Právnická fakulta Masarykovy univerzity. Vedoucí práce Filip Křepelka; ve vztahu k předběžné otázce pak kniha Michala Bobka – BOBEK, Michal. *Předběžná otázka v komunitárním právu*. Praha: Linde, 2005, xlv, 517 s. ISBN 80-720-1513-3.

28 [Http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx](http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx)

kteřá nějakým způsobem pojednávají o problematice suverenity ve vztahu k České republice²⁹. Většinu těchto rozhodnutí představuje pojednání o projevu suverenity ve vztahu k tradičnímu řízení, popřípadě pojednávají o suverenitě lidu ve vztahu k volebnímu právu.

Rozhodnutí, která pojednávají o suverenitě a jako předmět řízení mají závazky z komunitárního a unijního práva EU je celkem šest z celkových 46 rozhodnutí, jejichž předmětem jsou závazky z komunitárního a unijního práva EU. Tato čísla ukazují, že problematika suverenity není alespoň kvantitativně tím nejdůležitějším, co Ústavní soud ve vztahu k právu EU rozhoduje. Právě oněch šest rozhodnutí představují podstatný prvek, který nám pomůže pochopit přístup Ústavního soudu k pojmu suverenity a její role ve vztahu EU a České republiky jako jejího členského státu. Dále se proto zaměříme na teoretickou reflexi tohoto vztahu v odborné literatuře a na úlohu, kterou Ústavní soud suverenitě přisoudil právě v těchto šesti podstatných rozhodnutích.

Česká republika v roce 2004 naskočila do jedoucího vlaku evropské integrace. Problematika vztahu práva EU a právních řádů členských států byla již v rámci teoretické debaty ve starých členských státech hojně řešena, a proto i na poli českého ústavního práva proběhla debata o tom, jak bude tento vztah vypadat v souvislosti s Českou republikou, již před vstupem do EU.

První vlnu teoretické reflexe postavení ČR k unijnímu právu vůbec vyvolala rozsáhlá novelizace Ústavy, která byla provedena ústavním zákonem č. 395/2001 Sb., pro kterou se vžil název Euronovela³⁰ a její následná reflexe Ústavním soudem³¹. Většina debaty se týkala otázek obecného mezinárodního práva a především postavení zvláštní kategorie smluv o lidských právech³². Tyto úvahy tak nejsou pro naši analýzu podstatné.

V judikatuře Ústavního soudu máme čtyři velké milníky v přístupu k právu Evropské unie, kterých se nepřekvapivě týká i šest stěžejních judikátů ve vztahu k suverenitě. Jsou jimi judikatura ve věci tzv. cukerných kvót³³ [zde se o suverenitě hovoří v nálezu Pl. ÚS. 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (154/2006 Sb., N 50/40 SbNU 443), Cukerné kvóty III. „Potud,

²⁹ Celkem takto nastavená kritéria vyhledají 73 rozhodnutí, autor je však ročně roztřídil a vyřadil rozhodnutí, která nepojednávají o suverenitě ve vztahu k suverenitě státu, ale pojednávají o suverenitě ve vztahu k něčemu jinému, popřípadě pojednávají o politické straně, v jejímž názvu je slovo suverenity.

³⁰ Podrobněji KYSELA, Jan a Zdeněk KÜHN. Aplikace mezinárodního práva po přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. *Právní rozhledy*, roč. 2002, č. 7 a literatura zde uvedená.

³¹ Především nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp.zn. Pl. ÚS. 36/01, 403/2002 Sb., N 80/26 SbNU 317.

³² Především v souvislosti s již zmiňovaným nálezem Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. Podrobně FILIP, Jan. Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj*, roč. 2002, č. 11; KYSELA, Jan a Zdeněk KÜHN. Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. *Soudní rozhledy*, roč. 2002, č. 12.

³³ Zde patří nález Pl. ÚS 45/2000 ze dne 14. 2. 2001 (96/2001 Sb., N 30/21 SbNU 261), Cukerné kvóty I., nález Pl. ÚS. 39/01 ze dne 30. 10. 2002 (499/2002 Sb., N 135/28 SbNU 153), Cukerné kvóty II. A nález Pl. ÚS. 50/04 ze dne 8. 3. 2006 (154/2006 Sb., N 50/40 SbNU 443), Cukerné kvóty III. „Potud, pokud“.

pokud“ (dále citován jako „Cukerné kvóty III.“), judikatura ve věci tzv. eurozatykače³⁴ [zde se o suverenitě hovoří v nálezu Pl. ÚS. 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (434/2006 Sb., N 93/41 SbNU 195), Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač), dále citováno jako „nález eurozatykač“, nálezy ve věci přezkumu Lisabonské smlouvy³⁵ [zde se o suverenitě hovoří v nálezech Pl. ÚS. 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále citován jako „Lisabon I.“) a Pl. ÚS. 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (387/2009 Sb., N 233/55 SbNU 197), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II (dále citován jako „Lisabon II.“)] a velmi kontroverzní rozhodovací praxe Ústavního soudu ve věci tzv. „slovenských důchodů“³⁶ [zde se o suverenitě hovoří v nálezu Pl. ÚS. 5/12 ze dne 31. 1. 2012 (N 24/64 SbNU 237) Slovenské důchody XVII – aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení č. 228/1993 Sb. a v usnesení IV.ÚS 3400/11 ze dne 19. 6. 2012 Slovenské důchody XX - aplikace Smlouvy mezi ČR a SR o sociálním zabezpečení].

Pro pochopení přístupu Ústavního soudu k problematice vztahu EU a České republiky jako členského státu a role suverenity v tomto pojetí je potřeba blíže pojednat o výše uvedených judikátech, které nám identifikují ty situace, ve kterých Ústavní soud problematiku suverenity a vztahu práva EU nějakým způsobem řešil.

Jako první se proto zaměříme na reflexi problematiky cukerných kvót ze strany Ústavního soudu. Přístup Ústavního soudu ve věci cukerných kvót se setkal s bouřlivou kritikou ze strany akademické obce³⁷. Ústavní soud zde vyšel z přístupu k právu EU, který volil

34 Nález Pl. ÚS. 66/04 ze dne 3. 5. 2006 (434/2006 Sb., N 93/41 SbNU 195), Evropský zatýkací rozkaz (eurozatykač).

35 Nález Pl. ÚS. 19/08 ze dne 26. 11. 2008 (446/2008 Sb., N 201/51 SbNU 445), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství (dále citován jako „Lisabon I.“) a nález Pl. ÚS. 29/09 ze dne 3. 11. 2009 (387/2009 Sb., N 233/55 SbNU 197), Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství II (dále citován jako „Lisabon II.“).

36 Problematika vývoje důchodů v nástupnických republikách je podrobně popsána v článku Filipa Křepelky, KŘEPELKA, Filip. „Českoslovenští“ důchodci v pasti práva Evropské unie. *Časopis pro právní vědu a praxi*, roč. 2011, č. 2. O judikatuře Ústavního soudu v této věci pak více KNOB, Miroslav. Rozpad federace jako specifický prvek práva Evropské unie (slovenské důchodu v judikatuře Ústavního soudu). In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 389–405. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, sv. č. 442. ISBN 978-80-210-6319-8.

37 Např. Jiří Malenovský ve svém článku MALENOVSKÝ, Jiří. 60 let Evropských společenství: od francouzského „supranacionálního“ smluvního projektu k jeho německému „podústavnímu“ provádění. *Právník*, roč. 2012, č. 7, s. 673–722; dále pak MALENOVSKÝ, Jiří. K nové doktríně Ústavního soudu ČR v otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva. *Právní rozhledy*, roč. 2006, č. 21, s. 774; KRÁL, Richard. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. *Právní rozhledy*, roč. 2006, č. 11, s. 413; MARŠÁLKOVÁ, Zuzana. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezu Ústavního soudu ve věci cukerných kvót? *Právní rozhledy*, roč. 2006, č. 15, s. 556; KÜHN, Zdeněk. Rozšíření Evropské unie a vztah šestadvaceti ústavních systémů. *Právník*, roč. 2004, č. 8, s. 768; a shrnutí problematiky nálezu Cukerné kvóty III v BOBEK, Michal, Petr BRÍZA a Jan KOMÁREK. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, xxvii, 606 s., s. 454 a násl. Beckova edice právo. ISBN 978-807-4003-776.

německý Spolkový ústavní soud. Ústavní soud přišel s teorií propůjčení pravomocí Unii a jejich případného zpětvzetí³⁸ na základě narušení materiálního jádra Ústavy. Vyměňuje si tedy možnost konstatovat, kdy jednají orgány Unie *ultra vires* (kdy zasahují do oblastí, které jim nepřísluší či do materiálního ohniska Ústavy). Ústavní soud se v judikatuře k cukerným kvótám přiklonil k názoru, že čl. 10a má i recepční i kompetenční povahu a že ona brána může být i uzavřena, pokud bude Evropská unie jednat *ultra vires*³⁹.

K suverenitě Ústavní soud v nálezu Cukerné kvóty III. hovoří o suverenitě ve vztahu k přenosu pravomocí na orgány EU, kdy Ústavní soud konkrétně uvádí, že „*propůjčení části pravomocí je ovšem podle Ústavního soudu propůjčením podmíněným, neboť originárním nositelem suverenity a z ní vyplývajících pravomocí nadále zůstala Česká republika.*“ Ústavní soud dále konstatuje, že „*[o]na podmíněnost delegace těchto pravomocí se podle Ústavního soudu projevuje ve dvou rovinách: v rovině formální a v rovině materiální. První z těchto rovin se týká samotných mocenských atributů státní suverenity, druhá rovina se týká obsahových komponent výkonu státní moci. Jinak řečeno, delegace částí pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity České republiky a způsobem, jenž neobrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu.*“ Závěr, který Ústavní soud na výše uvedených úvahách staví, je takový, že pokud by EU z takto nastavených mantinelů vykročila, tedy že by zasáhla do materiálního jádra Ústavy, jehož součástí je i suverenita, jednala by *ultra vires*.

Zajímavým prvkem v tomto rozhodnutí je fakt, že Ústavní soud spojuje problematiku suverenity s přenosem pravomocí na Evropskou unii a vyvozuje závěr, že suverenita slouží ve svém důsledku jako limitace pro tento přenos. Z pohledu Ústavního osudu je pak tato limitace podstatná jako rámec přezkumu, byť v rámci kontextu celého materiálního jádra Ústavy⁴⁰. Suverenita zde není prvkem tohoto přenosu, ale jeho limitací.

Ve stejném duchu se pak nese i odkaz na suverenitu ve věci nálezu eurozatykač. Ústavní soud zde znovu konstatuje, že suverenita jako jeden z prvků materiálního jádra Ústavy je jedním z limitujících prvků, které budou sloužit jako přezkumný rámec pro kontrolu souladu činnosti EU s ústavním pořádkem České republiky. Ústavní soud znovu potvrdil svůj náhled na suverenitu jako na součást referenčního rámce pro přenos pravomocí na Evropskou unii.

³⁸ MALENOVSKÝ, 2012, op. cit.

³⁹ Podrobný popis jednotlivých přístupů a názorů na povahu čl. 10a je možné najít v BAHÝŤOVÁ, FILIP, MOLEK, PODHRÁZKÝ, ŠIMÍČEK, VYHNÁNEK, 2010, op. cit., s. 203 a násl. (Komentář Pavla Molka k čl. 10a Ústavy).

⁴⁰ Zajímavá je také úvaha o suverenitě jako prvku zapříčínující podmíněnost přenosu pravomocí. Tato úvaha je jistě ovlivněna kontextem doby, kdy tento náleží Ústavní soud přijímal ještě před Lisabonskou smlouvou, která právně upravila vystoupení z Evropské unie. K problematice zpětvzetí pravomocí z EU na národní státy více ZBÍRAL, Robert. *Přenos pravomocí členských států na Evropskou unii: cesta bez zpátečního lístku?* Praha: Leges, 2013.

Nejvýznamnějšími judikáty ve věci vzájemného vztahu ČR a EU byly bezpochyby nálezy ohledně přezkumu Lisabonské smlouvy, tedy nálezy Lisabon I. a Lisabon II. Zde se Ústavní soud podrobně vypořádal s problematikou suverenity, což bylo dáno především skutečností, že argumentace zachováním suverenity byla jedním z tvrzených nesouladů Lisabonské smlouvy s českým ústavním pořádkem. Tyto judikáty byly podrobně rozebrány jak v knize Pavla Molka⁴¹, tak v dalších textech z oblasti ústavního práva⁴². Ve stručnosti je však potřeba zopakovat základní tezi o suverenitě, kterou Ústavní soud ve svých nálezech postuloval. Ačkoliv se tyto teze mohou zdát banální, či všeobecně známé na poli ústavního práva, jedná se, jak vyplývá z analýzy judikatury Ústavního soudu výše, o jediné zachycení problematiky suverenity ve vztahu k právu EU, která se v rozhodovací praxi českého Ústavního soudu nachází. Konkrétně Ústavní soud v nálezu Lisabon I. konstatoval následující:

„104. Evropská unie pokročila zdaleka nejvíce v konceptu sdílené – „slité“ – suverenity (pooled sovereignty) a již dnes vytváří entitu sui generis, která těžko snese zařazení do klasických státovědných kategorií. Je spíše otázkou jazykovou, zda lze proces integrace označovat za „ztrátu“ části suverenity, resp. kompetencí, nebo přiléhavěji např. za „propůjčení, postoupení“ části kompetencí suveréna. Může se jevit jako paradoxní, že klíčovým projevem svrchovanosti státu je i možnost se svou svrchovaností (její částí) dále nakládat, resp. určité kompetence dočasně či trvale postoupit.

(...)

108. Z uvedených úvah lze tedy dovést, že přenesení určitých kompetencí státu, které vyvěrá ze svobodné vůle suveréna a bude nadále vykonáváno za jeho účasti předem dohodnutým, kontrolovaným způsobem, není pojmovým oslabením svrchovanosti, ale může naopak ve svých důsledcích znamenat její posílení ve společném postupu integrovaného celku. Integrovaný proces EU se neděje radikálním způsobem, který by obecně znamenal „ztrátu“ národní suverenity, nýbrž jde o proces evoluční, a – kromě jiného – i o reakci na postupující globalizaci ve světě.“⁴³

Úvodní teze citované části nálezu Lisabon I. by naznačovala, že Ústavnímu soudu je vlastní pojetí „slité“ či „sdílení“ suverenity. Ústavní soud však následně konstatuje, že na EU je část suverenity „přenesena“, tedy že Česká republika část své suverenity přenáší na EU, kterou Ústavní soud chápe jako entitu *sui generis*. Ústavní soud tedy znovu suverenitu chápe pouze jako rámec pro přenos pravomocí na orgány Evropské unie – respektive, chápe tento přenos jako projev této suverenity, která je pro něj zároveň limitující. V tomto kontextu tak Ústavní soud v podstatě navázal na svoje předchozí závěry ohledně suverenity, respektive je rozvedl a zasadil do teoretického rámce pojetí suverenity.

⁴¹ MOLEK, 2014, op. cit., s. 234 a násl.

⁴² Nejnověji tak činí Jiří Přibáň v PŘIBÁŇ, 2015, op. cit.

⁴³ Lisabon I., zvýraznění Miroslav Knob.

Nález Lisabon II. pak na toto pojetí odkázal a v reakci na konkrétní námitky prezidenta republiky vypořádal další dílčí změny, které přináší Lisabonská smlouva jako souladné s tímto pojetím státní suverenity. Suverenita je tedy již konstantně chápána jako mantinel pro přenos pravomocí na Evropskou unii.

Dovedení významnosti prvku přenosu pravomocí a suverenity jako jejího mantinelu do důsledků představuje notoricky známá kauza „slovenských důchodů“⁴⁴, především rozhodnutí Ústavního soudu v kauze „Holubec“, které se setkalo s bouřlivým ohlasem na poli ústavněprávní teorie⁴⁵. Ústavní soud zde konstatoval, že Evropská unie (respektive Soudní dvůr Evropské unie) zde vykročil z rámce pravomocí mu svěřených Českou republikou. Jednoznačně tak postuloval, že existují mantinely přenášení pravomocí na Evropskou unii. A pokud EU vykročí ze svých mantinelů, je zde Ústavní soud, který ohlídá suverenitu České republiky, respektive materiální ohnisko Ústavy, jehož je suverenita součástí.

Ústavní soud ve své rozhodovací praxi potvrdil výše uvedené teoretické závěry o povaze suverenity České republiky jako omezené. Respektive, Ústavní soud jasně aproboval, že proces „vzdávání se suverenity“ (její přenos na Evropskou unii) je jedním z prvků její realizace, přičemž realizace tohoto přenosu se děje na základě přenosu pravomocí a materiální ohnisko Ústavy (a suverenita jako jeho součást) je jeho limitací.

Závěr

Z výše uvedené analýzy rozhodovací praxe Ústavního soudu plyne, že Ústavní soud se k problematice suverenity ve vztahu k EU vyjadřoval v menšině rozhodnutí, které se nějakým způsobem dotýkají problematiky práva EU (6 ze 46). Kvantitativně se tedy jedná o menšinu rozhodnutí. Kvalitativně tomu tak již není. Všechna rozhodnutí, která zmiňují suverenitu ve vztahu k právu EU, jsou rozhodnutími, která jsou pro tento vztah určující a která představují mezníky v rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu

⁴⁴ Ke genezi této justiční ságy viz KNOB, Miroslav. Rozpad federace jako specifický prvek práva Evropské unie (slovenské důchodu v judikatuře Ústavního soudu). In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, s. 389–405. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, sv. č. 442. ISBN 978-80-210-6319-8.

⁴⁵ KOMÁREK, Jan. V Joštově vybuchla atomová bomba. *Jiné právo* [online]. 15. 2. 2012 [cit. 2016-01-11]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.com/2012/02/v-jostove-vybuchla-atomova-bomba.html>; KOMÁREK, Jan. Playing With Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution. *Verfassungsblog* [online]. 22. 2. 2012 [cit. 2016-01-11]. Dostupné z: <http://verfassungsblog.de/playing-matches-czech-constitutional-courts-ultra-vires-revolution/>; BOBEK, Michal. ...a Ústavní soud skočil. *Lidové noviny*, Praha: Lidové noviny, 20. 2. 2012. ISSN 0862-5921; MOLEK, Pavel. The Court That Roared: The Czech Constitutional Court Declaring War of Independence against the ECJ. *European Law Reporter*, roč. 2012, č. 6, s. 162–170; KŘEPELKA, Filip. Imperfect Dismantlement of Czechoslovak Pension System as Impulse for Rebellion against Law of the European Union. *European Journal of Social Rights*, roč. 2012, č. 4; KNOB, Miroslav. Další pokračování ságy slovenských důchodů před Ústavním soudem. *Soudní rozhledy*, roč. 2012, č. 4, s. 127.

k právu EU. Ač tedy kvantitativně minoritní, významově se jedná o velmi důležitá rozhodnutí. Je však otázkou, jakou roli suverenity v tomto přístupu opravdu sehrává.

Obsahově můžeme v analyzovaných šesti rozhodnutích hovořit o ustálené rozhodovací praxi, co se týče faktoru suverenity ve vztahu k právu EU a vztahu České republiky k Unii. Ústavní soud chápe suverenity jako složku materiálního jádra Ústavy. V tomto kontextu lze říci, že ji pojímá stejně jako Pavel Molek. Materiální jádro Ústavy (a suverenity výslovně) chápe jako mantinel pro přenos pravomocí na Evropskou unii, respektive, s ohledem na nález Lisabon I. chápe tento přenos jako projev suverenity České republiky a zároveň jeho limitaci.

Co nám tento závěr říká k základní otázce v nadpisu článku? Je zkoumání role suverenity pro analýzu vztahu Evropské unie a České republiky, jako jejího členského státu, slepou větví, nebo odrazovým můstkem? Je suverenity prvek, který je potřeba pro analýzu tohoto vztahu zkoumat a brát v úvahu pro další závěry, nebo nás přemýšlení o suverinitě zavede do slepé uličky?

Pokud se podíváme, jak suverenity pojímá Ústavní soud, můžeme říci, že platí spíše druhá z hypotetických odpovědí. Pokud je suverenity, jako jeden z prvků materiálního jádra Ústavy, mantinelem, který limituje přenos pravomocí na Evropskou unii ze strany České republiky, pro samotný proces přenosu, na základě kterého se toto vymezení děje, nemá valný vliv. Suverenity podle Ústavního soudu představuje velmi nejasnou a ve své podstatě také plastickou hranici.

Úvahy o suverinitě nám možná pomohou v rámci teoretické reflexe konkretizovat tuto hranici, avšak pro pochopení a analýzu současného stavu EU a České republiky nám příliš užitečné nebudou. Suverenity ve státovědném pojetí je navíc kategorií značně nejasnou, která je definována spíše svým historickým kontextem, než aby byla kategorií přesně danou a judikaturně definovanou, přičemž suverenity je z hlediska jejího pojetí v rámci ústavního pořádku České republiky definována velmi vágně.

Pokud se pozorně podíváme na rozhodovací praxi Ústavního soudu ve vztahu k suverinitě, můžeme dokonce uvést, že v kontextu vztahu České republiky a EU se Ústavní soud dopouští definice kruhem – suverenity je základní prvek přenosu pravomocí na EU a zároveň její limitací. Pokud chceme pochopit a analyzovat vztah České republiky a Evropské unie, jsou úvahy o roli suverenity spíše slepou větví našich úvah, než odrazovým můstkem. Analýza pojmu suverenity, respektive jejího obsahu (suverenity v pozitivně-právním pojetí) nám může pomoci definovat velmi nejasnou hranici tohoto přenosu, avšak o povaze vztahu nám moc neřekne. Podstatným prvkem pro vymezení podoby tohoto vztahu je přenášení jednotlivých pravomocí na Evropskou unii, jejich způsob a podoba. Definice a vymezení obsahu pojmu suverenity v českém ústavním pořádku nám pomůže identifikovat hranici pro přenos těchto pravomocí. Respektive pomůže ním stanovit (velmi nejasně) potenciální limity, avšak při praktickém vymezení

současné podoby tohoto vztahu nás zavede do slepé uličky, kdy namísto obsahu vztahu Evropské unie a České republiky jako jejího členského státu budeme zkoumat jeho limity.

Logickým východiskem pro další úvahy se proto jeví chápání tohoto vztahu na poli vymezení obsahu přenosu pravomocí. Pokud se má akademické bádání ve vztahu práva EU a členských států EU ubírat smysluplným směrem, je to směr analýzy přenosu pravomocí z členského státu na EU (respektive i opačným směrem v případě zpětného přenosu pravomocí z Unie na členské státy). Další zkoumání by se tak mělo ubírat směrem k analýze toho, jaký tento vztah je. Prvek suverenity je pro pochopení obsahu tohoto vztahu nepodstatný. Pro výzkum, který se však zaměří na to, jaké jsou teoretické limity tohoto vztahu je však prvek suverenity relevantním okruhem zájmu.

POLEMIKA

Povinně cizojazyčné habilitace: mezi absurditou a „světovostí“?

Awarding a Degree of Senior Lecturer Compulsorily Based on a Thesis Written in Foreign Language: Between Absurdity and "World-class" Fancy?

Josef Bejček*

I Namísto úvodu (*praeter festum*):

Vedení naší univerzity se rozhodlo zavést povinné habilitace v cizím jazyce. Před projednáním návrhu Řádu habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem na MU v akademickém senátu MU dne 24. dubna 2017 jsem jakožto senátor AS MU zpracoval soubor argumentů a postřehů k nejkontroverznějšmu ustanovení návrhu,¹ které jsem zaslal panu rektorovi i všem členům AS MU. Tento dokument je přílohou zápisu z onoho jednání.²

Považuji za užitečné seznámit s nimi touto formou i fakultní a širší odbornou veřejnost a přispět alespoň k „náhradní“ diskusi o tomto závažném zásahu do akademického života fakulty i do podmínek rozvoje právní vědy, pokud nám již možnost věc řádně projednat na fakultách před hlasováním AS MU byla upřena.³

V přesvědčení o užitečnosti další diskuse a o nutnosti korigovat „habilitační zákaz rodného i úředního jazyka“ mě posílily četné kladné neformální ohlasy na sepsané argumenty, ale zejména diskuse na Vědecké radě Právnické fakulty MU dne 6. června 2017, na níž se špičkoví zástupci právnické akademické obce i vrcholní představitelé naší justice bez výjimky postavili proti onomu „jazykovému cenzu“ i proti nepřijatelnému obejití vědeckých rad fakult při přípravě tak významného zásahu do jejich kompetencí.

* Prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., Katedra obchodního práva, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Department of Commercial Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: Josef.Bejcek@law.muni.cz

1 Článek 2 odst. 3 návrhu zněl: *Součástí návrhu na zahájení habilitačního řízení je habilitační práce uchazeče předkládaná v souladu s požadavky zákona. U habilitačních řízení zahájených po 31. 12. 2020 je možné předkládat habilitační práci výhradně v anglickém jazyce, případně v jiném cizím jazyce podle zvyklostí v oboru (vyjma slovenštiny). V odůvodněných případech může Vědecká rada Masarykovy univerzity udělit výjimku z tohoto pravidla.*

2 Srov. <https://is.muni.cz/do/rect/AS/zapisy/69365452/>

3 Šlo pouze o pracovní poznámky bez nároku na úplnost. Ponechávám je v *autentické původní podobě* včetně původního číslování. Text je tedy jistým „dokumentem doby“ a později se přirozeně mohly některé názory, stanoviska a argumenty pozměnit, korigovat či rozšířit.

Číslování nemělo vzbudit dojem exaktnosti a komplexnosti, ale mělo sloužit jen k orientaci při diskusi o podkladu. Tato funkce se bohužel nenaplnila, neboť předpojatý záměr se prosazoval mocensky a konkrétní argumenty se na zasedání AS MU nevyvracely pomocí protiargumentů, ale „přebíjely“ se podle mého soudu povytce politicky: pouhým paušálním a nezlomným „pevným přesvědčením“ o opaku.

II Motivace a východiska

1. Především, že jsem po řadu desetiletí byl a stále jsem přívržencem a propagátorem internacionalizace a prosazoval jsem ji po desetiletí jakožto akademický funkcionář i jako prostý učitel MU. Nepochybují o strategickém významu internacionalizace, ale kritizují z oborového hlediska jen jeden nedostatečně promyšlený a odůvodněný záměr, který může být v oboru práva kontraproduktivní a může vyvolat řadu vedlejších nepříznivých důsledků.
2. Hovořím ovšem nejen za sebe, a nejen jako formálně zvolený senátor, ale i jako neformální mluvčí řady nej kvalifikovanějších a nejzkušenějších členů akademické obce naší fakulty, kteří se s návrhem seznámili a v předložené podobě jej pokládají za absurdní a nepřijatelný. Činím tak i přes svoje tušení hraničící s jistotou (a nebo právě proto), že o návrhu je politicky rozhodnuto a že vedení MU je rozhodnuto prosadit jej za každou cenu.
3. Podávám vědomě především oborově limitovaný pohled. Některé poznámky a argumenty mohou však v obměně platit i pro jiné obory, a pro jiné zase určitě vůbec ne – naopak pro ně není třeba nic přirozenějšího než to, co se navrhuje. Ale problém je právě v onom paušálním a direktivním řešení, jež je sice možná administrativně pohodlné a mediálně působivé, ale jež je necitlivé a v oboru práva přímo kontraproduktivní.
4. Z hlediska právních oborů upřednostňuje komentovaný návrh formu před obsahem a kvalitou. Myslím, že (v rozporu s dobře míněným cílem) naopak kvalitu habilitačních prací a habilitačního řízení u naprosté většiny habilitačních právních oborů ohrozí nebo sníží a že zhorší postavení a sníží potenciál kvalifikačního růstu naší právnické fakulty v národním měřítku.
5. Nemyslím si a vůbec netvrdím, že podpora cizojazyčné komunikace na MU je špatná. Podpora a motivace odpovídající různorodosti a zvláštnostem akademického prostředí však není totéž, co silové prosazování jednotného řešení „na povel“.
6. Kvalita habilitačních prací a personální a obsahová úroveň celého řízení jsou ze zákona zásadně v gesci fakultních vědeckých rad. Univerzita zajišťuje především formální jednotnost řízení a VR MU se jen ve zcela výjimečných případech na návrh rektora vyjadřuje k návrhu fakulty na jmenování docentem.⁴ Vědecké rady fakult by proto neměly být postaveny v tak zásadní otázce, jako je jazyk základního dokumentu habilitačního řízení, před „hotovou věc“.
7. Jazykový cenzus kladený na habilitační práce nepokládám za pouhý formální požadavek týkající se postupu v řízení (byť bez jeho splnění nemá být zásadně další postup uchazeče možný vůbec). Jazyk totiž přinejmenším v právu (ale i v řadě filologických oborů a jinde⁵) výrazně ovlivňuje a podmiňuje obsahovou stránku práce, jak se dokumentuje níže.

4 Srov. § 72 odst. 11 zákona o vysokých školách.

5 Představuji si třeba i absurditu či přinejmenším násilnost anglicky psané habilitace v – jinak k tomu vhodném – oboru informatiky s tématem zvláštností češtiny při algoritmizaci překladů či ve vyhledávacích.

III Některá věcná hlediska

8. Předmětem právnických habilitačních prací jsou velmi často úzká témata vázaná na národní právní úpravu. Jazykové nařízení bude nepřímou a násilně omezovat volbu témat tak, aby se národním právem pokud možno nezabývaly. To může představovat diskriminační zásah do obsahové stránky řízení.
9. Okruh specialistů splňujících faktické i formální kvalifikační znaky požadované pro členství v habilitačních komisích a pro zpracování oponentských posudků je v některých oborech dosti omezený; často bývá problém sehnat vůbec kvalitního oponenta. „Obrat k cizině“ není východiskem – vzhledem ke specifice tématu se takový oponent totiž často v zahraničí vůbec neexistuje.
10. S výjimkami nejsou zásadně dostupní cizojazyční oponenti, kteří budou dostatečně rozumět českému právu včetně judikatury, odborné literatury a komentářů, které jsou a vždycky budou publikovány výhradně v češtině.
11. I kdyby se podařilo sehnat zahraničního odborníka na zpracované téma, málokdo z nich se odváží poctivě prohlásit, že kromě svého národního právního řádu se dostatečně a nezprostředkovaně orientuje v českém právním prostředí. Může nastat paradoxní důsledek takové nejistoty oponentů: posouzení povrchní a *pro forma*, snižující standard obsahové náročnosti.
12. Předpoklad, že cizojazyčná habilitační práce o českém právu najde nejméně stejně tak kvalifikované posuzovatele v zahraničí, je tedy lichý. Málokterý odpovědný zahraniční právní odborník si troufne tvrdit, že zná naše právo aspoň tak dobře, jako český habilitant. Má sice k dispozici v cizí řeči habilitační práci, ale nikoliv všechny potřebné související právní předpisy, judikaturu, komentáře, a vůbec národní odborný právní diskurs; není schopen sledovat aktuální vývoj a rozpornost judikatury, nálezů Ústavního soudu, posoudit problémy v kontextu našeho právního řádu.
13. Bude-li oslovený kandidát odpovědný, odmítne funkci oponenta. Soudím tak podle sebe a svých kolegů, kteří sice v cizích jazycích čteme, píšeme, konferujeme, přednášíme našim i zahraničním studentům, vedeme občas i cizojazyčné diplomové práce a oponujeme doktorské práci cizinců, ale analogickou nabídku na oponování práce o cizím právu bychom odmítli.
14. Najde-li se méně svědomitý a spřátelený oponent, který si na posudek „troufne“, budeme mít tedy posudek „z ciziny“; můžeme ale setrvat v romantickém sebeklamu, že proto bude i bude kvalitnější než od skutečného českého znalce?
15. Závěr je, že jazykový cenzus nám okruh a kvalitu tuzemských oponentů nemůže zvýšit, ale jen snížit; žádnou (natož pak lepší) náhradu ze zahraničí přitom nezískáme. To je ovšem v přímém protikladu k tomu, čeho se chce komentovaným opatřením dosáhnout.
16. I z těch potenciálních tuzemských oponentů budou jazykovým cenzem vyřazeni třeba i ti oborově nejlepší, protože naneštěstí neznají jazyk, v němž byla práce sepsána.

17. Navrhovaný jazykový cenzus pravděpodobně sníží počet možných nejlepších oponentů, kteří jsou odborně v daném tématu vůdčími a referenčními osobnostmi, ale neovládají dostatečně nebo vůbec jazyk zvolený k sepsání habilitační práce. Nemusí se také najít v tuzemsku žádný takový.
18. Habilitační práce je většinou výsledkem předchozích studií a výstupů, které by patrně měly také být v příslušném cizím jazyce, což by ale v právu bylo často samoučelné. V některých oborech (a v právu většinou) nenabude angličtina ani jiný cizí jazyk postavení *lingua franca*.
19. Výše uvedené výhrady se týkají v právu i složení habilitační komise – pokud by se měli její členové vybírat podle toho, aby hlavně rozuměli jazyku, v němž je práce sepsána.
20. Habilitační právnické práce bývají velmi rozsáhlé⁶ a běžně se vydávají knižně předem. Představují často významný přínos nejen pro právní teorii a pro interpretaci, ale i pro rozhodovací praxi; o cizojazyčnou verzi však nebude zájem ani nakladatelský, ani čtenářský.⁷ To povede k samoučelnosti jinojazyčné habilitační práce a bude se ztěžovat praktický dopad habilitačních prací. Jazykové nařízení vytvoří umělou hradbu proti společenskému dopadu habilitantova díla překonatelnou jen za cenu velmi nákladného překladu⁸ do češtiny nebo za cenu paralelní existence dvou jazykových verzí. Takže uchazeč asi napíše práci česky a nechá si ji na vlastní náklady přeložit. Fakulta i MU na takto vzniknuvších nákladech participovat patrně nehodlají. Tak se v našich oborech vyvolají diskriminační až prohibitivní náklady.
21. Vytvořit českou paralelní verzi habilitační práce není řešení, ale spíše vynucený úskok, který může vyvolat další problémy.
22. Jinou komplikaci předvídám při existenci dvou jazykových mutací v tom, o které z nich se povede řízení a na kterou se budou psát posudky. Odhaduji, že zvítězí verze česká. Ona cizojazyčná verze zůstane jen *pro forma* dokladem o „úspěšné internacionalizaci“. Co se stane, nebude-li překlad přesný nebo nebudou-li verze obsahově identické? Tyto důsledky asi nejsou cílem internacionalizace.
23. Odhaduji rizika diskriminace
- oborové (diskriminují se právní obory, v nichž na rozdíl od „tvrdých věd“ angličtina obecným komunikačním jazykem není;⁹ vznikne nebezpečí, že se kvalita bude podřizovat jazykovému cenzu),
 - osobní (habilitant na jiné tuzemské fakultě bude mít řízení snadnější a lacinější) i
 - mezifakultní (budeme odrazovat zájemce už samotným požadavkem a potom komplikacemi v řízení z něho plynoucími, budeme diskriminováni z hlediska habilitačních řízení mezi českými právními fakultami). Svoje vlastní kandidáty

6 Výjimkou nejsou ani několikasetstránkové práce (a to nikoliv v normostranách, ale v tiskových stranách).

7 Anglicky psaná práce o českém právu nebude zajímat české právníky, a možná jen výjimečně zaujme pár zahraničních právníků – ovšem v rozsahu, který nakladatelství určitě neosloví.

8 Šlo by o statisíce korun.

9 Podotýkám, že ji přitom nenahrazuje ani němčina, francouzština, či jiný světový jazyk.

budeme tímto požadavkem nepřímo vytlačovat na jiná pracoviště. Akreditovanou způsobilost fakulty vést habilitační řízení a její stávající kapacitu tímto opatřením určitě neposílíme, ale naopak poškodíme.

24. Namítám mezinárodní raritnost navrhovaného řešení, přinejmenším pokud jde o právo.
25. Vadí mi kulturně negativní ponížení (odsunutí) národního jazyka jako neplnohodnotného komunikačního prostředku v oborech, které nemají jiné symbolické jazyky (jako je mají „tvrdé“ vědy). Právní argumentace je vedena vesměs jen přirozeným jazykem a zbavovat habilitanta možnosti vyjádřit se dokonale a přiléhavě tím, že musí svoje zatím vrcholné dílo sepsat v cizím jazyce bez možnosti opory ve formálních jazycích, je oborově diskriminační.¹⁰
Právní věda se utváří v odborném druhu přirozeného jazyka a její rozvoj nelze oddělit od rozvoje jazyka, v němž existuje.
26. V právu se angličtina (ani žádný jiný jazyk) nestane kvůli navrhované obligatornosti habilitací obecným komunikačním prostředkem. Vždy jím z povahy věci bude čeština. Cizí jazyky se většinou používají a budou používat jen v případech prosté informace o našem právu včetně případné komparace, nebo v úzkých a nečetných specializacích bez vztahu k platnému národnímu právu. O českém právu se vždy psalo a bude psát především česky, o německém německy, o francouzském francouzsky, atp. Nevidím důvod, proč z toho má být nařízena výjimka právě u tak významných právních pojednání, jako jsou habilitační práce. Vědecké práce o právu je nutné psát v češtině. Práce habilitační je přitom klíčovým krokem „zrodu“ univerzitního vědce. Jiný přístup bude dlouhodobě poškozovat nejen českou právní vědu, ale i tvorbu české právní terminologie a podobu českého práva.¹¹
27. Myšlenka cizojazyčné habilitace není špatná sama o sobě a v řadě oborů je odborná komunikace v cizím jazyce dávno běžná a krokem zpět by byl návrat k češtině. V právu to však zásadně neplatí. I zde jsou výjimky a nejedna práce, dokonce diplomová, byla v cizím jazyce sepsána. Nikoliv však povinně, ale když to předmět zkoumání a jazykový úzus příslušné odborné komunity umožňoval nebo přímo vyžadoval.

IV Poznámky k formálním hlediskům

28. Výjimka z eventuální povinné cizojazyčnosti práce by měla být transparentní, předvídatelná a normativní, nikoliv arbitrární a nepřezkoumatelná. *Bianco* zmocnění VR MU („v odůvodněných případech“) je naopak netransparentní a povede k nepřezkoumatelnosti jak při udělení, tak při neudělení výjimky. Výjimka by neměla záviset na posouzení VR MU ve výjimečných případech *ad hoc*.

¹⁰ Bez podivení se dá sotva hodnotit snaha zakázat na národní univerzitě jakožto vrcholné kulturně vzdělávací instituci, aby se uchazeč ve svém díle představujícím dosavadní vrchol jeho odborného vývoje mohl vyjádřit ve vlastním rodném jazyce ve vlastní zemi.

¹¹ Srov. již dnes používané některé mechanické legislativní překlady implementovaného evropského práva, jež aplikační praxe není s to smysluplně interpretovat.

29. Habilitační řízení je spojeno s podáním práce. Není jasné, zda má uchazeč napřed napsat práci a pak žádat o výjimku *ex post* (což by bylo docela absurdní), nebo zda má požádat o výjimku předtím, než práci napíše a než vůbec může přesvědčivě doložit, že jde o tzv. „odůvodněný případ“.
30. Čl. 2 odst. 3 návrhu řádu připouští jakýkoliv jiný jazyk „podle zvyklostí v oboru“ – žádné takové jazykové zvyklosti v našem právu ovšem nejsou. Ty totiž předpokládají tradici a dlouhodobost. Nenahradí je nařízení povinné angličtiny. Jazykovou zvyklostí v právu je použití češtiny; anglicky se komunikuje jen v úzkých segmentech. Uchazeč se asi nemůže uchýlit do kteréhokoliv jazyka (kromě výslovně vyloučené slovenštiny).¹² Je ovšem otázka, zda by habilitační komise mohla práci již sepsanou v cizím jazyce odmítnout jen proto, že tento jazyk neovládá dostatečný počet členů komise. U české práce je to nemyslitelné. A budeme vůbec moci odmítnout cizojazyčnou práci jen proto, že neodpovídá „jazykovým zvyklostem“?
31. Jistý problém, jenž se překonat dá, spočívá v oblasti právní terminologie. Některé právní pojmy a instituty nemají v angličtině nebo v němčině či jiném jazyku přesnou obdobu. V řadě případů oponenti vytýkají habilitantům pojmoslovné prohřešky a nepřesnosti, jichž se habilitanti dopustili dokonce v rodném jazyce. To nebudou moci vytknout u práce sepsané v cizím jazyce, který ani přesným nástrojem pro vyjádření našich institutů být nemůže. U habilitanta se tedy ev. nepřesnost v české terminologii nebude moci namítat prostě proto, že se ani nezjistí.
32. Vyřešen není vztah k jazyku, v němž se povede řízení. Podle čl. 4 odst. 4 Směrnice MU 1/2016 o habilitačním řízení mohou účastníci řízení jednat v jazyce českém, slovenském či anglickém. Myslím, že stejně či podobně by se měl upravit i jazyk práce. Podobně čl. 5 odst. 2, j), iv) Směrnice předpokládá, že práce může být v češtině, slovenštině nebo angličtině. Členové VR nejsou přece povinni ovládat jazyk, v němž je sepsána habilitace. Přitom oni to jsou, kdo tajným hlasováním rozhodují o návrhu na udělení docentské hodnosti a mají mít přístup k habilitační práci a mají mít možnost seznámit se s ní přímo, a ne jen v převyprávění z cizojazyčného originálu.

V Správní řád a zákon o vysokých školách

33. Obecným úředním a komunikačním jazykem je čeština.¹³ Ale podle § 72 odst. 13 zákona o vysokých školách *se na habilitační řízení správní řád nevztahuje; podrobnosti postupu při habilitačním řízení stanoví vysoká škola ve svém vnitřním předpisu*. Habilitační řízení nicméně správním řízením svého druhu je. Nemyslím si, že bychom mohli porušit i takový základní princip řízení, jímž je jeho vedení v češtině.
34. Nutíme české uchazeče podstoupit správní řízení s podklady v nikoliv rodném a úředním jazyce, což může být diskriminační. Jakým právem nutíme člověka

¹² Třeba podle země, kde má hodně kamarádů, a kde sežene ochotné oponenty...

¹³ Podle správního řádu, části 2, hlavy II, § 16: *Jednací jazyk (1) V řízení se jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském.*

- vyjadřovat se ve vlastní zemi nepřesně a nedostatečně, když by v rodném jazyce byl schopen mnohem přiléhavějšího a plastičtějšího vyjadřování? Navíc to může být chápáno jako diskriminační přístup k docentůře coby nepřímé cestě k pracovnímu poměru na dobu neurčitou.
35. Ustanovení § 72 odst. 13 zákona o vysokých školách zmocňuje: podrobnosti postupu při habilitačním řízení stanoví vysoká škola ve svém vnitřním předpisu. Kvalitu habilitační práce určuje zákon: a) písemná práce, která přináší nové vědecké poznatky, nebo b) soubor uveřejněných vědeckých prací nebo inženýrských prací doplněný komentářem, nebo c) tiskem vydaná monografie, která přináší nové vědecké poznatky. V případě sub b) by se do „habilitačního souboru prací“ nesměly zahrnout práce napsané „pouze“ česky? To pokládám opět za diskriminační.
36. „Postupem“ při habilitačním řízení podle § 72 odst. 13 ZVŠ se rozumí povýtce procesní otázky, nikoliv obsahové náležitosti habilitační práce, které stanoví § 72 odst. 3 zákona a jejichž obsahové naplnění posuzují oponenti, habilitační komise a VR fakulty.
37. Pokud si ani Směrnice MU o habilitačním řízení nedovoluje stanovit rozsah habilitační práce (neboť se nejedná o podrobnost postupu při habilitačním řízení), který se správně ponechává na odborném posouzení habilitačních orgánů fakulty, působí paradoxně, chce-li MU plošně nařídit cizojazyčnost práce. S fakultativností anglické habilitační práce a řízení v angličtině přitom počítá Směrnice již dnes.
38. Navrhované univerzitní „jazykové nařízení“ jde *praeter legem* a je sporné, zda nepřekračuje zmocnění dané zákonem – netýká se totiž podrobností postupu při řízení podle zmocnění ZVŠ, ale zavádí kontroverzní jazykový cenzus s diskriminačním potenciálem.
39. Nevyjasněná je otázka, kdo bude ručit za jazykovou úroveň práce? Některé obory si vystačí díky symbolickým umělým jazykům s podstatně jednodušší angličtinou nežli obory právní. Obávám se, že cenou za povinné cizojazyčné habilitační práce budou v právu buď banalizace (trivializace) jazykové úrovně a/nebo excesivní náklady vynaložené na překlady či revizi rozsáhlých několikasetstránkových spisů. To je oborově diskriminační.
40. Jazykový cenzus bude tlačit uchazeče nejen k simplifikaci obsahu, ale i ke stlačování rozsahu práce na nezbytné minimum. To je další negativní vedlejší dopad.
41. Budeme schopni uhájit pozici, že odmítáme habilitační práci proto, že garant oboru neovládá dostatečně řeč, v níž byla práce sepsána, nebo že není s to zajistit dostatečně kvalifikované oponenty vyhovující jazykovému cenzu danému uchazečovou jazykovou volbou?

VI Závěry a návrhy

42. Zavedení jakékoli změny vyžaduje nejdříve diskutovat o sledovém cíli, posoudit alternativní či variantní nástroje k jeho dosažení, jakož i předpokládané pozitivní

a negativní externality. Vyžaduje to odpovědně vážit a vybrat takové řešení, které má rozumný potenciál dosáhnout zamýšleného účelu a nepůsobuje nezamýšlené negativní důsledky. Pokud takové analýzy a hodnocení návrhu cizojazyčných habilitací proběhly a já o nich pouze nevím, mohlo to samozřejmě mít vliv na moje stanovisko k věci.

43. Nesouhlasím s tím, aby se tak zásadní změna, jako je významná obligatornost habilitačních prací, prosazovala bez odpovídajícího projednání širší akademickou veřejností (nejen v AS MU), a navíc v tak petrifikované formě, jakou představuje vnitřní předpis, a nikoliv v podobě mnohem flexibilnější směrnice (pokládá-li tedy vedení MU za nezbytné tento požadavek na MU takto plošně prosazovat).
44. Výše poukazuji na některé
 - a) specifické negativní právně oborové souvislosti a důsledky takového opatření, kvůli nimž s ním nesouhlasím. Poukazuji též
 - b) na nezanedbatelná právní rizika, která jsou obecná, a jimž by se mohla MU vyhnout nebo je minimalizovat.
45. O tom, budeme-li (ev. naši nástupci za několik let) testovat oborové dopady a externality jazykového cenzu u habilitačních prací a právní rizika s tím spojená cestou pokusu a omylu, se rozhodne mocensky.
46. Rozhodneme-li se, že ano, představuje menší riziko úprava formou flexibilnější směrnice, a nikoliv vnitřního předpisu MU. Skutečnost, že postup v habilitačním řízení má být upraven vnitřním předpisem, neznamená, že v něm musí být bezpodmínečně zahrnuto sporné komentované ustanovení o cizojazyčnosti habilitační práce; to lze stejně tak dobře umístit do Směrnice. Žádné nebezpečí z prodlení tu podle mého názoru nehrozí.
47. Aniž tvrdím, že jde o záměr, vytvoří se úpravou ve vnitřním předpisu bariéra nesnadné pozdější změny vnitřního předpisu (v podobě požadavků na její samotné schvalování a v požadavku jeho registrace MŠMT).
48. Pokud bychom se rozhodli nepřihlédnout¹⁴ k námitce, že k jazykovému cenzu habilitací nemá vysoká škola zákonné zmocnění, protože nejde o úpravu postupu v řízení (srov. zejm. body 35–38 tohoto podkladu) a chtěli bychom otázku jazyka upravit, je k tomu vhodnější forma Směrnice MU, neboť by – na rozdíl od předloženého návrhu čl. 2 odst. 3 Řádu habilitačního řízení – umožnila koncipovat případné jazykové požadavky
 - a) *ex ante*,
 - b) transparentně a
 - c) předvídatelně.

¹⁴ Pokud by se tedy vedení MU domnívalo, že jazyk habilitační práce je určením postupu v řízení, jen k němuž je zmocněno zákonem...

49. Formulace jazykového požadavku by díky tomu mohla být diferencovaná a promyšlená s ohledem na specifickou jednatlivých habilitačních oborů na univerzitě.
50. Za optimální a právně nejméně riskantní nicméně pokládám cizojazyčnost habilitační práce pouze doporučovat a pozitivně k ní uchazeče a fakulty motivovat, ale nezasaňovat direktivně do habilitačních kompetencí fakultních vědeckých rad.
51. Případná úprava ve směrnici by nepřesouvala řešení na arbitrární a sotva přezkoumatelné rozhodování VR MU o výjimce z obligatorní cizojazyčnosti habilitační práce „v odůvodněných případech“.
52. Spoléhat se jako právník na takto koncipovanou iluzi arbitrární výjimky pokládám za bláhové.
53. Psychologicky útěšný odsun účinnosti jazykového cenzu o tři a půl roku na obsahové podstatě věci nic nemění.
54. Myslím, že z hlediska formálního je to přesně naopak – právě to, že rozhodujeme o poměrech na univerzitě a pro dobu, v níž už třeba v rozhodujících funkcích ani působit nebudeme a nebudeme se možná ani muset nikomu zpovídat z důsledků našeho dnešního rozhodnutí, nás zavazuje ke zvýšené odpovědnosti a maximální uvážlivosti.
55. Než aby jazykový cenzus byl přijat ve sporné a netransparentní navrhované podobě, necht' je (má-li být vůbec v plošné podobě přijat) opravdu jasný a transparentní třeba o čtvrt či půl roku později.
56. Navrhuji tedy vypustit text čl. 2 odstavce 3 Návrhu Řádu habilitačního řízení a řízení ke jmenování profesorem s výjimkou jeho první věty.¹⁵

VII Namísto závěru (post festum)

Tento výše uvedený pozměňovací návrh si pan rektor jakožto předkladatel neosvojil. Návrh Řádu byl těsnou většinou hlasů členů AS MU dne 24. 4. 2017 schválen (bylo k tomu zapotřebí 26 hlasů; „pro“ hlasovalo 27 senátorů a senátorek). Předpis již zaregistrovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy¹⁶ a stal se tedy součástí normativního prostředí MU. Doznal ovšem oproti původně předloženému návrhu určité změny,¹⁷ která se v rozporu se skutečností vydává za rozšíření možnosti výjimky ze zásady.¹⁸

¹⁵ Text č. 2 odst. 3 by tedy zněl: „Součástí návrhu na zahájení habilitačního řízení je habilitační práce uchazeče předkládaná v souladu s požadavky zákona.“

¹⁶ Dne 22. května 2017 pod č. j. MSMT – 12642/2017.

¹⁷ Poslední věta čl. 2, odst. 3 Řádu (srov. znění podle pozn. pod čarou č. 1) ve schválené podobě zní: *Vědecká rada Masarykovy univerzity může pro obor habilitačního řízení, nebo pro konkrétní habilitační řízení, udělit výjimku z tohoto pravidla, a to na návrh předložený se souhlasem vědecké rady fakulty.*

¹⁸ Srov. odpověď p. prorektora Bareše v anketě muni.cz – srov. <https://www.online.muni.cz/udalosti/9343-anketa-habilitace-povinne-v-cizim-jazyce>, 8. června 2017.

Zatímco původní znění připouštělo udělení výjimky z cizojazyčnosti habilitační práce v „odůvodněných případech“, a to (implicitně) jak výjimky oborové (blokové), tak i individuální, podle schváleného a platného znění se „odůvodněnost případu“ nahrazuje procedurálním požadavkem, že návrh na výjimku může předložit jen děkan fakulty a navíc s předchozím souhlasem vědecké rady fakulty. To ve srovnání s původním zněním návrhu možnosti výjimek jednoznačně zužuje a formalizuje.

Výše mj. dovozují, že nařízení cizího jazyka habilitační práce je excés a v řadě oborů nepřímou předurčuje obsah práce. Násilně mj. omezí volbu témat zabývajících se národním právem.¹⁹

Zákaz používat na národní univerzitě rodný jazyk ve vrcholné práci kandidáta je diskriminační. Hrozí banalizace jazyka, primitivizace odborného stylu a redukce rozsahu na nezbytné minimum. Hrozí, že bude odrazovat od tvorby rozsáhlých zásadních děl a že bude motivovat spíše k tvorbě účelových pokud možno minimalistických textů v jednoduché a/nebo špatné angličtině pro oponenty.

Hrozí navíc nebezpečí dvojkolejnosti: řízení o české metaverzi cizojazyčné práce. Vytvoří se umělá překážka společenského vlivu právnických habilitací kvůli pohodlí zahraničního oponenta. Okruh kompetentních oponentů se nerozšíří, ale zúží.

Nepokládám za šťastné zbytečné rozštěpení senátu i univerzitní veřejnosti kvůli násilnému přitesávání všech do „jedné velikosti.“ Nepochybuji o motivaci předkladatelů návrhu Řádu dobrými úmysly; necht' se, prosím, proto nepochybuje i o stejné motivaci oponentů plošné a mechanistické „cizojazyčné habilitační povinnosti“.

Těsné hlasování Akademického senátu vybavilo „jazykové nařízení“ jen chabou legitimitou a mělo by nabádat spíše ke zdrženlivosti při jeho prosazování, resp. k velkorysosti při udělování výjimek.

Zdá se ovšem, že *casus belli* schválením Řádu nekončí. Nově připravovaná univerzitní Směrnice o habilitačním řízení o řízení ke jmenování profesorem, která by z povahy věci měla být čistě procedurální a technicistní, nevylučuje další obsahová kontroverzní „překvapení“.

¹⁹ Když jsem na okraj jednání AS MU v diskusi s vysokým představitelem univerzity argumentoval, že naše habilitační práce mají třeba i pět set tištěných knižních stran a že nařizovat jejich sepsání v cizím jazyce nebo překlad do něj je diskriminační, ne-li přímo prohibitivní, opáčil mi, že takové rozsáhlé spisy si jako habilitační práce nepředstavuje. To je ovšem při vší úctě otázka měřítek nastavovaných *fakultními* vědeckými radami a *oborovými* habilitačními komisemi, a nikoliv unifikovaných abstraktních představ vedení univerzity.

RECENZE A ANOTACE

COLLIER, Paul: Exodus. Jak migrace mění náš svět

Praha: Nakladatelství Libri, 2017, 258 s. ISBN 978-80-7277-557-6.

Iva Hauptfleischová*

V březnu 2017 vyšla v českém vydání kniha anglického ekonoma Paula Colliera s názvem „*Exodus. Jak migrace mění náš svět*“, kterou v originále (*Exodus: How Migration is Changing Our World*) vydalo nakladatelství Oxford University Press v říjnu 2013. Autor je profesorem ekonomie na Oxfordské univerzitě a tématem migrace se zabývá dlouhodobě. Je významným odborníkem na politické a ekonomické problémy rozvojových zemí a již jeho předchozí publikace měly úspěch. Větší pozornost na sebe upoutal knihou „*Miliarda nejchudších: Proč se některým zemím nedaří a co s tím*“ (*The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*), která se brzy stala bestsellerem a zabývá se pozitivními a negativními aspekty rozvojové pomoci chudým zemím.

Exodus je Collierova nejnovější kniha, která pojednává o tématu nanejvýše aktuálním, které v evropské společnosti budí značné vášně. Je částečně pokračováním výše uvedené práce zabývající se nejchudšími společnostmi Miliarda nejchudších.

Přestože autor je ekonomem, v této knize se tématem migrace zabývá nejen z hlediska ekonomického, ale také sociologického, politického, filozofického či etického. Problematika migrace se autora dotýká také osobně, neboť jeho dědeček byl německým imigrantem, který se rozhodl odejít z chudé německé vesnice do bohaté Velké Británie. Collierova rodina se musela vypořádávat s nenávisť domácích Britů vůči německým přistěhovalcům, která vyústila dokonce až v internaci. Migrace chudých do bohatých států je pro něj tedy nejen profesionální, ale i osobní problém, což se do podoby knihy také promítlo.

Autor si pokládá tři základní otázky: Co určuje rozhodnutí migrantů? Jak migrace ovlivňuje ty, kteří zůstávají doma? A jak migrace ovlivňuje původní populaci v hostitelských zemích? Na migraci se autor tedy dívá nejen z pohledu migrantů nebo států, do kterých míří, ale na problematiku nahlíží také z pohledu těch, kteří v chudých zemích zůstávají. Zabývá se otázkou, zda je výsledný exodus pro ty, kteří zůstali doma, přínosný, či škodlivý. Autor chce touto knihou odpovědět na otázku, jestli je migrační politika přiměřená.

* Mgr. Iva Hauptfleischová, doktorandka, Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno / Ph.D. student, Department of Constitutional Law and Political Science, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 392968@mail.muni.cz

Collier si kladl za cíl vytvořit společnou analýzu široké škály nesourodých specializovaných výzkumů napříč společenskými vědami a filozofií morálky, což se mu dle mého názoru poměrně zdařilo. Poukazuje na nedostatky dosavadní literatury v této oblasti, která je i přes velký zájem voličů omezená, příliš odborná a silně ovlivněna názorem, který se autoři snaží ve svých publikacích prosadit. Autor tuto knihu psal tak, aby byla dostupná široké veřejnosti, čemuž odpovídá zvolený jazyk i rozsah práce. Jeho záměrem je totiž otevřít všeobecnou diskuzi o migrační politice, která se povznese nad hlučně vyjadřované a dramaticky polarizované názory. Právě tento aspekt je dle mého názoru největším přínosem knihy.

Knihy je členěna na pět částí, z čehož tři ústřední části se věnují problematice migrace z pohledu hostitelských zemí, dále z pohledu samotných migrantů a nakonec z pohledu těch, kteří zůstávají doma.

V úvodu Collier kritizuje, že si lidé tvoří úsudky na základě hodnot, nikoliv na základě racionálních důkazů. Prostřednictvím této knihy chce čtenáře právě přes takové úsudky založené na hodnotách přenést. Collier vychází z předpokladu, že morální postoje k migraci jsou zavádějícím způsobem spojeny s postoji k chudobě, nacionalismu a rasismu. Současné vnímání práv migrantů je dle něj v Evropě často utvářeno provinilými reakcemi na různé chyby z minulosti. Autor se v této kapitole zabývá také nacionalismem a tím, jakým způsobem ovlivňuje vztah k nacionalismu postoj k migraci ve společnosti. Problémem je, že opozice k migraci riskantně sklouzává k rasismu. Společnost potom často reaguje neadekvátně. Jako příklad uvádí situaci v Británii v šedesátých letech, kdy politik Enoch Powell pronesl radikální a šokující protiimigrantskou řeč, která způsobila, že dalších více než čtyřicet let byla diskuze o imigraci v Británii tabu, protože opozice k imigraci byla automaticky spojována s rasismem, takže bylo nepřijatelné, aby byla tato opozice ve veřejném diskursu vyjadřována. Autor však vyjadřuje názor, že dnes už není třeba odkládat národní identitu, abychom se chránili před zlem nacionalismu. Je nutné si také uvědomit, že právo žít kdekoli není logickým důsledkem opozice k rasismu.

Ve druhé kapitole se autor zabývá fenoménem nárůstu migrace. Ještě v 60. letech dvacátého století byly státy migraci uzavřené. Příčiny migrace vidí v tom, že se liší tzv. sociální modely různých států (tj. kombinace institucí, zákonů, norem a organizací daného státu). Lidé utíkají v zásadě ze zemí s nefunkčním sociálním modelem. Autor vyjadřuje poměrně odvážnou myšlenku, že jsou to právě kultury chudých společností v kombinaci s jejich institucemi a organizacemi, co je primární příčinou jejich chudoby.¹ Neznamená to, že tyto kultury (sociální modely) jsou horší, než ty bohaté. Naopak v některých oblastech mohou být i lepší (např. z hlediska důstojnosti, lidskosti, umělecké kreativity, humoru, cti a slušnosti...). Migranti ale jdou za vysokopříjmovými sociálními modely.

¹ Autor rozvíjí hypotézu, že osadníci do bohatých zemí přinášejí svou kulturu z chudých zemí, kterou chtějí udržovat a rozšiřovat, ale sociální modely, které s sebou přinášejí, nejsou přínosem, protože chudé země jsou chudé proto, že jejich sociální modely jsou nefunkční. Prosperující společnosti by tedy měly být před takovými osadníky ostražité.

Dle Colliera může být pohyb lidí nahrazen pohybem zboží. Tvrdí, že počátečním impulzem k migraci dělníků do zemí s vysokými výdělky byla potřeba obejít obchodní restrikce, které bohaté země uvalily na dovoz z chudých zemí. Alternativami k pohybu lidí jako součásti globalizace je pohyb zboží, kapitálu a myšlenek. Autor se domnívá, že v příštím století dojde k upřednostnění pohybu myšlenek, zboží nebo peněz před pohybem lidí. Tyto alternativy k migraci jsou však tak pomalé, že nedokážou uzavřít ohromnou propast v příjmech mezi nejhudšími a nejbohatšími společnostmi během našeho života.

Míra migrace je dle autora určena velikostí rozdílu v příjmech, úrovni příjmů v zemích původu a velikostí diaspory v hostitelské zemi. Zásadní úlohu zde hrají právě diaspory. Čím větší diaspora je, tím snazší je migrace. Migrace diasporu zvětšuje a absorpce do většinové společnosti ji naopak zmenšuje. Čím větší je diaspora, tím pomalejší je absorpce do většinové společnosti, protože interakce uvnitř skupiny vytlačují interakci s domorodými obyvateli.

Autor naznačuje, jakým způsobem došlo k tomu, že v současnosti se těší takové popularitě protimigrační politické strany. Na konci „zlatých třiceti let“ se migrace neustále zrychlovala a ekonomický růst naopak zpomaloval. Státy reagovaly zpřísněním migrační politiky, která byla však rozpačitá. Voliče migrační politika začala výrazně zajímat, ale mainstreamové politické strany se tomuto tématu vyhýbaly a neprosazovaly rozumnou debatu. Levice byla zatvrzele promigrační, pravice byla proti migraci, ale explicitně to nevyjadřovala, aby si ji nikdo nespojoval s rasisty. Proto silně protimigrační strany získaly takovou přízeň voličů.

Druhá část knihy se zaměřuje na následky, které má migrace v hostitelských státech, kam migranti směřují. Autor se nejprve věnuje sociálním následkům, které může mít budoucí migrace na původní obyvatele hostitelských zemí. Přiměřená migrace má dle něj tendenci přinášet celkové společenské výhody, zatímco trvalá rychlá migrace s sebou nese riziko významných nákladů. Collier rozvádí teorii, že s příchodem kulturně odlišných lidí je narušována vzájemná úcta ve společnosti, která je důležitá pro spolupráci a pro rovné zacházení. Přistěhovalci mají zpravidla nižší sklon důvěřovat ostatním. Prokázaným doprovodným jevem migrace je, že získaná kulturní rozmanitost snižuje ochotu k redistribuci příjmů. Podle toho, s jakými úmysly mohou do hostitelské země přicházet, dělí autor migranty na 4 skupiny: a) tradiční přistěhovalci, kteří usilují o integraci a místní kulturu přijímají; b) lidé, kteří přicházejí s úmyslem kulturní fúze a přinášejí do společnosti něco odlišného; c) kulturní separatisté zamýšlející izolovat se od místní společnosti a participovat na ekonomice; d) noví osadníci s úmyslem rozšiřovat svou kulturu mezi místní obyvatele.

Následně autor rozebírá také ekonomické následky migrace v hostitelských zemích. Zabývá se vlivem migrace na mzdy domácích obyvatel, dále vlivem na bydlení, i dalšími vlivy, např. v oblasti vzdělávání, vlastnictví majetku, kriminality apod. Dochází k závěru, že mírná migrace má na domorodé obyvatelstvo ekonomické vlivy, které jsou z krátkodobého

a střednědobého pohledu okrajové a se vši pravděpodobností jsou mírně pozitivní. Jakékoliv dlouhodobé vlivy jsou zanedbatelné. Naopak trvalá rychlá migrace by však s největší pravděpodobností snížila životní úroveň většiny domorodých obyvatel následkem vlivu na mzdy i v důsledku potřeby sdílet nedostatkový veřejný kapitál. Autor však zdůrazňuje, že ekonomika by neměla být příliš důležitým kritériem určujícím imigrační politiku.

Autor dochází k závěru, že vzhledem k tomu, že podle něj má přiměřená imigrace pro původní obyvatele převážně příznivé ekonomické důsledky a rozporuplné sociální důsledky, ale nepřetržitá rychlá migrace má naopak pro hostitelskou zemi nepříznivé následky, nějaká omezení imigrace jsou potřebná. Účelem těchto omezení má být zabránit zvyšování migrace.

Co se týče samotných migrantů, Collier tvrdí, že jsou jak velkými ekonomickými vítězi, tak i poraženými. V šesté kapitole se autor zabývá důvody, proč jsou migranti vítězi. Migranti jsou příjemci zisků z migrace, neboť zisk, který pochází z příjmu vytvořeného vyšší produktivitou, jíž migranti dosáhnou přesídlením z dysfunkčních společností, připadne právě jim. Migrace je však nákladná záležitost, kterou si mnoho lidí nemůže dovolit, proto jí lze chápat jako investici. Z nízkopříjmových zemí tak neemigrují ti nejchudší. Neemigrují ani ti nejbohatší, a to proto, že by pro ně migrace neznamenal dostatečný zisk. Jsou to lidé se středními příjmy, kteří mají podstatnou motivaci migrovat a také si mohou takovou investici dovolit. Nejlepší podmínky pro migraci mají mladí lidé. Náklady pak často hradí jejich rodiny, kterým migrant z hostitelské země potom pravidelně zasílá peníze. Autor vyjadřuje názor, že rozhodnutí emigrovat nemusí být ve skutečnosti rozhodnutím emigranta, ale spíše právě jeho rodiny. Collier popisuje také překážky, které migrant musí překonávat, resp. imigrační omezení, která různé země zavedly, a způsob, jakým migranti tyto překážky překonávají včetně ilegálních přechodů hranic. Kdyby však tyto překážky neexistovaly, hrozilo by vylidnění nízkopříjmových států a masivní příliv do států bohatých, který by vedl ke snížení mezd a ohrožení vzájemné úcty.

V sedmé kapitole se autor zamýšlí nad tím, proč jsou migranti v procesu migrace také poraženými. Vysvětluje překvapivý paradox, že jednotlivým migrantům se podařilo dosáhnout obrovských zisků z produktivity, ale kolektivně mají zájem na překážkách ve vstupu do země. Migranti spolu totiž navzájem soutěží na trhu práce a čím více migrantů, tím horší k nim má také vztah domácí obyvatelstvo. Není také bez významu, že emigrací si migranti způsobují velké psychické ztráty, jsou odděleni od rodin a žijí v kulturně cizím prostředí.

Následující část potom rozebírá následky migrace na ty, kteří zůstávají doma v chudých zemích. Autor se nejprve věnuje důsledkům politickým. Řeší, jakým způsobem mohou emigranti ovlivňovat politickou situaci v zemi původu. Poznává, že z řad emigrantů, kteří se do své země vrátili, pochází také mnoho lídrů těchto států, kteří v zahraničí získali vzdělání a vstřebali demokratické hodnoty, což výrazně zlepšuje kvalitu řízení země. Následně rozebírá také ekonomické důsledky migrace v zemích, ze kterých emigranti

odcházejí. Řeší např. problém tzv. „odlivu mozků“, zpětné finanční transfery emigrantů svým rodinám do země původu, nebo vztah migrace a přelidnění.

Desátá kapitola hodnotí celkově dopady migrace na státy, ze kterých lidé odcházejí. Autor dochází k závěru, že politické následky migrace jsou mírně pozitivní a co se týká následků ekonomických, ve většině zemí výhody ze zpětných transferů převažují nad ztrátami talentů, takže čisté ekonomické dopady jsou taktéž mírně pozitivní. Závěr tedy je, že pro ty, kteří zůstávají doma, je migrace dobrá. Autor však zdůrazňuje, že správnou otázkou je, jestli pro tyto země bude přínosem pokračující zrychlování migrace, nebo by bylo lepší zavedení účinné regulace. Migrace dle autora především působí jako přenosový kanál myšlenek. Emigrace dle Colliera není ani hrozbou, ani katalyzátorem, nýbrž záchranným lanem – decentralizovaným programem rozvojové pomoci. Migrace je pro nejchudší země celkově přínosná, ale přibývající migrace je škodlivá, protože vysává talenty a snižuje objem finančních příspěvků.

V posledních dvou závěrečných kapitolách knihy autor přehodnocuje migrační politiku. V jedenácté kapitole se věnuje státu, komunitě, národu, národní identitě a nacionalismu. Má za to, že národy nejsou překonané koncepty, ale pokračující zrychlování migrace ve spojení s politikou multikulturalismu by mohlo potenciálně životaschopnost národů ohrozit. Autor se domnívá, že bez efektivní regulace by migrace rychle akcelerovala do bodu, kdy by měla negativní následky jak pro domácí obyvatele hostitelských zemí, tak pro ty, kteří zůstávají v chudých státech, proto je její regulace důležitá. Mocí regulovat migraci přitom disponuje pouze hostitelský stát. Legitimitu hostitelských zemí k omezení migrace autor spatřuje v tom, že migranti se rozhodují bez zřetele na důsledky, které jejich rozhodnutí má na hostitelské společnosti a na země, odkud pocházejí. Collier je přesvědčen, že migrační politika by měla zohledňovat všechny tři skupiny dotčených – tedy jak domácí obyvatelstvo hostitelské země, tak taky samotné migranty i země původu. Opakuje, že je chybná otázka, zda je migrace dobrá, nebo špatná. Relevantní jsou pravděpodobné mezní vlivy v případě, že by se migrace stále zrychlovala. Kdyby byla migrace ponechána pouze na decentralizovaných rozhodnutích migrantů, pak by neustále akcelerovala až do vylidnění zemí původu. Pro země původu by bylo nejvýhodnější udržovat určitou míru migrace, která je pro tyto státy přínosem, protože emigranti v zahraničí získávají vzdělání a vstřebávají také zdejší politické a sociální normy a to vše následně přinášejí zpět domů, do určité míry jsou výhodné také finanční prostředky, které emigranti zasílají svým rodinám do země původu. Problémem však je, že tyto země nemají žádnou kontrolu nad migrací a jsou závislé na regulaci, kterou stanovují hostitelské země.

Migrační politika hostitelských zemí je komplikovaná záležitost a musí zohledňovat širokou škálu aspektů. Autor nabízí balíček opatření migrační politiky, která mají migraci regulovat, aby byla zachována její udržitelná míra. Konkrétně jde o stanovení stropů příchozích migrantů, výběr migrantů podle jejich vzdělání, zaměstnatelnosti, kulturního původu nebo potřeby azylu, integraci diaspor (opatření geografického rozproštění

přistěhovalců, politiky integrovaných škol apod.) a způsob legalizace ilegálních imigrantů (navrhuje vytvořit počáteční status hostujících dělníků, který jim umožní legálně pracovat a odvádět daně, avšak bez možnosti využívat sociální výhody, teprve po určité době a splnění podmínek by se z nich mohli stát plně zákonní přistěhovalci). Autor se domnívá, že zavedením efektivní preventivní politiky by mainstreamoví politici zabránili současné přitažlivosti extrémistických stran.

Hlavním cílem migrační politiky by dle autora měl být určitý stupeň různorodosti ve společnosti, nikoliv míra migrace jako taková. Klíčové jsou podle něj diaspory, jejichž velikost a míra absorpce jsou zásadní. Autor se zabývá také udělováním azylu. Účelem by mělo být zachránit pro zemi v konfliktní situaci důležité, kvalifikované a politicky angažované lidi do té doby, než pro ně bude bezpečné se vrátit, aby mohli svou společnost zrekonstruovat.

Kniha je napsána velmi čtivou formou, takže se čte příjemně a čtenář se k ní rád vrací. Odborný teoretický výklad často prezentující také závěry rozličných výzkumů a vědeckých studií autor doplňuje konkrétními ilustrativními příklady z reálného života. V textu poukazuje na svou osobní zkušenost, případně zkušenost své rodiny, přátel a známých, čímž obsah čtenáři také přibližuje.

Kniha je protnuta mnoha zajímavými myšlenkami a úvahami, z nichž ty nejzásadnější jsem nastínila v této recenzi. Každá taková, často značně originální, úvaha potom přivádí čtenáře k zamýšlení a rozšiřuje mu obzory. Kniha může sloužit především k utvoření základního přehledu o problematice migrace, a to z vědeckého hlediska (oproštěno zcela od emocí a silných argumentů na emocích založených), přesto však přívětivou formou. I když je kniha určena i laické veřejnosti, autor jde poměrně do hloubky.

V knize je zřetelný velmi široký záběr autorových vědomostí v této oblasti. Často uvádí příklady z historie, politiky a z různých států. Obsahuje velmi zajímavé postřehy z historie, sociologie, psychologie, politologie apod., které celou knihu příjemně oživují.

Jak sám autor uvádí, snaží se prezentovat argumenty zbavené emocí, neboť názory na migrační politiku jsou v současnosti velmi vyhrcované – buď jsou ovlivněny nepřátelstvím k migrantům s nádechem rasismu a xenofobie, nebo liberálními názory tvrdícími, že politika otevřených dveří bude pro ekonomiku výhodná a otevřené dveře že jsou morálním imperativem. U volby týkající se migrační politiky se bohužel střetávají omezené důkazy se silnými vášněmi.

Kniha poskytuje čtenáři poměrně komplexní pohled na migraci v širších světových souvislostech. Velkým pozitivem je, že na migraci pohlíží nejen z pohledu nás obyvatel hostitelských zemí, kam migranti směřují, případně z pohledu samotných migrantů, ale právě také z pohledu zemí, odkud migranti utíkají. Nabízí tak také mnohé nové pohledy na tento fenomén. Právě v českém prostředí, kde je vnímání migrace extrémně zúženo a výrazně ovlivněno emocemi, považuji takové rozšíření obzorů za velmi přínosné.

BROZ, Jan a Jan CHMEL: Pohled za oponu: studie o vzniku Ústavy České republiky a o kontextu její interpretace

Praha: Leges, 2016, 126 s. ISBN 978-80-7502-172-4.

Tomáš Friedel*

Kancléř Bismarck před pohledy za oponu (respektive před pohledy „do kuchyně“) ve svém slavném citátu o párcích a zákonech varuje. Byl si plně vědom toho, že dozvíme-li se, jak věci – se kterými jsme byli doposud spíše spokojeni – vznikají, můžeme prožít nepříjemnou deziluzi, ba přímo rozčarování. Že Bismarckova poučka neplatí pro badele, neboť jemu je (i) nepříjemné vědění milejší než (nevědomé) spočinutí, dokazují v nadepsané knize Jan Broz a Jan Chmel. Každý z autorů se přitom rozhodl odhrnout oponu vlastní, a v sázce přitom ani v jednom případě není málo. Jan Broz ve své studii píše o vzniku Ústavy České republiky, Jan Chmel se věnuje tématu politiky na Ústavním soudu České republiky.

Oba mladé autory, vedle toho, že pochází z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, pojí i výběr neotřelé metody vedení právního výzkumu. Jan Broz ve studii *Vznik návrhu Ústavy ČR pohledem členů vládní a parlamentní komise* využívá spolu s tradičními způsoby ohledání tématu (literatura, dobové dokumenty) i poznatků orální historie. Jinými slovy, opírá se o výsledky strukturovaných rozhovorů, které on sám nebo jeho spolupracovníci vedli se členy vládní a parlamentní komise.¹ Metodě je jistě možno vytknout řadu nedostatků (zejména nepřesnost vzpomínek pamětníků, umocněnou stářím vzpomínaných událostí). Jan Broz však jednak na možné vady upozorňuje, jednak poukazuje na skutečnost, že i neúplné a ne vždy naprosto přesné vzpomínky mohou posloužit jako zdroj dalšího poznání, a to zejména pokud se nám – jako v případě vzniku Ústavy – nedostává spolehlivějších pramenů. Čtenář Brozova textu se tak po řadě dozví o způsobu ustavení obou komisí, výběru jejich členů, charakteristických znacích činností komisí, formě komunikace mezi jednotlivými aktéry a názorech členů komisí na tzv. substantivní otázky.

* Mgr. Tomáš Friedel, Ph.D., Katedra politologie a sociologie, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Department of Politology and Sociology, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: friedel@prf.cuni.cz / ORCID: orcid.org/0000-0001-7012-2247

¹ Jmenovitě k rozhovoru svolili Marek Benda, Dušan Hendrych, Václav Peřich, Cyril Svoboda, Anna Röschová, Miroslav Sylla, Jindřiška Syllová, Milan Uhde, Miroslav Výborný a Pavel Zárnecký. Bez zájmovosti není ani skutečnost, že zmiňovanými autorovými spolupracovníky byli studenti Právnické fakulty UK. Rozhovory totiž, stejně jako celá recenzovaná kniha, vznikly jako produkt podpory studentské vědy.

Studie nabízí řadu pozornosti hodných dílčích poznatků (například, že vláda do vzniku Ústavy systematicky nezasahovala, zpochybnění významu role Vojtěcha Cepla pro samotný text Ústavy či poukazy na nepřehlednost příprav, při kterých se Miloslav Výborný, člen vládní komise, pravidelně – dle vlastních slov „soukromě“ – účastnil i jednání komise předsednictva ČNR, přičemž jeho „soukromou“ účast nejenomže nikdo nezpochyboval, ale vedla dokonce k tomu, že začal být některými považován za legitimního člena komise). Spolu s nimi však přináší studie především doklad o tom, že i česká ústava „žije“ v konkrétním čase a společnosti. Autor proto text uzavírá konstatováním, že i v případě Ústavy České republiky platí, že množina kontroverzních otázek řešených při vzniku Ústavy a množina kontroverzních otázek řešených za „života“ Ústavy se zdaleka nepřekrývá (srov. například napětí při formulacích budoucího státoprávního uspořádání a posléze vyšších územně správních celků a naopak bezproblémové přijetí ustanovení o materiálním jádru Ústavy).

Druhý z autorů, Jan Chmel, si za téma vybral *Vliv politické ideologie na rozhodování Ústavního soudu ČR* a zpracovává jej prostřednictvím empirického zkoumání plenárního rozhodování soudců na teoretickém základě postojového modelu soudního rozhodování.² Východiskem mu přitom je práce H. Pritchetta, který díky sledování statistiky hlasování jednotlivých soudců Nejvyššího soudu USA dospěl k závěru o existenci „soudcovských hlasovacích koalic“. Koalic, které v zásadě odpovídají preferencím dvou hlavních politických stran. Ani tento způsob výzkumu není v právní vědě právě obvyklým a i proti němu lze vznášet pádnou kritiku. Avšak i v případě Jana Chmela platí, že si je limitů metody vědom a čtenáře na ně (místy až nadmíru často) upozorňuje.

Po představení základních východisek konceptu judicializace politiky a bližším představení postojového modelu soudního rozhodování autor uvádí čtenáře do světa čísel a tabulek, který mu má pomoci zjistit, zdali se soudci Ústavního soudu ČR nechávají ve svých rozhodováních ovlivnit některou z ideologií (autor pracuje s pravolevým spektrem, respektive s dělením na konzervativce a liberály). Případná soudcovská politická afilice se má vyjevit v právně nejednoznačných případech, které jsou identifikovány na základě existence alespoň jednoho disentního stanoviska k rozhodnutí. Celkem je tedy analyzováno 167 plenárních rozhodnutí, které tvoří 15,2 % z celkového počtu vydaných rozhodnutí ve sledovaném období od 15. 7. 1993 do 31. 7. 2016 (přičemž autor sledované období dále dělí mezi tzv. první, druhý a třetí Ústavní soud). Výsledky analýzy obavu z možné politizace rozhodování Ústavního soudu nepotvrzují.

Jan Chmel proto kritéria výzkumu ještě zpřísňuje a u prvního a druhého Ústavního soudu podrobuje analýze ještě tzv. těsná hlasování. Těsným hlasováním přitom míní takové

2 Obdobnému tématu se autor věnoval již ve svých dřívějších statích. Viz CHMEL, Jan. Politika na Ústavním soudě?: Vliv politického přesvědčení na hlasování soudců „druhého“ Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 2013, roč. 21, č. 2, s. 178–185 a č. 4, s. 475–483.

hlasování, ve kterém byla k výroku rozhodnutí podána alespoň čtyři odlišná stanoviska. Tímto způsobem nastavená hranice pak znamená redukcí počtu analyzovaných rozhodnutí na pouhých 13 v případě prvního Ústavního soudu a 32 v případě druhého Ústavního soudu. V takto „zostřených“ podmínkách pak autor po analýze dochází k závěru, že na druhém Ústavním soudu v těsných hlasováních existovaly dlouhodobě podobné společně hlasující skupiny. Ani zde se však neunáhluje a spolu s možností ovlivnění politickým cítěním soudce nachází i další důvody pro existenci shodného hlasování, mezi které řadí zejména relativně „nepolitickou“ (ne)zdrženlivost soudce. (Zdrženlivého Vladimíra Kůrku by tak neopatrný pozorovatel statistik mohl bez dalšího považovat za konzervativce, nezdrženlivou Elišku Wagnerovou naopak za liberálku.) Po veškerých propočtech autor na závěr konstatuje, že *„Provedená analýza prokazuje, že role, jakou hraje politické přesvědčení jednotlivých soudců v rozhodování Ústavního soudu České republiky, je pravděpodobně velmi limitovaná.“*

Závěrem nelze než knihu doporučit, a to nejen čtenářům nebojácným, ale také těm, kteří by snad chtěli dbát varování Otty von Bismarcka. Kritické zkoumání obou předmětů totiž ukázalo, že navzdory možným dílčím námitkám, není třeba se – alespoň v tuto chvíli – zákulisí vzniku Ústavy a rozhodování Ústavního soudu obávat.

HAPLA, Martin: Dělba moci a nezávislost justice

Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017, 95 s.
ISBN 978-80-210-8478-0.

Hana Draslarová*

Dělba moci je významné téma. S dělbou moci se setkáme v nejedné učebnici a tento pojem používají nejen právníci, ale také politici i novináři. Co ale konkrétně znamená? A jaký má v dnešní době dělba moci smysl? Tyto otázky si klade autor monografie „Dělba moci a nezávislost justice“ Martin Hapla, který konstatuje, že v rovině ústavního práva a dílčích otázek bývá dělba moci diskutována poměrně často, pojednání o důležitých normativních předpokladech dělby moci a jejích obecných problémech v teoretické rovině však chybí. Autorovým cílem tak je v rámci 4 kapitol nahlédnout na dělbu moci z hlediska právní teorie a filosofie a upozornit na problémy s dělbou mocí spojené, aniž by si nutně kladl ambice je vyřešit. Předmětná publikace se zároveň věnuje vztahu dělby moci k nezávislosti justice, suverenitě lidu a lidským právům.

Základní východisko celé publikace tvoří první kapitola s názvem „Teorie dělby moci“, ve které se autor za účelem řádného uchopení tématu snaží pojem dělby moci nejprve definovat a představit teorie dělby moci, a to v historickém i současném kontextu. Řada obtíží a nedorozumění souvisejících nejen s konceptem dělby moci vzniká z důvodu zaměňování principů a pojmů. Matoucí je vlastně již samo pojmenování daného konceptu, kdy „dělba“ vedle dělby spočívá i v dalších principech (v cizích jazycích se například běžně rozlišuje mezi separací a distribucí moci), výraz „moc“ pak nerozlišuje mezi mocí, funkcemi a organizačními celky funkce. Česká odborná literatura tyto nedostatky v pojmosloví, které autor přehledně shrnuje, nereflakuje dostatečně, v důsledku čehož dochází k řadě nejasností. Dle autora bývá často směřován princip oddělení moci a princip brzd a protivah, naproti tomu zahraniční literatura (např. autorův oblíbený J. Waldron) tyto i další principy rozlišuje. V rámci principu brzd a protivah usilujeme o vyvážené vztahy mezi státními orgány, nikoliv o nezávislost či důsledné oddělení státních funkcí. Princip brzd a protivah tak sice s dělbou moci souvisí, nemusí ji ale zdaleka podmiňovat. Za klíčové komponenty dělby moci označuje autor právě oddělení funkcí a požadavky institucionální nezávislosti, resp. s ní související systém

* Mgr. Hana Draslarová, doktorandka, Katedra politologie a sociologie, Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Praha / Ph.D. student, Department of Politology and Sociology, Faculty of Law, Charles University, Prague, Czech Republic / E-mail: draslarh@prf.cuni.cz

brzd a protivah. Zajímavá je též autorova kritika Montesquieuho, který je dle něj spíše popularizátorem myšlenky dělby moci, než jejím původcem, což je patrné z popisu předcházejícího historického vývoje i analýzy následných názorů. Autor se navíc domnívá, že právě řada Montesquieuho myšlenek by mohla být spíše zdrojem zmatků, neboť nedochází k důslednému oddělování jednotlivých složek. Následuje snaha o definování účelu dělby moci, kdy autor v souladu s J. Waldronem konstatuje, že shodně uváděné bránění tyranie jakožto svévole není jediným (a ani správným) odůvodněním daného konceptu, kdy oddělenost funkcí sama o sobě tyranii nezabrání, zatímco systém brzd a protivah svévolnému postupu orgánů bránit má. Přínosem této kapitoly je pak především jasné nastolení problémů a teoretických otázek.

V kapitole druhé nazvané „Aplikační problémy dělby moci a jejich možná východiska“ se autor vyrovnává s tím, zda je dělba moci logickým konceptem, nebo zda se jedná o něco „metafyzického“, fiktivního, s čímž kritici konceptu dělby moci často přicházejí, když říkají, že nevede k jasným důsledkům. Naplňuje dělba moci své cíle, nebo je zbytečně složitou konstrukcí, populární pouze na základě své „líbivosti“? Autor upozorňuje, že efektivitu dělby moci lze jen stěží určit, s prokazováním logických souvislostí to je však snazší. Kniha pak nabízí 3 různá východiska k řešení aplikačních problémů, spočívajících především v napětí mezi jednotlivými komponentami dělby moci a neschopností vést k praktickým důsledkům. První z řešení spočívá v akceptování otevřenosti dělby moci a její úpravě dle konkrétní potřeby, kdy se autor domnívá, že tomu tak v praxi je, ale správně bychom se s tímto závěrem neměli spokojit, neboť důvody rozhodnutí státních orgánů mohou být banální a racionálně neospravedlnitelné. Druhé řešení je založeno na doplnění či inovaci dělby moci, kdy jsou zároveň přestaveny některé zahraniční koncepce (např. E. Carolan a V. Nourse). Třetím řešením by bylo princip dělby moci zcela nahradit novou soustavou pojmů. Autor se pak přiklání k tomu být vůči dělbě moci strážlivější, kdy preferuje přeformulování a doplňování konceptu před jeho úplným nahrazením, neboť právě to umožní snadnější užití tohoto konceptu odbornou veřejností.

V třetí kapitole nazvané „Justice a její vztah k dělbě moci“ reflektuje autor výše nastíněné teoretické problémy v oblasti soudnictví, které považuje za aktuální téma. Na příkladu justice pak naznačuje, že právě trojčlenná dělba moci nemá příliš logický základ, a zpochybňuje tak základní pojetí dělby moci. Soudní funkce (což autor považuje za přesnější označení než soudní moc) je pak ve specifickém postavení k funkcím ostatním. Autor dále dospívá k velmi zajímavému, byť téměř kontroverznímu názoru, že natolik nezpochybňovaný princip jako nezávislost justice vlastně není tak důležitý, když institucionální nezávislost není úplně rozhodující pro nestrannost arbitra. Autor tedy vyjadřuje přesvědčení, že teze, že bez soudcovské nezávislosti by soudy nemohly soudit, se jeví jako nadnesená, neboť soudce může být nestranný, i když není

nezávislý. Justice a nezávislost tedy dle autora nemusí být nutně provázány. Text však příliš nereflexuje skutečnost, že nedostatečná nezávislost může mít na rozhodování značný vliv a vnitřní úvahu soudce může ovlivnit jak nedostatek nestrannosti, tak právě nedostatek nezávislosti. Autor se dále ve zkratce věnuje konkrétním problémům ilustrujícím napětí mezi jednotlivými komponentami dělby moci, a to soudcovské samosprávě a soudcovské tvorbě práva.

Čtvrtá kapitola nazvaná „Dělba moci v říši principů a otázka legitimacy“ zkoumá vzájemné vztahy mezi dělbou moci a dalšími principy, které autor považuje za klíčové, a to svrchovanost lidu a lidskými právy.¹ Právě lidská práva autor vnímá jako hodnoty, jejichž realizaci má dělba moci umožňovat. V tomto ohledu autor opět nabízí definice základních pojmů, a to lidu a reprezentativní demokracie. Závěrem se autor věnuje legitimitě, když trefně poznamenává, že lze jen stěží určit někoho, kdo by mohl jednoznačně určit, jakým způsobem bude dělba moci provedena. Přiklání se tak k pragmatickému přístupu k dělbě moci, dle kterého se na normativních požadavcích se nelze zcela shodnout. Můžeme pouze usilovat o konsenzus mezi konkrétními lidmi v konkrétní situaci, o konstrukci dílčích řešení, přestože obecná teorie může být nápomocná. V závěru dospívá autor k tomu, že řada námitek proti dělbě moci souvisí s tím, že máme od ní přehnaná očekávání. Ani její dobré provedení nezajistí automatické vyřešení všech problémů, vztahy mezi institucionální nezávislostí a systémem brzd a protivah jsou příliš otevřené a při ingerenci ze strany jednoho státního orgánu do fungování jiného není možné vždy určit, zda se jedná o pozitivní brzdu, nebo negativní zásah ohrožující nezávislost. Pouhé holé odkázání na dělbu moci v takových situacích není ideální. Autor navíc dělbu moci vnímá jako diskursivní pojem, který je pak často matoucí, neboť chybí náležitá teoretická diskuze. Jak autor sám konstatuje, limity našeho poznání jsou s ohledem na složitost světa omezené, dělba moci je pak navzdory všem nedokonalostem jedním s instrumentů, které máme při snaze dosáhnout dobré vlády k dispozici. Autor se tak kloní k vstřícnému přístupu dělbě moci.

Představená monografie jasně formuluje otázky, které je třeba si v souvislosti s dělbou moci klást, a syntetizuje dosavadní české i bohaté zahraniční teoretické poznatky o tomto konceptu, a to čtivou formou. Lze ocenit především to, že se autor snaží o velmi přesnou klasifikaci a specifikaci pojmů, a to v rámci celé publikace, nechybí ani zcela konkrétní terminologická doporučení a vybrané kapitoly pak mohou vhodně posloužit i jako studijní opora. V nejobecnější rovině dělbu moci spíše obhajuje, když zároveň na příkladu soudnictví prezentuje současné pojetí dělby moci jako nefunkční. Je zajímavé, že poměrně velký prostor je vedle dělby moci a nezávislosti

¹ Detailněji se autor otázce lidských práv věnuje ve své monografii: HAPLA, Martin. *Lidská práva bez metafyziky: legitimita v (post)moderní době*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, 156 s. ISBN 978-80-210-8186-4.

justice věnován dalším významným konceptům, a to suverenitě lidu a lidským právům. I s ohledem na poměrně útlý rozsah pak není překvapivé, že v mnoha ohledech není možné zkoumat daný problém příliš do hloubky, práce pak nabízí přehled základních otázek spojených s dělbou moci. Naplňuje tak stanovené cíle, kdy se jedná o teoretické pojetí konceptu dělby moci, spíše pak upozorňuje na problémy, než že by nabízela konkrétní řešení, které možná ani nalézt nelze. Jak sám autor přiznává, otázka dělby moci není otázkou uzavřenou – představená monografie je však cenným příspěvkem do diskuze.

POKYNY PRO AUTORY

Pravidla rubrik

Články

Recenzováno

Doporučený rozsah 15–30 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.

Doktorandské a studentské příspěvky

Recenzováno

Doporučený rozsah 15–30 normostran.

V rubrice se uveřejňují statě vycházející z disertačních, diplomových a dalších prací autorů. Spolu s rukopisem musí autor doložit doporučující stanovisko svého školitele nebo profesora či docenta v příslušném oboru. Pro obsah textů platí shodné zásady jako pro rubriku Články.

Aktuality pro právní praxi

Recenzováno

Doporučený rozsah 10–20 normostran.

Rubrika je určena pro dosud nepublikované přehledové články, které jsou věnovány aktuálním a diskutovaným otázkám legislativy a judikatury. Článek však musí představovat

¹ Na újmu není předchozí publikace rukopisu v rámci fakultní edice Working papers.
<http://workingpapers.law.muni.cz/content/cs/>

přínos i pro vědeckou komunitu. Nelze publikovat texty, které budou obsahovat pouhé anotace judikátů či shrnutí nově přijaté právní úpravy bez podrobnějšího komentáře a autorem zaujatého stanoviska.

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. 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.

Je vhodné předem konzultovat s editorem výběr publikace, kterou zamýšlíte recenzovat.

Zprávy z vědeckého života

Nerecenzováno

Doporučený rozsah 3–5 normostran.

Záměrem zprávy z vědeckého života je zpravidla informovat čtenáře časopisu o uskutečněné odborné akci v oboru práva. Zprávy je třeba zasílat co nejdříve po uskutečnění akce. Je vhodné předem konzultovat s editorem, ve kterém čísle přichází publikace zprávy v úvahu, a kdy budou uzavírány podklady pro toto číslo.

Obecná pravidla

- 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, Jan a Jan SVATONĚ. *Státověda*. 5. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 400 s. ISBN 978-807-3576-851.

Příklad citace příspěvku ve sborníku:

OVESNÝ, Pavel a Jan NOVÁK. Finanční správa – součást realizace finančního práva. In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 227–234. ISBN 978-80-210-4733-4.

Příklad citace odborného článku v tištěném časopise:

FILIP, Jan a Vojtěch ŠIMÍČEK. 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.

Příklad citace elektronického článku:

GODERIS, Benedikt a Míla VERSTEEG. The Transnational Origins of Constitutions: Evidence From a New Global Data Set On Constitutional Rights. *CentER Discussion Paper* [online]. 2013, č. 010 [cit. 2014-05-03]. Dostupné z: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=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. října 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**. Odkazy v poznámkách pod čarou musí být úplné, aby bylo možno zdroj podle takového odkazu identifikovat. Pokud autor do rukopisu zahrne seznam pramenů na konci rukopisu, bude takový seznam redakcí vymazán.

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. Zasláné rukopisy jsou anonymně posuzovány minimálně dvěma nezávislými recenzenty a konečné rozhodnutí o publikaci je v kompetenci redakční rady. Orientační doba recenzí 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 15 to 30 pages.

Any article submitted to this section must be an original work, not yet published¹ 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.

Doctoral and Students Articles

Peer-reviewed

Recommended length is from 15 to 30 pages.

In this section, texts based on dissertations, diploma theses and other original student works are published. Along with the text, the author must submit a recommendation from his/her supervisor (associate professor/docent or professor) in the relevant field. For articles in this section, same rules as for Articles (see above) apply.

News from Legal Practice

Peer-reviewed

Recommended length is from 10 to 20 pages.

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/>

In this section, only unpublished and original contributions on current issues of legislation and case law will be published. Texts, however, must contain new information for legal and scientific community. Articles containing only annotations of case law or summaries on newly adopted legislation without any further comments and author's original opinions will not be published.

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.

News and Reports from Scientific Life

Not reviewed

Recommended length is from 3 to 5 pages.

The intention of the news and reports from the scientific life is to inform readers of the journal about current events in the field of law. The news and reports should be sent as soon as possible after the relevant event has occurred. It is advisable to consult in advance with the editor, in which issues the news and report could be published and when the due date for the relevant issue is.

Author Guidelines

News and Reports from Scientific Life

- Each text must be submitted in Czech, Slovak or English.
- Each text must contain name of the author, his/her affiliation (profession) and e-mail contact.
- Texts sent to the reviewed section must always include abstract and keywords in English. In case that the manuscript is written in Czech or Slovak language, it must also contain abstract and keywords in the language of the text.

Citation standard

ISO-690

Structure of citations – examples:

Books

FILIP, Jan a Jan SVATONĚ. Státověda. 5. ed. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 400 p. ISBN 978-807-3576-851.

Contribution in conference proceedings

OVESNÝ, Pavel a Jan NOVÁK. Finanční správa – součást realizace finančního práva. In: Dny práva – 2008 – Days of Law. Brno: Masarykova univerzita, 2008, pp. 227–234. ISBN 978-80-210-4733-4.

Article in printed journal

FILIP, Jan a Vojtěch ŠIMÍČEK. K některým otázkám členství v politických stranách po novelizaci. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita. Právnická fakulta, 1995, vol. 3, no. 1, pp. 109–119.

Electronic article

GODERIS, Benedikt a Mila VERSTEEG. The Transnational Origins of Constitutions: Evidence From a New Global Data Set On Constitutional Rights. CentER Discussion Paper [online]. 2013, no. 010 [cit. 2014-05-03]. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2216582

Case law

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 33 Cdo 4272/2009.

Rozsudek Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 6. října 2009. Komise Evropských společenství proti Belgickému království. Věc C-6/09. In: Sběrka rozhodnutí. 2009, p. I-00165.

Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 6 October 2009. Commission of the European Communities v 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, otherwise it will be deleted. 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. The final decision about publication is in the competence of the Editorial Board. 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/>