

Výzvy demokracie

Sborník příspěvků z mezinárodní konference
Olomoucké debaty mladých právníků 2019

.....



Právnická
fakulta



Vzor citace:

ČAMDŽÍCOVÁ, Sabina (ed.). *Výzvy dekomracie. Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2019. ISBN 978-80-88266-50-1 (PDF). 186 s. [Dostupné on-line na adrese: <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp19.pdf>]

Editor: Mgr. Sabina Čamdžicová

Recenze: Recenzenti jsou uvedeni u jednotlivých příspěvků.

Redakce: Michal Černý Ph.D.



*Publikace je šířena pod licencí **Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives**. Dílo je možné opakovaně používat za předpokladu uvedení jmen autorů a jen pro nekomerční účely, přičemž není možné z díla ani z jeho jednotlivých částí vyhotovit odvozené dílo formou zpracování nebo jiných změn.*

Vydalo Iuridicum Olomoucense o.p.s. jako vydavatel a nakladatel v roce 2019 pro Právnickou fakultu Univerzity Palackého v Olomouci.

Vydání první.

© 2019 Martin Daňko, David Hejč, Simona Hesecková, Michala Chadimová, Gabriela Jansová, Michal Jantoš, Kamil Jelínek, Martina Kopcová, Andrea Koroncziová, Tereza Mališová, Olexyj M. Meteňkanyč, Patrícia Mučka Pevala, Drahomíra Němcová, Soňa Pospíšilová, Alžběta Recová, Nikolas Sabján, Miroslav Sedláček, Aleš Sova, Jana Stehlíková, Peter Szárszoi, Martin Škurek, Jan Šlesinger, Soňa Večeřová.

ISBN: **978-80-88266-50-1** (PDF)

Výzvy demokracie

Sborník příspěvků z mezinárodní konference Olomoucké debaty mladých právníků 2019

.....

Sabina Čamdžicová (ed.)

Konferenci na téma

Výzvy demokracie

**pořádala Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
pod záštitou děkanky JUDr. Zdenky Papouškové, Ph.D.**

Datum konání: 11. – 12. 10. 2019

Místo konání: Pevnost poznání, Olomouc



**Právnická
fakulta**



Olomoucké debaty mladých právníků

Heslo konference Olomoucké debaty mladých právníků zní „Spolupráce a přátelství“. Všechny uplynulé ročníky konference prokázaly, že se olomouckým debatám daří toto heslo naplňovat, když olomoucká setkání jsou tradičně nejen místem konstruktivní diskuze, výměny odbočných názorů, ale také prostorem, kde se účastníkům daří navazovat profesní a také přátelské vazby. Na půdě této konference je tradičně vytvářeno prostředí pro otevřenou diskuzi nad různými tématy. Majoritní časový prostor je ponecháván volné debatě, která je upřednostňována před strojovou prezentací co největšího počtu příspěvků.

Obsah

Obsah

Editorial

ČÁST PRVNÍ: VÝZVY DEMOKRACIE VE VEŘEJNÉM PRÁVU

PARTICIPATIVNÍ DEMOKRACIE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ PODLE VĚCNÉHO ZÁMĚRU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA 12

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN SPATIAL PLANNING ACCORDING TO FACTUAL INTENTION OF NEW BUILDING ACT

JUDr. David Hejč, Ph.D.

1. Úvod
2. Územně plánovací dokumenty de lege lata
3. Územně plánovací dokumentace podle věcného záměru
 - 3.1 Změny ve formě vydávání územně plánovací dokumentace
 - 3.2 Zavedení územního rozvojového plánu
4. Závěr

VÝVY DEMOKRACIE PRO ROZHODOVÁNÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ O POCHYBNOSTECH 24

APPEALS OF DEMOCRACY TO THE DECISION-MAKING OF ADMINISTRATIVE BODIES ON DOUBTS

JUDr. Aleš Sova

1. Úvod
2. Stručnost právní úpravy rozhodování v pochybnostech
3. Zahajování řízení v pochybnostech
4. Závěr

DOTČENÉ OSOBY PŘI POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ, JEJICH PRÁVNÍ POSTAVENÍ A MOŽNOSTI OCHRANY PRÁV 31

PERSONS CONCERNED IN PROVIDING INFORMATION, THEIR STATUS AND THE PROTECTION OF RIGHTS

JUDr. Michal Jantoš

1. Úvod
2. Postavení dotčených osob v procesu vyřizování žádostí o informace
3. Možnosti ochrany práv dotčených osob v rámci řízení před povinnými subjekty a ve správním soudnictví
4. Závěr

SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ O ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ NA ZÁKLADĚ PODNĚTU 39

ADMINISTRATIVE DISCRETION TO INITIATE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS EX OFFICIO ON THE INITIATIVE

JUDr. Kamil Jelínek

1. Úvod
2. Správní uvážení o zahájení správního řízení z moci úřední
3. Možnosti právní obrany proti správnímu uvážení o nezahájení správního řízení z moci úřední
4. Závěr

AUTORITÁRSKY POPULIZMUS AKO VÝZVA A SYMPTÓM (NEO)LIBERÁLNEJ DEMOKRACIE: PERSPEKTÍVA Z „LÁVEJ HEMISFÉRY“ 46

AUTHORITARIAN POPULISM AS A CHALLENGE AND SYMPTOM OF (NEO)LIBERAL DEMOCRACY: A PERSPECTIVE FROM THE „LEFT HEMISPHERE“

Mgr. Nikolas Sabján, LL.M

1. Úvod
2. Základné definičné znaky populizmu

3. Neo-liberalizmus, demokracia a vzostup autoritárskeho populizmu
4. Právo a autoritársky populizmus
5. Záver

SOULAD PRINCIPŮ DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU S NEEXISTENCÍ VEŘEJNÉHO SUBJEKTIVNÍHO PRÁVA NA ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ 53

CONSISTENCY OF THE PRINCIPLES OF A DEMOCRATIC LAW-ABIDING STATE WITH THE ABSENCE OF A PUBLIC LAW SUBJECTIVE RIGHT TO INITIATE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS EX OFFICIO

Mgr. Soňa Večeřová

1. Úvod
2. Některá východiska fungování veřejné správy a principy demokratického právního řádu s tím spojené
3. Důsledky neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení
4. Soulad právní úpravy zahajování řízení ex offio s demokratickými principy
5. Závěr

PUBLIKACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ JAKO PROJEV DEMOKRATICKÉHO VLÁDNUTÍ 60

PUBLICATION OF THE LEGISLATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNING UNITS AS A MANIFESTATION OF DEMOCRATIC GOVERNANCE

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

1. Úvod
2. Publikace právních předpisů obcí a krajů
3. Nedostatky právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků
4. Centrální „Sbírka“ – návrh zákona
5. Závěr

OBCHODOVÁNÍ S LIDMI V RÁMCI DOMÁCNOSTI DIPLOMATA – VÝZVY PRAMENÍCÍ ZE STŘETU PORUŠENÍ ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A DIPLOMATICKÉ IMUNITY 67

HUMAN TRAFFICKING IN THE DIPLOMAT HOUSEHOLD – CHALLENGES ARISING FROM A CLASH BETWEEN A VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND DIPLOMATIC IMMUNITY

JUDr. Michala Chadimová, LL.M.

1. Úvod
2. Definice obchodování s lidmi
3. Pozitivní závazek ve formě efektivního vyšetřování
4. Střet s diplomatickou imunitou – přístup USA a VB
 - Po dobu trvání diplomatického mandátu
 - Po skončení diplomatického mandátu
5. Závěr

IMPLEMENTACE GAAR A DALŠÍCH ANTI-TAX AVOIDANCE PRAVIDEL V ČESKÉ REPUBLICCE 73

IMPLEMENTATION OF GAAR AND OTHER ANTI-TAX AVOIDANCE RULES IN THE CZECH REPUBLIC

JUDr. Gabriela Jansová

1. Úvod
2. Implementace Anti-Tax Avoidance pravidel do českého právního řádu
 - 2.1. GAAR (Obecné pravidlo proti zneužívání)
 - 2.2. Omezení uznatelnosti nadměrných výpůjčních výdajů
 - 2.3. Zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví
3. Závěr

SLOBODA SKRYTÁ V KRYPTOMENÁCH 79

FREEDOM HIDDEN IN CRYPTOCURRENCY

Mgr. Martin Daňko, PhD.

1. Úvod
2. Kryptomeny a potreba ich regulácie
3. Zdanenie kryptomien v SR
4. Transakčná virtuálna sloboda a jej limity
5. Záver

**PŮSOBNOST OBECNÍ POLICIE - STABILNÍ KAMEROVÝ SYSTÉM
ZAZNAMENÁVAJÍCÍ PRŮJEZDY VOZIDEL KŘÍŽOVATKOU "NA ČERVENOU"** 85
*SCOPE OF AUTHORITY OF THE MUNICIPAL POLICE - A STABLE CAMERA SYSTEM RECORDING
THE INTERSECTION PASSAGE OF VEHICLES THROUGH RED LIGHTS*

Mgr. Jan Šlesinger

1. Úvod
2. Právní rámec
3. Závěry NSS intimované v rozsudku č. j. 10 As 15/2018-36 ze dne 7. 6. 2018
4. Důsledky rozsudku Nejvyššího správního soudu
5. Nová právní úprava účinná od 1. 7. 2017
6. Glossy k rozsudku NSS č. j. 10 As 15/2018-36
7. De lege ferenda

AGEIZMUS, STARNUTIE POPULÁCIE A VYSOKÝ VEK V PRÁVE 92
AGEISM, AGING OF POPULATION AND OLD AGE IN LAW

Mgr. Olexij M. Meteňkanyč

1. Namiesto úvodu pár faktov k starnutiu populácie
2. Problematika ageizmu
 - 2.1. Typológia ageizmu
3. Spoločenské a právne oblasti, v ktorých sa najčastejšie prejavuje ageizmus
 - a) Občianstvo a vyšší vek
 - b) Pracovný trh
 - c) Dôchodkový systém a poistenie
 - d) Zdravotná starostlivosť
4. Záver

**UPLATŇOVANIE PRÁVA NA OBHAJOBU OBVINENÝM A PROSTREDNÍCTVOM
JEHO OBHAJCU** 101
*EXERCISE OF THE RIGHT OF DEFENSE BY AND THROUGH THE DEFENDANT AND HIS
DEFENDER*

JUDr. Peter Szárszoi

1. Úvod
2. Práva a povinnosti obhajcu v prípravnom konaní
3. Záver

VOLEBNÍ SYSTÉM DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ JAKO VÝZVA 107
ELECTORAL SYSTEM FOR MUNICIPAL COUNCILS AS A CHALLENGE

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

1. Úvod
2. Volební systém do zastupitelstev obcí de lege lata
3. Kritika současného volebního systému do zastupitelstev obcí
4. Závěr

**VÝMENA INFORMÁCIÍ O OPATRENIACH POTENCIÁLNE AGRESÍVNEHO
DAŇOVÉHO PLÁNOVANIA** 113
*EXCHANGE OF INFORMATION ON THE POTENTIAL AGGRESSIVE TAX PLANNING
ARRANGEMENTS*

Mgr. Andrea Koroncziová, Ph.D.

1. Úvod
2. Problematické body/ odchýlky
 - 2.1. Kto je povinnou osobou
 - 2.2. Vedľajší sprostredkovateľ
 - 2.3. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť
 - 2.4. Informačná povinnosť sprostredkovateľa
3. Záver

FINANCOVANIE RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ NA FINANČNOM TRHU 122
THE FINANCING OF RESOLUTION SOLUTIONS ON FINANCIAL MARKET

JUDr. Simona Hesecková, Ph.D.

1. Úvod
2. Genéza osobitného odvodu finančných inštitúcií
3. Financovanie riešenia krízových situácií na finančnom trhu v previazaní na osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií
4. Záver

ČÁST DRUHÁ: VÝZVY DEMOKRACIE V SOUKROMÉM PRÁVU

PROJEV SVOBODNÉ VŮLE JAKO JEDNA Z VÝZEV DEMOKRACIE 130

DEMONSTRATION OF A FREE WILL AS ONE OF THE DEMOCRACY CHALLENGES

Mgr. Tereza Mališová

1. Úvod
2. Nedědění syna pouze ze zákonné dědické posloupnosti?
3. Výklad projevu vůle
4. Pořízení listiny o vydědění jako (částečné) odvolání závěti
5. Závěr

JMÉNO ČLOVĚKA JAKO OCHRANNÁ ZNÁMKA 135

PERSONAL NAME AS A TRADE MARK

Mgr. Martina Kopcová

1. Úvod
2. Zařazení jména v systému práva
3. Ochrana jména dle ustanovení OZ
4. Ochrana jména dle ustanovení ZOZ
5. Jméno jako relativní důvod zápisné nezpůsobilosti
6. Limitace výkonu práv vlastníka ochranné známky
7. Judikatura SD EU
 - 7.1. Nichols
 - 7.2. Elizabeth Emanuel
8. Rozhodovací praxe Úřadu
9. Konfliktní situace
 - 9.1. Konflikt jména s ochrannou známkou
 - 9.2. Převod ochranné známky tvořené zcela nebo z části jménem
10. Závěr

ČÁST TŘETÍ: VÝZVY DEMOKRACIE V JUSTICI A ADVOKACII

PROFESNÍ ETIKA A SVOBODA PROJEVU SOUDCŮ: KRITIKA UVNITŘ JUSTICE

144

PROFESSIONAL ETHICS AND JUDICIAL FREE SPEECH: CRITICISM IN JUDICIAL SYSTEM

Mgr. Jana Stehlíková

1. Úvod
2. Kritika nálezu ve věci hotel Brioni
 - 2.1. Soudní rozhodnutí jako předmět kritiky
 - 2.2. Soudce jako kritik
3. Potřeba etických korektivů při kritice uvnitř justice
 - 3.1. Potřeba důvěry veřejnosti
 - 3.2. Potřeba loajality v rámci soudnictví
4. Závěr

ROLE SOUDCE V CIVILNÍM ŘÍZENÍ S OHLEDEM NA KONCEPT "PROBLEM-SOLVING" JUSTICE

151

ROLE OF A JUDGE IN CIVIL PROCEEDINGS WITH REGARD TO CONCEPT OF "PROBLEM-SOLVING" JUSTICE

Mgr. Drahomíra Němcová

1. Úvod
2. Role soudu obecně
3. Civilní justice jako „řešitel problému“
 - 3.1. Koncept problem-solving soudu
 - 3.2. Aplikace „problem-solving“ soudů v civilním soudnictví
 - 3.3. Usmírovací role soudu jako „problem-solving“ justice
4. Soud jako „řešitel problému“ v České republice

- 4.1. Stávající úprava usmiřovací role soudu
- 4.2. Usmiřovací role soudu v ČR do budoucna
- 4.3. Právní kultura a civilní justice
5. Závěr

CIVILNÍ SPORY PROJEDNÁVAT, NEBO VYŠETŘOVAT? 160

TO HEAR THE CIVIL CONTENTIOUS PROCEEDINGS, OR INVESTIGATE THEM?

JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

1. Úvod
2. Sporné řízení – základní teze
3. Zásada projednací jako určující princip
4. Vzájemná procesní aktivita stran a soudu
5. Závěr

PRÁVNÍ ÚPRAVA „VELKÉHO SENÁTU“ SPRÁVNÍHO KOLEGIA „NAJVYŠŠIEHO SÚDU SR“ JAKO INSPIRATIVNÍ ZDROJ ? 168

LEGISLATION OF THE GRAND PANEL OF ADMINISTRATIVE DIVISION AS AN INSPIRATIVE SOURCE?

Mgr. Patrícia Mučka Pevala

1. Úvod
2. Problematické aspekty
3. „Veľký senát“
4. Závěr

ROLE ADVOKÁTŮ V RÁMCI DOKTRÍNY PRÁVNÍHO STÁTU V EU 175

THE ROLE OF PROFESSION OF LAWYER IN THE RULE OF LAW IN THE EU

Mgr. Alžběta Recová

1. Úvodem
2. Role advokáta v doktríně právního státu
3. Zakotvení role advokacie v iniciativách EU na podporu právního státu
4. Závěrem

INDEX

Editorial

Vážení a milí čtenáři,

do rukou se vám dostává sborník příspěvků z dvanáctého ročníku konference Olomoucké debaty mladých právníků. Olomoucké debaty mladých právníků jsou nyní již tradiční konferencí, která poskytuje zejména začínajícím akademickým a vědeckým pracovníkům prostor k prezentaci odborných výstupů, konstruktivní diskuzi, výměně názorů a také inspiraci pro vlastní vědeckou činnost. *«Výzvy demokracie»* byly sjednocujícím tématem Debat 2019. Toto téma reflektovalo letošní 30leté výročí tzv. Sametové revoluce, která vedla ke změně politického režimu v tehdejší Československu.

Z jednotlivých příspěvků i následné diskuze vyplynula řada zajímavých právních problémů a návrhů k jejich řešení, ze kterých je patrné, jak významná je role práva a legislativy v demokratickém právním státě. Je tak přirozené, že převážná část příspěvků byla věnována oblasti veřejného práva, které s politickým zřízením velmi souvisí.

Vzhledem k tomu, že příspěvky jednotlivých autorů jsou z různých právních odvětví, je sborník uspořádán do tří rámcových částí – Výzvy demokracie ve veřejném právu, Výzvy demokracie v soukromém právu a Výzvy demokracie v justici a advokacii. Různé právní oblasti se ovšem prolínají, a sborník proto není ve všech jeho částech uspořádán striktně oborově. Věříme, že vás příspěvky zařazené do tohoto sborníku odborně obohatí a rozšíří vaše obzory.

Každý příspěvek byl podroben kritické recenzi. Pro lepší orientaci čtenáře jsou příspěvky opatřeny anotací, klíčovými slovy, jednotnou strukturou a v neposlední řadě použitou literaturou. Doufáme, že se vám sborník bude líbit a že vás přiměje zúčastnit se dalšího ročníku Olomouckých debat mladých právníků v roce 2020.

Editorka

ČÁST PRVNÍ: VÝZVY DEMOKRACIE VE VEŘEJNÉM PRÁVU

PARTICIPATIVNÍ DEMOKRACIE V ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ PODLE VĚCNÉHO ZÁMĚRU NOVÉHO STAVEBNÍHO ZÁKONA

PARTICIPATORY DEMOCRACY IN SPATIAL PLANNING ACCORDING TO FACTUAL INTENTION OF NEW BUILDING ACT

JUDr. David Hejč, Ph.D.

Právnická fakulta Masarykovy university v Brně

Recenzent: JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.

Klíčová slova: Stavební zákon, územní plánování, obecně závazná vyhláška, opatření obecné povahy, dotčené osoby, participativní demokracie.

Keywords: Building act, spatial planning, generally binding ordinance, measure of a general nature, persons concerned.

Resumé: Příspěvek se zabývá změnami právní úpravy územního plánování, které má přinést rekodifikace stavebního práva a jejich dopadům na participativní demokracii v této oblasti, která je významná pro rozvoj území. Příspěvek dospívá k závěru, že nový stavební zákon má podle svého věcného záměru omezit účast dotčených osob na územním plánování a tím v této oblasti oslabit participativní demokracii ve prospěch demokracie zastupitelské.

Summary: The article deals with changes in the legal regulation of spatial planning, which brings the recodification of building law and with their impacts on participatory democracy in this area important for the development of the territory. The article concludes that according to factual intention the new building act would restrict the participation of persons concerned by spatial planning and this would weaken participatory democracy in this area in favor of representative democracy.

1. Úvod

Příspěvek se, s ohledem na letošní ročník konference Olomouckých debat mladých právníků s podtitulem Výzvy demokracie, věnuje demokracii participativní, resp. účastnické, která v porovnání s demokracií ryze zastupitelskou, klade důraz na přímé zapojení osob do veřejného života ve společnosti nejen při volbách, ale i v průběhu volebních období. Tato účast veřejnosti na rozhodování o veřejných záležitostech se tak odehrává mimo mandát získaný ve volbách, přičemž

takové zapojení veřejnosti může obecně vést k posílení funkčnosti demokracie a naopak omezování participativní demokracie lze zpravidla vnímat jako omezení demokracie jako takové. Participativní demokracie do jisté míry napravuje deficit zastupitelské demokracie, který se projevuje nízkou důvěrou občanů ve stávající demokratické instituce a požadavkem na zvýšení transparentnosti vládnutí a rozhodování.¹

Územní plánování, v jehož rámci se příspěvek otázkám souvisejícím s participativní demokracií věnuje, představuje obecně souhrn opatření, vztahující se k možnostem a mezím nakládání s územím, resp. regulaci nakládání s územím.² Stavební zákon, ve kterém je právní úprava územního plánování především obsažena, jako cíl územního plánování stanoví „vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích“.³ Potřeba plánovitého využívání území je dána jedinečností území, kdy platí, že je-li konkrétní pozemek využit k určitému účelu, je zpravidla nemožné jej současně využít k účelu jinému. Vzhledem k rozmanitosti relevantních soukromých i veřejných zájmů při využívání území a jejich časté protichůdnosti, je územní plánování vždy více či méně výsledkem kompromisního řešení, a to na základě aktuálního náhledu na priority společenského rozvoje a jeho územních potřeb a požadavků.⁴ Územní plánování je proto nutno chápat jako nastavování pravidel rozvoje území, včetně pravidel pro povolování staveb a koordinaci všech zájmů v území.⁵

Participativní demokracie v územním plánování pak tedy představuje zapojení se územním plánováním dotčených osob, resp. dotčené veřejnosti do územně plánovacích procesů. Podle Evropské charty participativní demokracie v územním plánování⁶ to znamená, že „nejširší možné spektrum dotčených osob vyjadřuje širokou škálu zájmů a potřeb; proces musí umožnit účast všem, kteří jsou plánem dotčeni či na něm zainteresováni; všichni účastníci musejí být plně a aktivně zapojeni do celého plánovacího procesu od jeho započetí přes hledání koncepcí řešení, rozhodování a implementaci až po monitorování výsledků a vyhodnocování plánovacích politik“.⁷

Hlavním důvodem výběru tématu příspěvku je skutečnost, že právní úpravy územního plánování v České republice se má významně dotknout připravovaná rekodifikace stavebního práva, která má, podle předkladatelů, za cíl zefektivnit české veřejné stavební právo, včetně odstranění těch zbytečných obstrukcí, průtahů či bariér, které dnes omezují výstavbu a rozvoj České republiky, aniž by přitom měly jakýkoliv pozitivní přínos a dosáhnout tak spravedlivé rovnováhy mezi všemi zájmy, jež se ve stavebním právu projevují. Podle věcného záměru stavebního zákona, který byl

¹ Srov. HRUBEŠ, Milan. Co je participace a participativní demokracie? Ing Jiří Pánek. GeoParticipace: Jak používat prostorové nástroje v rozhodování o lokalitách, ve kterých žijeme? 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2014. s. 10.

² Jana JURNÍKOVÁ, Soňa SKULOVÁ, et al. Správní právo: zvláštní část. 6. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty. s. 297.

³ § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír a Olga POUPEROVÁ. Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. s. 196, 187 a 205.

⁵ Věcný záměr stavebního zákona, čj. OVA 393/19. Dostupný na <https://apps.odok.cz/veklep>.

⁶ Právně nezávazný dokument Evropské rady urbanistů, schválený 17. října 2015 v Dublinu.

⁷ Cl. 3 a 7 Evropské charty participativní demokracie v územně plánovacích procesech. BOUCHE-FLORIN, Luc-Émile, Vincent GOODSTADT, Elias BERIATOS, et al. Evropská charta participativní demokracie v územně plánovacích procesech: schválena v Dublinu 17. října 2015. Přeložil Jan MATTUŠ. Brno: Ústav územního rozvoje, 2017.

schválen usnesením vlády č. 448, ze dne 24. června 2019, má tato komplexní rekodifikace docílit maximální možné integrace, zjednodušení, zrychlení a zefektivnění správních procesů a zvýšení právní jistoty vlastníků nemovitostí a dotčených osob i v oblasti územního plánování.

Příspěvek se věnuje změnám právní úpravy územního plánování, které má přinést uvedená rekodifikace stavebního práva a jejich dopadům na participativní demokracii v této oblasti.

2. Územně plánovací dokumenty *de lege lata*

Pro řádné zajišťování plnění cílů a úkolů územního plánování jsou stanoveny zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „StavZ“), jako nástroje územního plánování územně plánovací dokumenty, které tvoří na celostátní úrovni politika územního rozvoje, pro území kraje zásady územního rozvoje a pro území obce územní plán. Příspěvek se záměrně zvláště nevěnuje v praxi méně využívaným regulačním plánům obcí, tj. územně plánovacímu dokumentu, který stanoví podrobné podmínky pro využití části území obce, neboť závěry příspěvku učiněné v souvislosti územními plány obcí lze v obdobném rozsahu vztáhnout i na ně.

Podle právní úpravy vydávání zásad územního rozvoje a územních plánů musí být návrhy této územně plánovací dokumentace před svým schválením projednány s dotčenými osobami, resp. s dotčenou veřejností, kteří vůči nim mohou uplatňovat své námitky a připomínky, s nimiž se orgány územního plánování mají povinnost náležitě vypořádat. Uvedené je umožněno tím, že zákonodárce přidělil zásadám územního rozvoje a územním plánům právní formu opatření obecné povahy. To je významné i pro otázku soudní ochrany dotčených osob, neboť okruh osob aktivně legitimovaných k podání návrhu na soudní přezkum těchto opatření obecné povahy je relativně široký. Legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je založena již tvrzením navrhovatele, že byl zkrácen na svých právech vydaným opatřením obecné povahy.⁸ Předmětnou aktivní procesní legitimaci mají dokonce i ekologické spolky představující dotčenou veřejnost, jde-li z jejich strany o námitky relevantní z hlediska jimi hájených zájmů.⁹ Právní forma opatření obecné povahy v případě uvedené územně plánovací dokumentace v daném ohledu zajišťuje kvalifikovanou účast dotčených osob, resp. dotčené veřejnosti na územním plánování a tím v dané oblasti posiluje participativní demokracii.

Na tomto místě nutno poznamenat, že tomu tak nebylo vždy. Před účinností StavZ, tj. před 1. 7. 2006, byla územně plánovací dokumentace ve své závazné části vydávána ve formě obecně závazných vyhlášek krajů v případě tzv. územních plánů velkých územních celků a obecně závazných vyhlášek obcí v případě územních plánů obcí (§ 29 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Nejen že proces vydávání těchto právních předpisů zdaleka neumožňoval tak širokou a přímou účast dotčených osoba, ale současně zcela absentovala přímá soudní ochrana dotčených osob (včetně vlastníků dotčených nemovitostí), jejichž práva a právem chráněné zájmy byly takovou územně plánovací dokumentací zasaženy. Ve srovnání s nynější právní úpravou tak předchozí právní úprava, využívající pro územní plánování formu právních předpisů, poskytovala nižší úroveň ochrany veřejných subjektivních práv osob dotčených územně plánovací dokumentací, což ve svém důsledku neprospívalo participativní demokracii v této oblasti. Nejde jen o účast dotčených osob a veřejnosti na vydávání územně plánovacích dokumentů, ale významná je v tomto ohledu i soudní ochrana, která má z hlediska své kontrolní funkce zaručit, že

⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, sp. zn. 1 Ao 1/2009.

⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14.

výsledky takové procesní účasti budou řádně vypořádány a nepůjde jen o formální participaci bez skutečného vlivu na výsledek.

Uvedená změna právní formy u územně plánovací dokumentace z právního předpisu na opatření obecné povahy přitom zcela odpovídá jejímu obsahu, kterým je na jedné straně konkrétní předmět regulace, spočívající v úpravě vztahující se k určitým – přesně specifikovaným – částem území obce nebo kraje a na straně druhé jde o regulaci adresovanou neurčitě vymezeným osobám, tzn. každému, kdo by chtěl s daným územím nakládat. I z materiálního hlediska jde tedy o typický smíšený, resp. konkrétně abstraktní správní akt, pro který byl institut opatření obecné povahy do právního řádu zaveden zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SpŘ“). Důvodová zpráva k SpŘ k institutu opatření obecné povahy uvádí, že zavedení tohoto institutu do právního řádu je motivováno mimo jiné tím, „aby dotčené osoby měly garantována minimální procesní práva i pro ten případ, že se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky“.¹⁰ Ostatně obecná právní úprava opatření obecné povahy ve SpŘ byla tvořena s ohledem na to, že v dané době opatřením obecné povahy měla být zejména územně plánovací dokumentace podle StavZ.

Na rozdíl od uvedeného politika územního rozvoje není opatření obecné povahy ani z formálního hlediska – StavZ jí tuto právní formu výslovně nepřiděluje – ani z hlediska materiálního, tj. jejího obsahu, jak vyplývá z příslušné judikatury. Ta dospěla k závěru, že obsah politiky územního rozvoje je primárně určen orgánům veřejné správy, nikoli těm, vůči kterým je veřejná správa vykonávána, tj. adresátům jejího veřejnosprávního působení a postrádá tedy jeden z nutných znaků opatření obecné povahy jako smíšeného správního aktu, kterým je jeho vnější (externí) závaznost.¹¹

Zatímco seznam případů, kdy zákonodárce přistoupil k výslovnému zakotvení formy opatření obecné povahy, se postupně od účinnosti SpŘ rozšiřoval – a v současné době již zvláštní právní úprava výslovně přiřazuje tuto právní formu k desítkám případů rozhodovací činností veřejné v různorodých oblastech¹² – naopak v rámci připravované rekodifikace stavebního práva je navrhován zcela opačný postup, pohříchu vracející územní plánování na úrovni obcí a krajů zpět formě právního předpisu.

3. Územně plánovací dokumentace podle věcného záměru

Již v úvodu zmíněný věcný záměr stavebního zákona obsahuje oproti současné právní úpravě zásadní změny, které podle obsahu věcného záměru mají vést ke zkvalitnění, zefektivnění a zkrácení procesů v této oblasti a přinést zjednodušení přípravy staveb i povolovacích procesů (podpora a zrychlení výstavby v České republice), při zachování potřebné úrovně ochrany všech práv a veřejných zájmů. Tyto změny obsažené ve věcném záměru se – vedle např. vytvoření jednotné soustavy státních stavebních úřadů po vzoru finanční správy, nebo sjednocení obecných požadavků na výstavbu – výrazně dotýkají také právě oblasti územního plánování. V kontextu problematiky participativní demokracie jde zejména o změny ve formě vydávání územně plánovací dokumentace (část 3.1) a zavedení územního rozvojového plánu (část 3.2).

¹⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých zákonů, ze dne 8. 9. 2004.

¹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2009, sp. zn. 9 Ao 3/2009.

¹² Viz HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. s. 129 a násl.

3.1 Změny ve formě vydávání územně plánovací dokumentace

Věcný záměr nového stavebního zákona navrhuje jako první variantu změnu právní formy, znamenající již výše zmíněné navrácení se k vydávání územně plánovacích dokumentů krajů a obcí ve formě právního předpisu; obecně závazné vyhlášky obce – územní plán obce, nebo obecně závazné vyhlášky kraje – územní plán kraje. Druhá varianta obsažená ve věcném záměru počítá v souvislosti s touto územně plánovací dokumentací se zachováním formy opatření obecné povahy (k tomu blíže v závěru této části).

Důvodem těchto změn v právní formě územně plánovací dokumentace mají být podle věcného záměru problémy, které současná forma opatření obecné povahy přináší, a to zejména v souvislosti se soudním přezkumem. Konkrétně věcný záměr konstatuje následující:

1) Příliš široký prostor k iniciování soudního přezkumu územně plánovací dokumentace:

Soudní přezkum může iniciovat v zásadě kdokoli, kdo tvrdí, že byl územně plánovací dokumentací ve formě opatření obecné povahy dotčen ve svých právech, včetně ekologických spolků. Navrhovatelé dokonce mohou soudní přezkum zahájit, aniž by předtím své námitky uplatnili v procesu projednávání územně plánovací dokumentace. Ačkoliv lze návrh na zrušení územně plánovací dokumentace podat soudu jen ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti¹³, uvedené omezení lhůtou zřejmě nedopadá na případ tzv. incidenčního přezkumu, kdy je současně podán správnímu soudu návrh ve věci, ve které bylo opatření obecné povahy užito¹⁴ (žalobce např. podá žalobu proti územnímu rozhodnutí a bude namítat nezákonnost obsahu územního plánu obce, na jehož základě bylo napadené správní rozhodnutí vydáno).¹⁵

2) Možnost zpětných zásahů do existujícího právního stavu vyplývající z možnosti zrušit opatření obecné povahy se zpětnými účinky „do minulosti“:

Podle § 101d odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, platí, že shledá-li soud opatření obecné povahy nezákonným, „*zruší jej (nebo jeho část) dnem, který v rozsudku určí.*“ Z tohoto ustanovení judikatura dovodila, že „*soud může za den zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části určit jakýkoliv den, nikoliv pouze den, který nastane až v budoucnu.*“¹⁶ Územně plánovací dokumentaci je proto možné zrušit „do minulosti“, tj. k určitému minulému datu či dokonce mimořádně i od počátku (*ex tunc*). V kombinaci s výše popsáním časově neomezeným incidenčním přezkumem se tak vymazávají časové limity pro možné zrušení územně plánovací dokumentace.

Tyto naznačené problémy stávající právní úpravy územně plánovací dokumentace, vyplývající z jejich právní formy opatření obecné povahy, které mají podle věcného zámětu negativní dopad na právní jistotu všech dotčených osob i na zájmy obce a na územní plánování samotné, mají být vyřešeny změnou jejich právní formy, resp. přidělením formy právního předpisu – obecně závazné vyhlášky, čímž má být posílena stabilita územně plánovací dokumentace.

Předmětná změna právní formy má přitom významný vliv jak na soudní přezkum tak i proces vydávání územně plánovací dokumentace, a tedy i na participaci dotčených osob, resp. dotčené veřejnosti v této oblasti (viz výše část 1 a 2).

¹³ Do konce roku 2017 tato lhůta činila 3 roky.

¹⁴ § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 5 As 194/2014.

¹⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, sp. zn. 3 As 157/2016. Srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2015, sp. zn. 5 As 2/2014.

Na rozdíl od právní formy opatření obecné povahy (podle její obecné právní úpravy i úpravy obsažené ve StavZ) neumožňuje obecná právní úprava vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů¹⁷ v zásadě žádné uplatnění procesních práv dotčených osob, resp. jejich přímou participaci na jejich tvorbě k ochraně jejich práv a právem chráněných zájmů.

Přitom zamýšlená zvláštní právní úprava nového stavebního práva by měla podle věcného záměru, pokud jde o proces pořizování a schvalování územního plánu kraje a obce, navázat na stávající právní úpravu projednávání a přijímání územního plánu obce a zásad územního rozvoje. Avizována je v tomto směru jen změna spočívající ve zjednodušení pořizování změn územních plánů krajů a obcí a v souběžném paralelním projednání návrhů územních plánů s veřejností a s dotčenými orgány. V tomto směru je ve věcném záměru dále výslovně konstatováno, že: „*Jedním z významných cílů rekodifikace je dosažení stavu, aby právě v územním plánování měla veřejnost náležitý prostor k vyjadřování se a k ochraně svých práv a právem chráněných zájmů. Dojde-li ke změně právní formy vydávání ÚPD na obecně závaznou vyhlášku samosprávy bude nutné v tomto smyslu upravit proces přijímání ÚPD, který by zajišťoval účast veřejnosti minimálně na obdobné úrovni, jako je tomu dnes.*“ Akcentována je ve věcném záměru v této souvislosti ochrana práv vlastníků nemovitostí, kterým má být zvláštní úpravou stavebního práva dán potřebný procesní prostor k ochraně jejich práv.

Jakkoliv věcný záměr prohlašuje, že má být účast dotčených osob na tvorbě územně plánovací dokumentace v zásadě zachována jako za současné právní úpravy, nutno poznamenat, že změna právní formy na právní předpis takové kontinuitě pramálo přejde.

Jakékoliv procesní zapojení osob dotčených právními předpisy do jejich vydávání není v podmínkách českého právního řádu typické.¹⁸ Do značné míry je to dáno také tím, že součástí právních předpisů není jejich odůvodnění, tak jako tomu je v případě individuálních správních aktů a právě i opatření obecné povahy. K právním předpisům veřejné správy se pravidelně vytváří odůvodnění, které je ale svou povahou tím, čím je důvodová zpráva k zákonu, tzn. není součástí právního předpisu a má jen jakousi pomocnou roli při jeho interpretaci. Vypořádání připomínek a námitek tak nemůže být součástí výsledného územně plánovacího dokumentu. Ostatně právní forma opatření obecné povahy, jehož součástí je i odůvodnění, bylo do našeho právního řádu zařazeno právě pro tyto případy, kdy má být správní akt adresovaný neurčitě vymezené skupině osob s dotčenými osobami projednán a výsledek projednání promítnut do vydaného správního aktu a jeho odůvodnění.

Nyní se má podle věcného záměru právní úprava územně plánovací dokumentace vrátit zpět k právní formě obecně závazných vyhlášek, která se zapojením dotčených osob způsobem a v rozsahu, jaký je stanoven *de lege lata*, a který věcný záměr slibuje zachovat, nepočítá. Věcný záměr přitom ani náznakem nevysvětluje, jak této kontinuity má být v souvislosti s právní formou obecně závazné vyhlášky dosaženo. Jen stěží si lze představit, že při zachování principiální povahy obecně závazných vyhlášek bude možné dosáhnout takového zapojení dotčených osob, jak tomu je za současné právní úpravy, která využívá formu opatření obecné povahy. Uvedené by bylo možné až

¹⁷ Tak jak je obsažena v zákoně 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a v zákoně 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ S jistou výjimkou se lze setkat v případě ochrany území ve smyslu právní úpravy podle § 40 a § 41 zákona č. 142/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, která počítá s možností vyjádření dotčených subjektů k návrhu příslušných právních předpisů před tím, než mají být schváleny. Vedle obcí a krajů, jejichž území se návrh dotýká, jsou to také vlastníci dotčených nemovitostí, kteří mohou proti návrhu právního předpisu uplatnit své námitky (§ 40 a § 41 zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů). Přitom o jednotlivých uplatněných námitkách se vydá správní rozhodnutí a návrh nařízení vlády musí být uveden do souladu s těmi námitkami, kterým bylo vyhověno. S ohledem na povahu právního předpisu v porovnání s opatřením obecné povahy je však uvedené problematické, jak je uvedeno dále v textu.

při zcela zásadní modifikaci obecně závazných vyhlášek pro účely vydávání územně plánovací dokumentace. Nejen že taková speciální právní úprava, zásadně měnící základní znaky právního předpisu, není z hlediska jednotnosti a přehlednosti právního řádu vůbec vhodná, ale především by se ve své podstatě jednalo o řízení o vydání opatření obecné povahy, které by bylo označeno nálepkou obecně závazné vyhlášky.

S ohledem na uvedené vyvstává otázka, proč by tedy vůbec měla být podle věcného záměru forma územně plánovací dokumentace měněna. Odpověď se tak zřejmě nachází nikoliv v úvahách o jejich vydávání, ale o jejich soudním přezkumu, na který má předmětná změna právní formy zásadní vliv, jak je vysvětleno následovně.

Právě v oblasti soudního přezkumu lze hledat důvody, pro které je ve věcném záměru předmětná změna právní formy navrhována. Potřebu této změny ostatně věcný záměr odůvodňuje zejména v souvislosti se soudním přezkumem. Nelze přehlédnout, že věcným záměrem identifikovaná (shora uvedená) místa stávajícího soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, mohou na úkor právní jistoty a efektivnosti ve výstavbě vychylovat soudní přezkum územně plánovací dokumentace více ve prospěch zvyšování úrovně ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob. Na druhou stranu změna právní formy územně plánovací dokumentace zpět na obecně závazné vyhlášky má do oblasti jejich soudního přezkumu natolik zásadní dopady, a to v neprospěch opatření obecné povahy zavedeného standardu soudní ochrany dotčených osob, že tuto změnu nelze považovat za přiměřenou.

Jednak jde především o zásadní zúžení aktivní legitimace k podání návrhu na soudní přezkum územně plánovací dokumentace jako obecně závazných vyhlášek. Osoby dotčené obecně závaznou vyhláškou, se samy nemohou domáhat přímo jeho zrušení, ke kterému je oprávněn toliko Ústavní soud. K podání návrhu na zrušení přímo podzákoného právního předpisu jsou aktivně legitimovány jen specifické subjekty, jako např. vláda, skupina (25) poslanců nebo (10) senátorů, Veřejný ochránce práv, a orgány dozoru nad právo tvorbou územních samosprávných celků, a v určitých případech také obec i kraj pokud jde o právní předpisy územních samosprávných celků.¹⁹ Dotčené osoby mohou pouze buď podat nenárokový podnět příslušnému dozorovému orgánu, aby soudní přezkum takového správního aktu vyvolal, nebo mohou zrušení obecně závazné vyhlášky dosáhnout až v souvislosti s ústavní stížností v konkrétní věci, ve které byla aplikována a došlo současně k porušení některého ze základních práv garantovaných ústavním pořádkem. Nicméně v takových případech je nejen nezbytné vyčerpat všechny prostředky ochrany proti aktu aplikace práva (včetně soudního přezkumu správními soudy), ale jak sám věcný záměr zdůrazňuje, Ústavní soud velmi silně trvá také na tzv. akcesoritě incidenčního návrhu. Nejprve totiž posoudí, zda ústavní stížnost, ke které se incidenční návrh váže, není zjevně neopodstatněná či z jiného důvodu nepřijatelná. Pokud nepřijatelná či zjevně neopodstatněná je, pak Ústavní soud automaticky odmítá i incidenční návrh, který tak „sdílí osud“ ústavní stížnosti. Není-li totiž samotná ústavní stížnost schopná věcného projednání, odpadá tím současně i základní podmínka možného projednání návrhu na zrušení právního předpisu.²⁰ Uvedené představuje výrazný limit pro iniciování soudního přezkumu územně plánovací dokumentace ve formě obecně závazné vyhlášky. S takto úzce vymezeným okruhem osob aktivně legitimovaných k soudnímu přezkumu, resp. (ne)přístupem dotčených osob k soudní ochraně, věcný záměr počítá.

¹⁹ Taxativní výčet těchto subjektů je obsažen v § 64 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 9. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2162/13, či ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 4008/13.

V souvislosti s neexistencí právních prostředků přímé soudní (ani jiné) ochrany proti nezákonným obecně závazným vyhláškám vzniká problém, neboť do práv jednotlivců je územně plánovací dokumentací zasahováno nikoliv až individuálním rozhodnutím, nýbrž právě již územně plánovací dokumentací. Přitom jak Ústavní soud k důležitosti etapy schvalování územně plánovací dokumentace a s ní související soudní ochrany konstatoval, tuto etapu nelze „*plně kompenzovat dostatečně reálnou ochranou práv v následných fázích stavebního řízení*“.²¹ Změna se má přitom týkat nejen územně plánovací dokumentace nově přijímané, ale i té již schválené, neboť u této existující územně plánovací dokumentace má nabytím účinnosti nového zákona *ex lege* dojít ke změně právní formy z opatření obecné povahy na obecně závaznou vyhlášku kraje, resp. obecně závaznou vyhlášku obce.²²

Na uvedeném výrazném omezení přístupu osob dotčených územně plánovací dokumentací k soudní ochraně, a tím tedy významné snížení úrovně ochrany jejich subjektivních práv, ve svém důsledku oslabující i participativní demokracii v této oblasti, pak nic zásadního nezmění ani oprávnění soudů podle čl. 95 odst. 1 věta druhá Ústavy, podle kterého si soudce správního soudu může posoudit soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem či mezinárodní smlouvou. Pokud soudce dospěje k závěru, že tento právní předpis zákona či mezinárodní smlouvě odporuje, pak jej nesmí aplikovat. Nejen že na straně dotčených osob uvedený postup nepředstavuje nástroj soudního přezkumu těchto obecně závazných vyhlášek, který by byl v jejich dispozici (alespoň srovnatelně jako je tomu u opatření obecné povahy), současně ale, jak uvádí sám věcný záměr, takový postup nebude znamenat – navzdory zjištěné nezákonnosti – obecné zrušení územně plánovací dokumentace, pouze se v dané konkrétní věci nepoužije a zůstane nadále v ostatních věcech platnou a závaznou, což v rozporu s cíli rekodifikace stavebního práva vnáší prvek právní nejistoty. Nadto nelze přehlédnout, že celková koncentrace soudního přezkumu územně plánovací dokumentace až k Ústavnímu soudu neodpovídá jeho postavení, ze kterého vyplývá, že má zpravidla poskytovat až subsidiární prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, nastupující až po vyčerpání všech jiných prostředků ochrany.

Na tomto místě lze uzavřít, že změna právní formy územně plánovací dokumentace nepochybně vede k cílům, které si věcný záměr pro oblast jejich soudního přezkumu vytyčil, nicméně se domnívám, že nejde o změnu potřebnou, neboť do práva na soudní ochranu osob dotčených územně plánovací dokumentací zasahuje přespříliš. Cíle, spočívajícího především v posílení právní jistoty v oblasti soudního přezkumu územně plánovací dokumentace, lze dosáhnout způsobem k ochraně veřejných subjektivních práv šetrnějším. Tím je změna právní úpravy soudního přezkumu územně plánovací dokumentace jako opatření obecné povahy, jak to předpokládá druhá z variant obsažených ve věcném záměru. Ta by do jisté (přípustné) míry mohla adekvátně reagovat na soudní judikaturu tam, kde byla soudní interpretací oslabena rovnováha mezi soudní ochranou veřejných subjektivních práv na straně jedné a právní jistotou a legitimním očekáváním na straně druhé.

Aniž by již nyní bylo zřejmé, která (a zda vůbec některá) z obou variant nakonec skutečně spatří „světlo světa“, lze k tomu jen dodat, že vypracování návrhu stavebního zákona v části upravující územně plánovací dokumentaci tak, aby měla formu právního předpisu, bylo usnesením vlády uloženo ministryni pro místní rozvoj.

3.2 Zavedení územního rozvojového plánu

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

²² Srov. obdobně, ale v opačném směru zákonem provedenou změnu obecně závazných vyhlášek na opatření obecné povahy v přechodných ustanoveních § 188 odst. 4 StavZ.

Důsledky pro zapojení dotčených osob do územního plánování však nevyvolává věcný záměr jen v souvislosti s navrhovanou změnou právní formy územně plánovací dokumentace, jak se jim věnuje předchozí část, ale rovněž navrhované zavedení nového územně plánovacího nástroje, kterým má být tzv. územní rozvojový plán.

Územní rozvojový plán má být celostátním nástrojem územního plánování, který má nahradit politiku územního rozvoje. Mohlo by se proto zdát, že v této souvislosti žádný zásah v podobě omezení účasti dotčených osob nehrozí, neboť, jak je uvedeno výše, stávající celostátní územní plánovací dokument, který má být územním rozvojovým plánem nahrazen, primárně neukládá práva a povinnosti adresátům veřejné správy, z hlediska svého obsahu proto není opatřením obecné povahy a z tohoto hlediska není ani problematické, že *de lege lata* se jeho vydávání dotčené osoby neúčastní, a to za současné absence možnosti iniciace soudního přezkumu z jejich strany.

Opak je však pravdou a i v souvislosti se zavedením územního rozvojového plánu by ke snížení úrovně ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob došlo, neboť společně s jeho zavedením má dojít i ke změně toho, co může být obsahem tohoto celostátního územně plánovacího dokumentu.

Podle věcného záměru má územní rozvojový plán představovat závazný celostátní nástroj územního plánování v dostatečné podrobnosti, na jehož základě bude možné rychle umísťovat (resp. povolovat ve správním řízení) celostátně významné záměry, včetně záměrů společného zájmu a záměry přesahující rámec jednotlivých krajů. Zejména jde o stavby veřejné dopravní a veřejné technické infrastruktury. Dále má tento celostátní územně plánovací nástroj stanovit, pro které veřejně prospěšné stavby je možné vyvlastnění pro účely realizace těchto strategických záměrů. Územní rozvojový plán by tak měl obsahovat nejen to, co obsahuje dnešní politika územního rozvoje (koncepční a strategické části), ale navíc také část podrobněji upravující konkrétní celostátně významné záměry, a to podobně jako dnešní zásady územního rozvoje popř. územní plány. Výslovně k tomu věcný záměr uvádí, že „*Územní rozvojový plán má nově, především v návaznosti na stávající politiku územního rozvoje – ovšem na rozdíl od ní závazně nejen pro nižší ÚPD, ale i pro rozhodování v konkrétních řízeních – vymezit plochy a koridory, zejména dopravní a technické infrastruktury mezinárodního a republikového významu, resp. plochy a koridory, které svým významem přesahují území jednoho kraje. Svou podrobností bude územní rozvojový plán upravovat otázky pro celostátně významné záměry až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze pro nižší ÚPD, což umožní jeho využití pro účely rozhodování o nich ve správním řízení. Další důležitou funkcí územního rozvojového plánu má být určení těch staveb a opatření, které jsou veřejně prospěšnými stavbami nebo opatřeními s možností vyvlastnění*“. Sledovaným cílem je zrychlení povolovacích procesů pro celospolečensky významné záměry v potřebném čase, bez nutnosti čekat na promítnutí celostátního nástroje územního plánování do územně plánovací dokumentace na úrovni krajů a obcí. Podle věcného záměru stát v tomto ohledu již nebude závislý na rozhodnutí krajů a obcí při přijímání či změnách jejich územně plánovací dokumentace.

Svou podrobností tedy může územní rozvojový plán upravovat otázky až na úrovni podrobnosti dosud vymezené pouze krajskými zásadami územního rozvoje a jeho závazná část tak bude závazná pro všechny osoby. Nikoliv pouze pro orgány veřejné správy jako v případě stávající politiky územního rozvoje, na jejíž proces projednání a schválení má územní rozvojový plán podle věcného záměru navazovat – zásady územního rozvoje mají být vydávány nařízením vlády a účast dotčených osob, taková jako tomu je *de lege lata* dnes u krajských zásad územního rozvoje, je tak vyloučena.

Nelze popřít, že navrhovaná změna ve své podstatě sleduje legitimní cíl – vedle shora uvedeného také naplnění povinností České republiky plynoucích z nařízení Evropského parlamentu a Rady č.

č. 347/2013, ze dne 17. dubna 2013, kterým se stanoví hlavní směry pro transevropské energetické sítě a rovněž ve vztahu k projektům transevropské dopravní sítě (TEN-T) v návrhu nařízení Evropského Parlamentu a Rady o zjednodušení opatření na zlepšení realizace transevropské dopravní sítě.

Nicméně opět se domnívám, že předmětná změna k dosažení těchto cílů není adekvátní a územní rozvojový plán by v souladu se svým obsahem měl mít formu opatření obecné povahy. Obecná procesní úprava opatření obecné povahy dává širokou možnost zvláštním zákonům, aby upravily postup při vydávání opatření obecné povahy rozdílně od SpŘ, a to tak, že jej zjednoduší a „zrychlí“. Nutno však doplnit, že na druhou stranu by zvláštní právní úprava neměla popřít podstatu opatření obecné povahy tak, že by zbyla pouze „bezobsažná skořápka“, v podstatě svým obsahem obdobná formě právních předpisů.

Opět se zdá, že navzdory důvodům uvedeným ve věcném záměru je skutečným důvodem zavedení územního rozvojového plánu snaha o omezení soudního přezkumu v této oblasti, obdobně jako při změně právní formy územně plánovacích dokumentů krajů a obcí. Soudní ochrana je v případě nařízení vlády dotčeným osobám ještě o něco méně přístupná, neboť v jejich případě navíc odpadá dozor Ministerstva vnitra, k němuž by mohly dotčené osoby podat alespoň podnět, jako v případě obecně závazných vyhlášek.

K územním rozvojovým plánům lze závěrem ještě poznamenat, že jejich zavedení řeší nejen věcný záměr rekodifikace stavebního práva, ale má být zaveden již také aktuálně projednávanou novelou stavebního zákona, předloženou vládě pod č. j. 162/19.

4. Závěr

S ohledem na obsahovou kontinuitu územně plánovací dokumentace obcí a krajů *de lege lata* s tou, která je věcným záměrem navrhována, nelze pochybovat, že z materiálního hlediska jsou u územních plánů obcí a krajů stejně jako u stávajících územních plánů obcí a zásad územního rozvoje naplněny oba pojmové znaky opatření obecné povahy, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.²³ Nově tyto pojmové znaky opatření obecné povahy má podle věcného záměru naplňovat i územně plánovací dokumentace na celostátní úrovni, neboť na rozdíl od dnešní politiky územního rozvoje má ve své závazné části stanovit adresátům veřejné správy práva a povinnosti.

Jakkoliv ale z hlediska materiálního budou tyto územně plánovací dokumenty naplňovat znaky opatření obecné povahy, nebude je možné při vydávání za opatření obecné povahy považovat, a aplikace části šesté SpŘ, obsahující obecnou právní úpravu opatření obecné povahy nepřipadá v úvahu. Jde totiž o případy, kdy zákon tuto územně plánovací dokumentaci má označovat (navzdory jejich obsahu) za obecně závaznou vyhlášku obce nebo kraje a nařízení vlády. Situace, kdy zákonodárce (1.) předpokládá určitou činnost správního orgánu a (2.) pro tuto činnost stanoví určitou formu, nelze z obsahu vydávaného aktu dovodit, že se jedná o akt jiný než zákonem výslovně předvídaný.²⁴

Pokud jde o soudní přezkum, judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu připouští, že lze jako opatření obecné povahy na základě materiálního přístupu soudně přezkoumávat zcela výjimečně i úkon, u kterého zákonodárce jednoznačně projevil vůli, aby byl vydán v určité právní formě (rozdílně od opatření obecné povahy), a při této vůli setrvá (nedojde v tomto ohledu ke změně právní úpravy). Jde však o případy, kdy může být tato forma pro účely soudního přezkumu

²³ Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

²⁴ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2010, sp. zn. 2 Ao 3/2010.

zvrácena pouze Ústavním soudem, „*který — aniž by svou pravomoc překročil — může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu*“²⁵, jak již učinil ve zcela ojedinělém případě přezkumu nařízení obce²⁶, kterým se vymezují oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určité úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy.²⁷

Argumentace Ústavního soudu, na jejímž základě byla (mimořádně) prolomena zákonem přidělená právní forma správnímu aktu ve prospěch jeho materiálního posouzení jako opatření obecné povahy, se opírá o rozdílnost mezi soudním přezkumem právních předpisů na jedné straně a opatřením obecné povahy na straně druhé a z tohoto porovnání plynoucí rozdílnosti úrovně ochrany veřejných subjektivních práv adresátů těchto správních aktů. Formě opatření obecné povahy byla v tomto ohledu dána přednost, neboť je pro adresáta dotčeného daným správním aktem příznivější než forma právního předpisu.

Nutno zdůraznit, že v takovém případě správní soud, který právní předpis přezkouvá jako opatření obecné povahy, v otázce dodržení zákonnosti procesu jejich vydání logicky zjišťuje, zda nebyl porušen proces vydávání náležející dané právní formě, ve které měl být právní předpis podle znění zákona vydán, nikoliv zda byl dodržen proces vydávání opatření obecné povahy podle části šesté SpŘ. Tak dalece tento mimořádný průlom nejde.²⁸

Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu se přitom zdá, že k uvedenému prolomení zákonem přidělené formy právního předpisu ve prospěch existence naplnění pojmových znaků opatření obecné povahy, přistoupí Ústavní soud jen zcela výjimečně. Např. při následném přezkumu obecně závazné vyhlášky o regulaci veřejného pořádku, Veřejný ochránce práv (jako účastník řízení) poukázal na to, že v kontextu této judikatury Ústavního soudu ve věci parkovacích zón, pojmové znaky opatření obecné povahy naplňuje celá řada právních předpisů obcí. V případě žádného dalšího přezkumu právních předpisů obcí však již v odůvodnění svých rozhodnutí Ústavní soud jakkoliv nepochyboval o své příslušnosti v tom smyslu, že pro účely soudního přezkumu jde o opatření obecné povahy.

Nicméně i přes to nesdílím stejné přesvědčení, jaké je vyjádřeno v této souvislosti ve věcném záměru, podle kterého „*z ústavního práva neplyne závazek pro zákonodárce, aby územní plány měly formu opatření obecné povahy, obecně závazné vyhlášky či zcela jinou konkrétní formu. Jde o otázku volby zákonodárce dle smysluplnosti a vhodnosti*“. S ohledem na význam zasažených práv územně plánovací dokumentací, v porovnání s právy, která jsou dotčena obecně závaznými vyhláškami regulujícími veřejný pořádek, nebo i regulací týkající se parkovacích zón, se lze domnívat, že měl-li by být předmětný mimořádný průlom do zákonem přidělené právní formy Ústavním soudem někdy zopakován, bylo by to právě v takovém případě, jakým je územně plánovací dokumentace. Nešlo by přitom o situaci ideální, neboť věcná příslušnost soudu by nevyplývala ze zákona, ale z rozhodnutí Ústavního soudu.

Pokud by však v návaznosti na věcný záměr výsledná podoba nového stavebního zákona, resp. v něm obsažené právní úpravy vydávání územně plánovacích dokumentů s povahou opatření obecné povahy ale ve formě právních předpisů, současně vylučovala možnost efektivní ochrany veřejných subjektivních práv dotčených osob již při jejich vydávání, je, myslím si, „ve hře“ i zrušení těchto

²⁵ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, sp. zn. 8 Ao 7/2010.

²⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.

²⁷ § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁸ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2012, sp. zn. 9 Ao 8/2011.

částí nového stavebního zákona pro neústavnost. Pro bližší úvahy tímto směrem je však nezbytná znalost paragrafového znění nového stavebního zákona, které v době zpracování příspěvku nebylo ještě k dispozici a podle věcného záměru má být zpracováno do konce října 2019.

S ohledem na shora uvedené lze také uzavřít, že ať bude přijat nový zákon v jakékoliv z variant (změna právní formy na právní předpis či zachování formy opatření obecné povahy), dojde k omezení účasti osob na územním plánování; v případě prosazení právní formy právního předpisů pak k omezení výraznějším, než v případě zachování a modifikování právní formy opatření obecné povahy. Obecně lze proto shrnout, že participativní demokracie v územním plánování bude více či méně oslabena, a to zdá se ve prospěch demokracie zastupitelské (vyjma změny související se zavedením územního rozvojového plánu), neboť změna formy územně plánovací dokumentace na obecně závaznou vyhlášku vede k jistému posílení postavení samospráv v oblasti územního plánování, neboť vůle zastupitelského sboru bude méně ovlivnitelná aktivitou dotčených osob. Nicméně se nedomnívám, že by uvedené znamenalo pro demokracii jako takovou remízu, ale spíše prohru...

Seznam použitých publikací

- BOUCHE-FLORIN, Luc-Émile, Vincent GOODSTADT, Elias BERIATOS, et al. Evropská charta participativní demokracie v územně plánovacích procesech: schválena v Dublinu 17. října 2015. Přeložil Jan MATTUŠ. Brno: Ústav územního rozvoje, 2017. ISBN 978-80-87318-59-1.
- HEJČ, David a Lenka BAHÝLOVÁ. Opatření obecné povahy v teorii a praxi. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2017. 252 s. Právní instituty. ISBN 978-80-7400-276-2.
- HRUBEŠ, Milan. Co je participace a participativní demokracie? Ing Jiří Pánek. GeoParticipace: Jak používat prostorové nástroje v rozhodování o lokalitách, ve kterých žijeme? 1. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2014. ISBN 978-80-244-4359-1.
- JURNÍKOVÁ, Jana, Soňa SKULOVÁ, et al. Správní právo: zvláštní část. 6. doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2009. Edice učebnic Právnické fakulty. ISBN 978-80-210-4847-8.
- SLÁDEČEK, Vladimír, Olga POUPEROVÁ, et al. Správní právo: zvláštní část : (vybrané kapitoly). 2. vyd. Praha: Leges, 2014. Student. ISBN 978-80-87576-48-9.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

VÝZVY DEMOKRACIE PRO ROZHODOVÁNÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ O POCHYBNOSTECH

APPEALS OF DEMOCRACY TO THE DECISION-MAKING OF ADMINISTRATIVE BODIES ON DOUBTS

JUDr. Aleš Sova²⁹

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Krajský úřad Moravskoslezského kraje

Recenzent: doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

Klíčová slova: Demokracie, pochybnost, rozhodování, správní orgán, ústava.

Keywords: Democracy, doubt, decision-making, administrative body, constitution.

Resumé: Příspěvek upozorňuje na nespravedlivě opomíjený, ale četný institut správního práva rozhodování v pochybnostech. Věnuje se mu z pohledu ústavní deklarace, že Česká republika je demokratický právní stát založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Tuto deklaraci lze vnímat také jako výzvy demokracie, a to i pro rozhodování pochybností. Na konkrétních příkladech rozhodování pochybností, například o charakteru pozemku nebo v oblasti vodního hospodářství, je popsáno, zda a jak se stát při tomto rozhodování projevuje jako demokratický právní stát a onu deklaraci naplňuje. S tím vším souvisí také striktní dodržování zásady zákonnosti, včetně úplnosti zákonné úpravy v kritériích podstatných pro rozhodování, nebo umožnění každému domáhat se svých práv u příslušného orgánu bez omezení zahájení řízení pouze na způsob z moci úřední.

Summary: The article gives attention to the unjustly ignored, but frequent institution of the administration law decision-making on doubts. The article deals with this institution from point of view of constitutional statement, that the Czech Republic is democratic legal state based on respect for rights and freedoms of human and citizen. It is possible to take this declaration like the appeals of democracy also for the decision-making on doubts. The article gives a description of specific examples of decision-making on doubts, for example in case of the nature of piece of land or in the field of water management. The question is, if the state behaves by the decision-making on doubts like democratic legal state and it fulfils this declaration and how. It is also a correlative of rigorous respect to rule of legality, including all decisive criterions for decision-making in act of law, or of

²⁹ Autor je doktorandem právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a právníkem odboru životního prostředí a zemědělství Krajského úřadu Moravskoslezského kraje.

chance for everyone to claim his law on the appropriate authority with no restraint on beginning of procedure only in an official capacity.

1. Úvod

Příspěvek pojednává o institutu správního práva rozhodování v pochybnostech³⁰ a vychází přitom z teze, že tomuto rozhodování není právní teorií věnována taková pozornost, jakou si pro svůj význam zaslouží. Snahou autora příspěvku je tento stav napravit, neboť lze tuto materii shledat zajímavou a významnou pro právní vědu i pro praxi. Vždyť rozhodnutí, respektive odstranění pochybností má v konečném důsledku dopad do sféry osoby, které se dotýká. Výskyt takového rozhodování správními orgány je četný.³¹

Pochybnost představuje nejistotu nebo nedůvěru ohledně stavu věci a v prostředí práva je nežádoucí, neboť právo má představovat právní jistotu. Je třeba pochybnost odstranit. Nelze se však rozhodovat „naslepo“, zcela libovolně. Pro rozhodování pochybností státní mocí je žádoucí mít pravidla, aby byla chráněna práva a povinnosti dotčených osob, kterých se rozhodování pochybností týká, a naplňována jejich legitimní očekávání.

Nejedná se o rozhodování za stavu pochybnosti, nýbrž o autoritativní rozhodnutí oněch pochybností. K odstranění pochybností zpravidla dochází ve správním řízení rozhodnutím deklaratorní povahy. Volba formy je věcí zákonodárce a mělo by se tak dít s ohledem na význam a dopady výsledného správního úkonu.³² Rozhodnutí závazně deklaruje, jaká práva a povinnosti na dotčenou osobu dopadají, respektive jakému právními režimu je podřazena posuzovaná věc.

Rozhodování v pochybnostech není jen institut český, ale zná jej i zahraniční právní úprava,³³ a z historického pohledu jde o institut tradiční.³⁴

Rozhodování správních orgánů v pochybnostech ovšem má i ústavněprávní souvislosti. Tento příspěvek se jimi zabývá z pohledu čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění, (dále jen „Ústava“), podle něhož „Česká republika

³⁰ Text zákona používá slovní spojení rozhodování „v pochybnostech“. Významově jde o rozhodování „o pochybnostech“. Nejedná se o rozhodování věci za stavu pochybností, nýbrž přímo o meritorní rozhodnutí pochybností.

³¹ Například výčet na úseku životního prostředí viz PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843. Rozhodování v pochybnostech ovšem znají i jiné oblasti veřejné správy.

³² Blíže ohledně správních aktů, včetně podobných úkonů, viz například STAŠA, Josef. Část třetí, kapitola IX. Správní akty. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 9788074006241, s. 133 a násl. Viz obdobně též například zjednodušující postup namísto územního řízení a územního rozhodnutí, tj. územní souhlas. DIENSTBIER, Filip. Kapitola 12. Územní plánování. In SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kolektiv. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 9788087576489, s. 233.

³³ Například podle čl. 10 odst. 4 bavorského lesního zákona se rozhoduje, zda se jedná o les ochranný. [Waldgesetz für Bayern (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), das zuletzt durch § 1 Nr. 392 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.]. Blíže k výskytu institutu rozhodování v pochybnostech v zahraničí viz též SOVA, Aleš. Institut správního práva rozhodování pochybností ve vztahu ke globalizované společnosti. In *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 43 – 48. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2018/>.

³⁴ Zmínit lze již císařský patent č. 250/1852 ř. z., jímž se vydává lesní zákon. Ten v § 18 stanovil, že „vzejdouli při lesích, které jsou nějakou služebností lesní zavázány, pochybnosti, nesnáze a rozepry strany toho, zdaliž se na ně vztahují ustanovení v §§ předešlých obsažená, rozhodovati mají v příčině jich úřadové političtí, aniž se připoustí cesta právní.“

je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“, a zároveň z pohledu čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, podle nichž „státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“ a „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“. Tato ustanovení lze vnímat jako výzvy demokracie pro rozhodování správních orgánů o pochybnostech, respektive též pro zákonodárce, aby v případě potřeby přijal změny stávající právní úpravy. Zejména prizmatem takto ústavně zakotvené zásady zákonnosti je žádoucí nahlédnout na stručnost právní úpravy rozhodování v pochybnostech a zahajování řízení v těchto věcech.

2. Stručnost právní úpravy rozhodování v pochybnostech

„Nezbytným předpokladem právního státu ... je právní jistota, související s požadavkem stability práva a zákonnosti právo tvorby. Nutnou podmínkou právní jistoty je kromě jiného jasnost (určitost) právních norem.“³⁵ V souladu se zásadou zákonnosti je zaváděn institut rozhodování pochybností prostřednictvím jednotlivých zákonů.

V zákonech se tento institut promítá tak, že se jedná o právní normy velmi stručné. Jsou to jen jedna věta nebo jeden odstavec v příslušném zákoně, který rozhodování pochybností zmiňuje, a jedno kompetenční ustanovení, které určuje správní orgán příslušný k projednání věci.³⁶ Přílišná strohost právní úpravy vyvolává otázky, pokud jde o použití jak hmotněprávní úpravy, tak procesně právní úpravy.³⁷ Nezbytně pak dochází k dotváření pravidel takového rozhodování, a to zejména prostřednictvím judikatury správních soudů.³⁸

Například odstraňování pochybností o charakteru pozemku je řešeno recentní právní úpravou následovně. V § 1 odst. 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že „o tom, že jde podle odstavců 2 a 3 o součásti zemědělského půdního fondu, rozhoduje v pochybnostech orgán ochrany zemědělského půdního fondu“, a v § 3 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, je stanoveno, že „v pochybnostech o tom, zda jde o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů“. Správní soudy seznaly,³⁹ že jsou tyto právní úpravy natolik obdobné, že závěry k jedné z nich platí i pro druhou.

Z judikatury správních soudů⁴⁰ je možné vysledovat ve vztahu k rozhodování pochybností o charakteru pozemku preferenci rozhodnutí podle skutečného stavu věci. Je však třeba zkoumat

³⁵ VYHNÁNEK, Ladislav. Kapitola XIII. Osobní svoboda. In KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 9788074786648, s. 472.

³⁶ Ojedinělou výjimkou z „pravidla“ stručnosti je § 24a zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Blíže k procesním souvislostem viz též SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz.

³⁸ K tomu blíže viz též SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz.

³⁹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 As 89/2008-80, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 230/2015-34, oba dostupné z www.nssoud.cz.

⁴⁰ Rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 94/2008-44 ze dne 18. 12. 2009, č. j. 9 As 230/2015-34 ze dne 7. 1. 2016, č. j. 9 As 246/2016-46 ze dne 22. 6. 2017 a č. j. 1 As 24/2016-61 ze dne 13. 7. 2017, dostupné z www.nssoud.cz.

všechny souvislosti, například historické, zkoumat, jak ke skutečnému stavu pozemku došlo a zda se tak nestalo v rozporu se zákonem. Rozhodnutí pochybností o charakteru pozemku nesmí osvědčit stav, k němuž došlo nelegálně.

Soudy dotvořená pravidla rozhodování pochybností je žádoucí zohlednit *de lege ferenda*, tj. změnit v tomto smyslu zmíněné zákony, které by neztratily nic na své abstraktnosti a obecnosti, obsahovaly by však pravidla, která nyní působí jen silou precedentů.⁴¹ Nyní jsou tato pravidla prakticky limitována znalostí oněch precedentů osobami, které pochybnosti mají i které pochybnosti rozhodují, jakož také skutečností, že rozhodnutí soudů, byť dohromady představují postupně vytvořenou a ucelenou argumentaci, vztahují se jen ke konkrétním případům, avšak obecně se zásadně předpokládá znalost vlastního textu zákona a postup podle něj.

Při tvorbě doplnění stávající právní úpravy se lze inspirovat i zahraniční právní úpravou. Například rakouský lesní zákon z roku 1975⁴² také zná v § 5 rozhodování pochybností, jestli je pozemek lesem, přičemž řízení lze zahájit z moci úřední i na návrh a platí vyvratitelná domněnka, podle které úřad rozhodne, že se o les jedná, pokud zjistí, že pozemek byl lesem ve smyslu tohoto zákona ke dni podání návrhu nebo předcházejících deset let.

Také jako výzvu demokracie lze vnímat požadavek, aby Česká republika jako právní stát měla práva, potažmo povinnosti dotčených osob upravena přehledně a srozumitelně, se snadnou dostupností bez složitého vyhledávání všech souvislostí, a to v plném rozsahu těchto práv a povinností. Dotčené osobě má být předem známo, podle jakých kritérií správní orgán její věc rozhoduje. Česká republika jako demokratický právní stát by měla mít všechny relevantní okolnosti pro rozhodnutí správních orgánů v pochybnostech obsaženy v zákonech. Byť by šlo o „pouhé“ zohlednění zákonodárcem judikatury správních soudů.

3. Zahajování řízení v pochybnostech

S odkazem na ústavní limity zásady zákonnosti⁴³ lze konstatovat, že pro rozhodování pochybností musí existovat pro správní orgán zákonné zmocnění. To včetně zmocnění pochybnosti odstranit případně dokonce i z moci úřední, nikoli tedy pouze na žádost. Takové zmocnění by mělo být výslovné,⁴⁴ což není zcela splněno, když zákon pouze stanoví, že správní orgán rozhodne v pochybnostech, a nestanoví již například „a to i z moci úřední“. Praxe, ani správní soudy však

⁴¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, in *Sbírka rozhodnutí Nejvyššího správního soudu*, číslo 1/2017, číslo rozhodnutí 3501, ISSN 2533-7416: Právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem nemůže správní orgán v jiných obdobných případech bez dalšího odmítnout jako „ojedinělé soudní rozhodnutí“. Z povahy a postavení Nejvyššího správního soudu plyne, že právní názory vyslovené v jeho rozhodnutích mají být zásadním vodítkem pro správní orgány i instančně podřízené správní soudy v obdobných věcech; takový právní názor je navíc závazný v jiných obdobných případech i pro samotný Nejvyšší správní soud a lze jej v jeho precedenčním účinku zvrátit jen rozhodnutím rozšířeného senátu či rozhodnutími „nadřízených“ soudních orgánů (Ústavní soud, Evropský soud pro lidská práva, Soudní dvůr Evropské unie). Je namístě, aby orgány právní názor Nejvyššího správního soudu reflektovaly a aby jej i respektovaly, ledaže by snesly vůči argumentům v něm uvedeným vskutku závažné protiargumenty, které dosud nebyly Nejvyšším správním soudem vzaty v úvahu.

⁴² Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975) StF: BGBl. Nr. 440/1975 (NR: GP XIII RV 1266 AB 1677 S. 150. BR: 1392 AB 1425 S. 344.)

⁴³ Zásada zákonnosti je obsažena také v § 2 odst. 1 a 2 správního řádu. Blíže viz též VOPÁLKA, Vladimír, PRAŠKOVÁ, Helena. Část čtvrtá, kapitola XVII, oddíl 4. Základní zásady činnosti správních orgánů. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 9788074006241, s. 253.

⁴⁴ VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 9788072731664, s. 474.

o takovém zmocnění správních orgánů nepochybují, když v odstraňování pochybností vidí veřejný zájem.⁴⁵

Výzvou demokracie rovněž je, aby byl zajištěn přístup dotčených osob k příslušným správním orgánům, které jejich věc vyřeší. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), obsahuje četný výskyt rozhodování v pochybnostech. Je ovšem vykládán tak, že řízení zde může být zahájeno pouze z moci úřední.

Podle § 126 odst. 8 vodního zákona: „V řízeních podle § 3 odst. 3, § 8 odst. 4, § 12 odst. 1, § 38 odst. 15, § 43 odst. 2, § 44 odst. 3, § 53, § 55 odst. 4, § 56 odst. 5, § 61 odst. 6, § 64 odst. 2 a § 71 odst. 4 rozhoduje vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí z moci úřední.“ Toto ustanovení zahrnuje také všechny případy odstraňování pochybností podle vodního zákona. Ten předpokládá například rozhodování vodoprávních úřadů v pochybnostech podle § 3 odst. 3 o tom, zda se jedná nebo nejedná o povrchové nebo podzemní vody, podle § 43 odst. 2 o tom, zda jde o vodní tok, nebo podle § 55 odst. 4 o tom, zda jde o vodní dílo.

K ustanovení § 126 odst. 8 vodního zákona uvádí komentářová literatura⁴⁶ následující. „K vyloučení pochybností o charakteru vyjmenovaných vodoprávních řízení se stanovuje, že v uvedených případech se vždy jedná o řízení z moci úřední (srov. § 42 a § 46 správního řádu). Nejedná se jistě o úplný výčet všech vodoprávních řízení zahajovaných z moci úřední (resp. toto ustanovení nevylučuje, že i jiná řízení podle vodního zákona budou zahajována z moci úřední), ale v případě vyjmenovaných řízení bylo třeba, aby jejich charakter byl postaven najisto.“

Ustanovení § 126 odst. 8 bylo do vodního zákona doplněno s účinností ode dne 1. 8. 2010 a z důvodové zprávy k příslušné novele se podává následující odůvodnění. „Navrženo společné ustanovení v tom smyslu, že všechna řízení zahajovaná v pochybnostech bude rozhodovat vodoprávní úřad z moci úřední. Tímto opatřením se sleduje snížení administrativní zátěže a zrychlení řízení.“

Ono ustanovení skutečně jazykově vyznívá tak, jak uvádí citovaný komentář i důvodová zpráva. Na druhé straně ovšem nestanoví, že jde o řízení pouze z moci úřední, přičemž absence slova „pouze“ může být pro výklad tohoto ustanovení významná. Zohlednili se totiž zmíněná zásada zákonnosti podle Ústavy, lze ono ustanovení vodního zákona vnímat jako žádoucí zákonnou úpravu, která umožňuje vodoprávním úřadům rozhodovat v pochybnostech z moci úřední. Protože státní moc lze uplatňovat jen tak, jak stanoví zákon. Oproti tomu každý může činit, co mu zákon nezakazuje. Jeví se tedy, že zkoumané ustanovení vodního zákona nezakazuje dotčené osobě podat žádost o rozhodnutí v pochybnostech, a to s účinky zahájeného správního řízení.

Takový zákaz by byl zbytečný. Vezme-li se v úvahu, že z pohledu správních soudů souvisí s možností zahájit řízení z moci úřední existence veřejného zájmu na odstranění pochybností, vodoprávní úřad musí být činný a rozhodnutím pochybnost odstranit. Nemůže si svévolně vybírat, kdy bude rozhodovat a kdy nikoli.

U řízení na žádost existují možnosti jeho ukončení, když žádná pochybnost objektivně není, přičemž onen výsledek umožňuje žadateli uplatnit opravné prostředky. Ustanovení zákona nelze vykládat v neprospěch adresáta výkonu státní moci, když takový výklad omezuje škálu možností,

⁴⁵ Například podle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2018, č. j. 48 A 40/2016-27, dostupného z www.nssoud.cz, odstavec 24, „deklaratorní řízení není striktně řízením na žádost – autoritativní vnesení jistoty do právního režimu pozemku totiž není jen v zájmu žadatele, ale do značné míry i ve veřejném zájmu“.

⁴⁶ STRNAD, Zdeněk, § 126 Společná ustanovení. In HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 9788086846576, s. 302.

které mu právo dává. Například podat odvolání proti rozhodnutí vodoprávního úřadu, kterým žádosti není vyhověno. Lze-li však řízení zahájit pouze z moci úřední, nemůže si dotčená osoba takové řízení vynutit.

Navíc, pokud by nebylo třeba některé pochybnosti podle vodního zákona rozhodovat, lze zrušit tuto právní úpravu. Pak přichází v úvahu využití řízení o určení právního vztahu.

4. Závěr

Žádoucí je právní jistota, kterou má právo přinášet. Proto existuje možnost, jak pochybnosti odstranit, a to rozhodování v pochybnostech jako nezbytný a potřebný institut správního práva.

Při zohlednění ústavního požadavku a předpokladu, že Česká republika je demokratický právní stát, jakož i zohlednění zásady zákonnosti lze shledat v české právní úpravě rozhodování správních orgánů v pochybnostech určité nedostatky. Je jak na zákonodárci, tak na právní praxi, aby tato zjištění byla napravena.

Jde o to, aby právní úprava daná zákonem nebyla strohá příliš a aby obsahovala všechna rozhodná kritéria pro posouzení věci. Například skutečnost, že při rozhodování pochybností o charakteru pozemku se vychází ze skutečného stavu pozemku a podpůrně se použijí další zjištění za účelem zabránění obcházení zákona, jak tato skutečnost vyplývá „zatím jen“ z konstantní judikatury správních soudů.

Dalším požadavkem na zákonodávce je striktní dodržování zásady zákonnosti uváděním v zákonech výslovného zmocnění pro správní orgány rozhodovat v pochybnostech i z moci úřední. Jako problematická, a navíc bezdůvodná se jeví možnost zahájit řízení v pochybnostech pouze z moci úřední, jak naznačuje vodní zákon.

Uvedené nedostatky představují výzvy demokracie. Jejich vyslyšením Česká republika naplní své určení jako demokratického právního státu.

Seznam použitých zdrojů

- Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (*Forstgesetz* 1975) StF: BGBl. Nr. 440/1975 (NR: GP XIII RV 1266 AB 1677 S. 150. BR: 1392 AB 1425 S. 344.).
- Císařský patent č. 250/1852 ř. z., jímž se vydává lesní zákon.
- CODEXIS. *Právní informační systém Codexis*. [cit. 13. 9. 2019]. Dostupné z <https://www.codexisonline.cz/>.
- Důvodová zpráva (volební období 2006 - 2010) - 895/0 Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. 599 s. ISBN 9788074006241.
- HORÁČEK, Zdeněk, KRÁL, Miroslav, STRNAD, Zdeněk, VYTEJČKOVÁ, Veronika. *Vodní zákon*. III. vydání s aktualizovaným podrobným komentářem po roce účinnosti nového občanského zákoníku k 15. 3. 2015. Praha: SONDY, s.r.o., 2015. 319 s. ISBN 9788086846576.
- KOSAŘ, David a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014. 636 s. ISBN 9788074786648.
- Nejvyšší správní soud. *Rozhodnutí dle textu*. Dostupné z www.nssoud.cz.

- PETRMICHL, Václav. Rozhodování v pochybnostech v oblasti práva životního prostředí. In *Jurisprudence*, číslo 2/2018, str. 3-13. ISSN 1802-3843.
- SLÁDEČEK, Vladimír, POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo - zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014. 496 s. ISBN 9788087576489.
- Směrnice děkanky č. 2/2010, kterou se stanoví náležitosti kvalifikačních prací na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. 26. 1. 2010.
- SOVA, Aleš. Institut správního práva rozhodování pochybností ve vztahu ke globalizované společnosti. *Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 43 – 48. ISBN 978-80-88266-32-7. Dostupné z <http://odmp.upol.cz/sborniky/odmp-2018/>.
- SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku podle judikatury správních soudů. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 19 – 28. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz.
- SOVA, Aleš. Rozhodování pochybností o charakteru pozemku z procesního pohledu. *Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 4/2019, s. 236 – 248. ISSN 0139-6005. Dostupné z www.mvcr.cz.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších změn a doplnění.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád - Komentář*. Vydání II. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, leden 2012. 1448 s. ISBN 9788072731664.
- *Waldgesetz für Bayern* (BayWaldG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Juli 2005 (GVBl. S. 313, BayRS 7902-1-L), das zuletzt durch § 1 Nr. 392 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist.
- Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), ve znění pozdějších předpisů.
- ZÁKONY PRO LIDI. *Sbírka zákonů*. [cit. 13. 9. 2019]. Dostupné z <https://www.zakonyprolidi.cz/>.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

DOTČENÉ OSOBY PŘI POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ, JEJICH PRÁVNÍ POSTAVENÍ A MOŽNOSTI OCHRANY PRÁV

PERSONS CONCERNED IN PROVIDING INFORMATION, THEIR STATUS AND THE PROTECTION OF RIGHTS

JUDr. Michal Jantoš⁴⁷

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Okresní soud ve Frýdku-Místku

Recenzent: doc. JUDr. Olga Pouperová, Ph.D.

Klíčová slova: Právo na přístup k informacím, žádost o informace, ochrana dotčených osob.

Keywords: A right to access to information, a request for information, a protection of the persons concerned.

Resumé: Ve svém příspěvku jsem se zabýval tzv. dotčenými osobami a jejich právním postavením v procesu poskytování informací. Zaměřil jsem se na jejich práva v procesu poskytování informací a tomu odpovídající povinnosti povinného subjektu vyřizujícího žádost o informace. Následně jsem se zabýval možnostmi ochrany práv dotčených osob v rámci správního soudnictví.

Summary: In my paper I dealt with so-called concerned persons and their legal status in the process of providing information. I focused on their rights in the process of providing information and the corresponding obligations of the obliged entity handling the request for information. Subsequently, I discussed the possibilities of protecting the rights of the persons concerned in the administrative justice.

1. Úvod

Právo na přístup k informacím je ústavně zaručeným právem jednotlivce vůči subjektům veřejné moci, příp. též další subjekty, které jsou reprezentovány tzv. povinnými subjekty vymezenými v § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“). Toto ústavní právo je důležité pro výkon svobody projevu, kontrolu výkonu veřejné moci, výkon volebního práva, účast na rozhodování o veřejných otázkách a pro existenci demokracie vůbec.

JUDr. Michal Jantoš⁴⁷, Okresní soud ve Frýdku-Místku, justiční čekatel, externí doktorand na katedře správního a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Právo na přístup k informacím je velmi široké a podléhá mu v zásadě všechny informace, které mají povinné subjekty k dispozici, až na zákonem stanovené výjimky, jedná se o tzv. princip publicity. Informace požadované jednotlivcem tak mohou být velmi variabilního rázu a mohou se dotýkat i třetích osob. Takovými informacemi budou např. informace, které jsou osobními údaji, zasahují do soukromí fyzických osob, jsou obchodním tajemstvím, nebo autorským dílem.

Vyvstává tedy otázka, zda a příp. jaké je postavení těchto osob při procesu vyřizování žádostí o informace, zda a příp. jaká mají tyto osoby práva, kterými mohou ovlivnit výsledné vyřízení žádosti o informace a jaké mají případně možnosti ochrany svých práv. InfZ totiž s účastí těchto osob při procesu vyřizování žádosti v zásadě nepočítá.

2. Postavení dotčených osob v procesu vyřizování žádostí o informace

Pro vyjasnění postavení dotčených osob při procesu vyřizování žádosti o informace je nutné objasnit vztah mezi InfZ a zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť samotný InfZ jakožto speciální předpis vůči správnímu řádu, vymezení účastníků neobsahuje.

Vztah správního řádu a InfZ je upraven v § 20 odst. 4 InfZ a lze jej charakterizovat jako omezeně subsidiární. Subsidiarita spočívá v tom, že se správní řád použije jen v těch případech, kdy InfZ nestanoví jinak. Omezenost spočívá v tom, že subsidiárně mohou být aplikována jen ta ustanovení správního řádu, o kterých to InfZ výslovně stanoví v § 20 odst. 4.⁴⁸

Z § 20 odst. 4 InfZ vyplývá, že při celém průběhu vyřizování žádosti (tj. před vyřízením žádosti povinným subjektem, v řízení o stížnosti a také v odvolacím řízení) se aplikují základní zásady činnosti správních orgánů upravené v § 2 až 8 správního řádu, § 80 správního řádu upravující ochranu proti nečinnosti správního orgánu a § 178 správního řádu upravující pravidla pro určení nadřízeného správního orgánu. Tato ustanovení správního řádu se tak použijí při prvostupňovém vyřizování žádosti o informace. Pokud však povinný subjekt při prvostupňovém vyřizování žádosti přistoupí k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, dojde nad rámec již uvedených ustanovení rovněž k aplikaci některých dalších ustanovení správního řádu. Z § 20 odst. 4 písm. a) InfZ vyplývá, že na rozhodnutí o odmítnutí žádosti se plně aplikuje správní řád. Uvedené ustanovení je nutné vyložit tak, že se správní řád aplikuje až na samotné vydání rozhodnutí a nikoliv řízení jemu předcházející. Tomuto závěru odpovídá odlišná dikce § 20 odst. 4 písm. a) a písm. b) InfZ, přičemž ve druhé z uvedených je uvedeno, že se správní řád použije na celé odvolací řízení. Vydání rozhodnutí tak bude prvním a jediným úkonem v řízení učiněný povinným subjektem. Správní řád se tak bude aplikovat zejména na formální i obsahové náležitosti rozhodnutí, způsob doručení rozhodnutí, účinky doručení a opravu zřejmých nesprávností, vymezení účastníků řízení.⁴⁹ V řízení o stížnosti na postup povinného subjektu lze mimo výše uvedená ustanovení na základě § 20 odst. 4 písm. d) InfZ aplikovat jen ta ustanovení správního řádu, která upravují počítání lhůt, doručování a náklady řízení. Aplikace jiných ustanovení správního řádu je vyloučena. V odvolacím řízení se pak správní řád použije v plném rozsahu.

Z výše uvedeného vyplývá, že při prvostupňovém vyřizování žádosti (do doby vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti) a v řízení o stížnosti se neaplikují ustanovení správního řádu vymezující

⁴⁸ FUREK, Adam. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš (eds). *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1101-1102 (§ 20 InfZ).

⁴⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka. In: JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš (eds). *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 198 (§ 15 InfZ).

účastníky řízení.⁵⁰ Na tyto „části“ procesu vyřizování žádosti o informace se ovšem aplikují základní zásady činnosti správních orgánů, z nichž plyne mj. povinnost chránit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost povinného subjektu dotýká podle § 2 odst. 3 správního řádu, jakož i povinnost poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení, uvědomit je o úkonu, který správní orgán činí, resp. povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy ve smyslu § 4 odst. 2, 3 a 4 správního řádu.⁵¹

Osoby, jejichž práv se dotýkají požadované informace tak mají postavení tzv. dotčených osob. Dotčenou osobou se podle § 2 odst. 3 správního řádu rozumí osoby, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká. Na základě základních zásad činnosti správních orgánů je povinný subjekt těmto osobám umožnit hájit jejich práva v procesu vyřizování žádosti. Při každém poskytování informací by měl povinný subjekt nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech. Půjde především o případy, kdy žadatel bude požadovat informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a jejích osobních údajů (§ 8a, § 8b InfZ), resp. informace, jež by mohly mít povahu obchodního tajemství (§ 9 InfZ), autorského díla [§ 11 odst. 2 písm. c) InfZ]. Pokud takové osoby budou existovat, vyrozumí je povinný subjekt o podané žádosti a případně i uvažovaném způsobu rozhodnutí o ní; současně jim umožní hájit jejich práva, tj. v přiměřené době se k věci vyjádřit. Následně zpraví dotčené osoby o způsobu vyřízení žádosti.⁵²

Judikaturou dovozená povinnost však působí v praxi značné problémy, a to zejména pokud jde o požadavek na zachování velmi krátkých zákonných lhůt pro vyřízení žádosti, zejména jde o lhůtu pro poskytnutí informace nebo vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v délce 15 dnů.⁵³ Tuto lhůtu sice může povinný subjekt prodloužit, avšak může tak učinit pouze na základě taxativně vypočtených důvodů v § 14 odst. 7 InfZ. Pod žádný ze zde uvedených důvodů však nelze subsumovat povinnost oslovit dotčenou osobu a vyčkat její odpovědi. Povinnému subjektu tak

⁵⁰ Nutno dodat, že ne vždy naplní postup povinného subjektu při vyřizování žádosti definiční znaky správního řízení vymezené v § 9 správního řádu. Pokud povinný subjekt vyřídí žádost poskytnutím informace, nejedná se o správní řízení. Stejně tak v řízení o stížnosti na postup povinného subjektu, protože rozhodnutí o stížnosti není správním rozhodnutím. O správní řízení se bude jednat v případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace (od okamžiku vydání rozhodnutí) a také v případě odvolacího řízení.

⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, body 107 a 108.

⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014 – 50, bod 27.

⁵³ Viz § 14 odst. 5 písm. d) InfZ.

nezbývá, než oslovit dotčenou osobu v zásadě bez prodlení po obdržení žádosti a zvolit takový způsob komunikace, aby bylo možné žádost v zákonné lhůtě vyřídit.^{54, 55}

V případě vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti se dotčená osobě stává účastníkem řízení. Tím však bude ode dne vydání tohoto rozhodnutí. Do té doby toto postavení mít nebude a povinný subjekt bude muset postupovat výše naznačeným způsobem.

O poznání jednodušší je situace v případě odvolacího řízení. V tomto případě je ustanovení § 27 správního řádu plně aplikovatelné, tudíž osoby, jichž se požadované informace dotýkají, budou mít postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

3. Možnosti ochrany práv dotčených osob v rámci řízení před povinnými subjekty a ve správním soudnictví

Z výše uvedeného vyplývá, že zejména v případě prvostupňového vyřizování žádosti a v řízení o stížnosti je ochrana práv dotčených osob velmi omezená. Uplatnění jejich práv je odvislé od toho, zda jim povinný subjekt vůbec „přizná“ postavení dotčených osob tím, že je o žádosti uvědomí.

V případě prvostupňového vyřizování žádosti o informace představuje způsob ochrany práv dotčené osoby možnost vyjádřit se k podané žádosti a zamýšlenému způsobu vyřízení. Ačkoliv dotčená osoba nemá povinnost se v tomto procesu aktivně angažovat, je jen k jejímu prospěchu, pokud svého práva využije a přednese argumenty pro ochranu svých práv, a tedy i pro zamítnutí žádosti. Ty se mohou týkat jak požadovaných informací,⁵⁶ tak osoby žadatele, ke kterému se nepochybně může dotčená osoba vyjádřit.

Pokud dojde k poskytnutí informací, může se dotčená osoba bránit v zásadě pouze podáním žaloby, neboť proces vyřizování žádosti je již ukončen, a to poskytnutím informace, což je úkon podle části čtvrté správního řádu. V tomto případě není možné podat odvolání ani stížnost podle § 16a InfZ. V případě, kdy dojde k poskytnutí informací, stane se tak úkonem podle části čtvrté správního řádu, tedy nikoliv rozhodnutím. Z tohoto důvodu se nemůže dotčená osoba bránit žalobou proti

⁵⁴ Ministerstvo vnitra vydalo metodické doporučení týkající se mj. komunikace povinných subjektů a dotčených osob, ve kterém doporučuje komunikaci skrze datovou schránku, e-mail a až poté prostřednictvím zásilky. V případě hromadného oslovení dotčených osob ministerstvo doporučuje oslovit dotčené osoby skrze vyhlášku vyvěšenou na úřední desce povinného subjektu. Stejně neformálně ministerstvo doporučuje přistupovat k vyjádřením dotčených osob a doporučuje akceptovat i vyjádření dotčených osob učiněné e-mailem bez uznávaného podpisu (srov. *K dopadům aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na rozhodovací činnost Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti (informování o platech a odměnách)*, aktualizace ke dni 28. 11. 2016, citováno dne 24. 9. 2019, dostupné na <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>).

⁵⁵ V současné době je v legislativním procesu novela InfZ, která by měla uvedený nedostatek napravit, jelikož zavádí pro povinný subjekt možnost prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti uvedenou v § 14 odst. 5 písm. d) InfZ o 15 dnů v případě, kdy bude nutné v rámci procesu vyřizování žádosti umožnit dotčeným osobám uplatnit jejich práva. Tuto snahu lze jen kvitovat, neboť jak již bylo popsáno výše, v některých případech může být takřka nemožné, aby povinný subjekt v zákonné 15 denní lhůtě umožnil dotčeným osobám uplatnit jejich práva v procesu vyřizování žádosti (srov. návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>, cit. 2. 10. 2019).

⁵⁶ Např. v případě obchodního tajemství je součinnost dotčené osoby s povinným subjektem více než žádoucí. Povinný subjekt v zásadě nemůže disponovat znalostmi o tom, zda konkrétní informace naplňuje znaky obchodního tajemství vymezené v § 503 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, tj. zejména zda je konkurenčně významné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné. Vyjádření dotčené osoby může být povinnému subjektu velmi nápomocné, není však pro něj závazné. Pokud např. dotčená osoba dospěje k závěru, že požadovaná informace je obchodním tajemstvím, nezbavuje to povinný subjekt povinnosti samostatně posoudit, zda jsou podmínky pro odmítnutí žádosti skutečně naplněny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014 – 50, bod 29).

rozhodnutí. Poskytnutí informací však bude zásahem ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘS“).⁵⁷ Jedinou možností ochrany práv dotčené osoby tak představuje žaloba proti nezákonnému zásahu podle uvedeného ustanovení.

Žaloba proti nezákonnému zásahu však nepředstavuje účinnou možnost ochrany práv dotčené osoby. K podání zásahové žaloby totiž může dotčená osoba přistoupit až poté, co bude informace poskytnuta, čímž bude proces vyřizování žádosti ukončen. Nelze tak přistoupit k preventivnímu podání zásahové žaloby ani k podání návrhu na vydání předběžného opatření, kterým by se dotčená osoba domáhala toho, aby povinný subjekt neposkytl informaci před meritorním rozhodnutím soudu.⁵⁸ Nutno však dodat, že i kdyby byla dotčená osoba s žalobou proti nezákonnému zásahu úspěšná, bude soudní výrok v zásadě jen akademickou záležitostí, neboť informace již bude poskytnutá a výrok soudního rozhodnutí tuto skutečnost nezmění. Pokud by nezákonně poskytnutá informace způsobila dotčené osobě vážnou újmu na jejích právech, může být jen velmi složité takovou újmu odčinit.⁵⁹ Lze jen souhlasit s názorem Píši, že v těchto případech by stálo za to prolomit pravidlo ohledně nemožnosti podání preventivní zásahové žaloby.⁶⁰

Pokud povinný subjekt přistoupí k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, stává se dotčená osoba účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Tato skutečnost ji opravňuje k využití opravných prostředků upravených správním řádem. Ačkoliv tedy může proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti dotčená osoba podat odvolání, bude jeho podání spíše výjimečné, neboť odmítavým rozhodnutím je v podstatě vyhověno zájmům dotčené osoby.

V odvolacím řízení má dotčená osoba postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Pokud jde o ochranu práv dotčené osoby, bude se odvíjet od výsledku odvolacího řízení. Pokud odvolací orgán potvrdí odmítavé rozhodnutí povinného subjektu, patrně se dotčená osoba aktivně bránit nebude.⁶¹ V případě, že se takovému rozhodnutí bude bránit žadatel o informace, bude dotčená osoba zpravidla v rámci soudního řízení vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení ve smyslu § 34 SŘS.

Poněkud zajímavější se jeví otázka, zda se může dotčená osoba bránit proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým vyslovuje právní názor, podle kterého má povinný subjekt informaci poskytnout. Žalobu proti rozhodnutí může podle § 65 SŘS podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Za rozhodnutí tedy bude nutné, s přihlédnutím ke smyslu a účelu § 65 SŘS považovat ty jednostranné úkony správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, které se závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v

⁵⁷ Nezákonným zásahem se rozumí pokyn nebo donucení správního orgánu, který není rozhodnutím, a který je zaměřen proti dotčené osobě, nebo v jeho důsledku bylo proti dotčené osobě přímo zasaženo.

⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, č. j. 8 As 93/2015-134.

⁵⁹ JANTOŠ, Michal. Poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, www.kanketsu.cz, publikováno 6. 11. 2017, dostupné na https://www.kanketsu.cz/clanek/poskytnuti-ochrany-pred-nezakonnym-zasahem_171106230404.htm [citováno dne 16. 9. 2019].

⁶⁰ PÍŠA, Radek. Poskytování informací o platech – případová studie soudů na volném poli. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 8, str. 500.

⁶¹ V teoretické rovině by taková žaloba proti rozhodnutí nemohla být úspěšná. Ve správním soudnictví se podle § 2 SŘS poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům osob. Takovým rozhodnutím by však práva dotčené osoby neměla být dotčena.

žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.⁶² Podléhat přezkumu ve správním soudnictví může jen takové rozhodnutí správního orgánu, které se dotýká veřejných subjektivních práv žalobce. Tímto rozhodnutím bude zpravidla konečné rozhodnutí v rámci řízení. Jen takové rozhodnutí totiž „definitivně“ zasahuje do práv žalobce.

Správní soudy v souladu s tímto vymezením v obecné rovině nepovažují za rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS rozhodnutí odvolacího orgánu, kterým se ruší prvostupňové rozhodnutí správního orgánu a vrací mu věc k dalšímu řízení.⁶³ Navzdory těmto závěrům devátý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že osoba dotčená poskytnutím informace může podat žalobu proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o odvolání, kterým zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace. Devátý senát své rozhodnutí odůvodnil zejména tím, že pokud v dalším řízení dojde (patrně v souladu se závazným právním názorem nadřízeného orgánu) k poskytnutí informace, nemůže se dotčená osoba již bránit proti poskytnutí informace. Tento postup totiž nepodléhá až na výjimky správnímu řádu a povinný subjekt poskytne informace faktickým úkonem a nikoliv rozhodnutím, proti kterému by mohly dotčené osoby brojit odvoláním a příp. poté žalobou proti rozhodnutí.⁶⁴

Ačkoliv poté rozšířený senát odmítl připustit žalobu proti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, kterým ruší rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a vrací mu věc k dalšímu řízení⁶⁵, jednalo se podle mého názoru o odlišnou situaci. Rozšířený senát totiž řešil otázku tzv. procesního ping-pongu, tedy situace, kdy nadřízený orgán zruší rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, ten však jeho právní názor nerespektuje a opětovně rozhodne po svém. Rozšířený senát dospěl nakonec k závěru, že je nutné žalobou brojit přímo proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, avšak až poté, co bude zřejmé, že prvostupňový správní orgán nerespektuje právní názor nadřízeného správního orgánu (např. záměrně vydává nepřezkoumatelná rozhodnutí).

Tento názor však rozšířený senát zaujal ve vztahu k žadateli o informace. Podle mého názoru je situace zcela odlišná, pokud jde o dotčené osoby. Jak již uvedl výše citovaný rozsudek sedmého senátu, pokud dojde k poskytnutí informací, stane se tak faktickým úkonem, nikoliv rozhodnutím (jako v případě odmítnutí žádosti). Dotčená osoba nemá jinou možnost ochrany svých práv, než zásahovou žalobu, která však přichází vždy ex post a její reálná účinnost je ve vztahu k preventivní ochraně práv dotčené osoby mizivá. Podle mého názoru je právě rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, které ruší rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a zavazuje jej svým právním názorem k poskytnutí informací, rozhodnutím, kterým se ve smyslu § 65 SŘS zasahuje do práv dotčené osoby a vůči kterému je dotčená osoba oprávněna podat žalobu. Mám tedy za to, že právní názor devátého senátu je použitelný i po vydání rozhodnutí rozšířeného senátu.⁶⁶

4. Závěr

InfZ v rámci vymezení důvodů, pro které je nutné žádost odmítnout, upravuje také důvody chránící některá práva třetích osob dosahující ústavněprávní roviny (vlastnické právo, soukromí, osobní

⁶² Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002 .

⁶³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 9 As 30/2010.

⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 9 As 154/2015. K obdobnému závěru dospěl také sedmý senát v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, sp. zn. 7 As 4/2013.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. 7 As 192/2017.

⁶⁶ Taktéž rozšířený senát neměl v rozsudku ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. 7 As 192/2017 ambice řešit předloženou právní otázku z pohledu dotčených osob.

údaje, ochrana autorských práv). Jedná se tedy o poměrně zásadní ochranu práv osob, jichž se může dotýkat informační povinnost povinných subjektů.

Přes tuto skutečnost z výše uvedeného vyplývá, že InfZ ponechává ochranu dotčených osob pouze na povinném subjektu, a to zejména při prvostupňovém vyřizování žádosti o informace. Teprve na základě judikaturou „dovozeného“ postavení dotčených osob a s tím souvisejících práv v řízení byly konstituovány prostředky, kterými může dotčená osoba chránit svá práva, která by mohla být ohrožena poskytnutím informace. Na základě toho musí být sice dotčené osobě umožněno vyjádřit se k podané žádosti a k zamýšlenému způsobu vyřízení žádosti, avšak takto zaručená práva podle mého názoru neodpovídají významu chráněných zájmů z pohledu dotčených osob. InfZ se zaměřuje na ochranu práv žadatele o informace a jeho ústavně zaručeného práva na přístup k informacím, avšak na ochranu práv osob, kterých se mohou informace dotýkat, již zákonodárce nemyslel. K tomu je nutné poznamenat, že všechna ústavně chráněná práva jsou rovnocenná, tedy i právo na přístup k informacím a ochrana vlastnického práva, soukromí apod. Jelikož zákonodárce zcela rezignoval na ochranu práv dotčených osob, jedná se podle mého názoru o ústavněprávní deficit, který by měl zákonodárce napravit tím, že do InfZ vtělí konkrétní pravidla pro ochranu dotčených osob. Podle mého názoru by měl zákonodárce připustit aplikaci ustanovení správního řádu vymezující účastníky řízení a upravit jejich práva v řízení. Takto by byla deklarována povinnost povinných subjektů seznámit dotčenou osobu s žádostí a umožnit ji, aby se k ní vyjádřila. Aby byl tento krok efektivní, měl by zákonodárce umožnit povinnému subjektu, aby v případě oslovení dotčených osob, mohl prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti. Ke zlepšení možností ochrany práv dotčených osob dále bude nutné, aby byl povinný subjekt povinen vydat rozhodnutí, po jehož právní moci by informace teprve mohl poskytnout. Aby nedošlo k přílišnému zdržování procesu poskytování informací, měla by být tato povinnost upravena pouze pro případy, kdy žádost zasahuje do práv třetích osob. Tímto způsobem by se mohla dotčená osoba bránit poskytnutí informace v odvolacím řízení a také případně též u správního soudu. V tomto případě by dotčené osobě nic nebránilo, aby podala současně s žalobou návrh na odložení vykonatelnosti napadeného rozhodnutí podle § 73 SŘS.

Na nutnost tohoto kroku poukazuje také skutečnost, že ani soudní ochrana dotčené osoby (zejména v případech, kdy jeho práva nebudou dostatečně hájena ze strany povinného subjektu) v současné době nezaručuje dotčeným osobám účinnou ochranu práv. Pokud v rámci procesu vyřizování žádosti o informace dojde k poskytnutí informace, je jedinou možností ochrany práv žaloba proti nezákonnému zásahu, která však nemůže poskytnout účinnou ochranu právům dotčené osoby, spíše se jedná jen o satisfakci. Pokud jde o žalobu proti rozhodnutí, bude v případě dotčené osoby připadat v úvahu zejména v situacích, kdy nadřízený správní orgán zruší rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace a vrátí věc povinnému subjektu k dalšímu řízení. Přípustnost takové žaloby však není zcela jednoznačná, a to s ohledem na zákonnou definici rozhodnutí uvedenou v § 65 SŘS. Ani soudní ochrana žadatele o informace tak nezaručuje dotčené osobě účinnou ochranu jejich práv.

Seznam použitých zdrojů

Monografie, články

- FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš (eds). *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. 1264 s.
- JANTOŠ, Michal. Poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem, www.kanketsu.cz, publikováno 6. 11. 2017, dostupné na https://www.kanketsu.cz/clanek/poskytnuti-ochrany-pred-nezakonnym-zasahem_171106230404.htm [citováno dne 16. 9. 2019].

- JELÍNKOVÁ, Jitka, TUHÁČEK, Miloš (eds). *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 284 s.
- PÍŠA, Radek. Poskytování informací o platech – případová studie soudů na volném poli. *Správní právo*, 2018, roč. 51, č. 8, str. 489-509.

Judikatura českých soudů

- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, sp. zn. 6 A 25/2002.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, sp. zn. 9 As 30/2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, sp. zn. 7 As 4/2013.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, sp. zn. 1 As 189/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 9 As 154/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. 8 As 93/2015.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, sp. zn. 7 As 192/2017

Právní předpisy

- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdních předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Ostatní zdroje

- *K dopadům aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na rozhodovací činnost Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti (informování o platech a odměnách)*, aktualizace ke dni 28. 11. 2016, citováno dne 24. 9. 2019, dostupné na <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>).
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>, cit. 2. 10. 2019).

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

SPRÁVNÍ UVÁŽENÍ O ZAHÁJENÍ SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ NA ZÁKLADĚ PODNĚTU

ADMINISTRATIVE DISCRETION TO INITIATE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS EX OFFICIO ON THE INITIATIVE

JUDr. Kamil Jelínek

Právnická fakulta Masarykovy university v Brně

Recenzent: doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

Klíčová slova: Správní uvážení, zahájení správního řízení, řízení z moci úřední, správní diskrece, přezkum správního uvážení.

Key words: Administrative discretion, initiation of administrative proceedings, ex officio proceedings, administrative discretion, review of administrative discretion.

Resumé: Příspěvek je věnován problematice specifické formě správního uvážení, a to správnímu uvážení o zahájení správního řízení z moci úřední. Vyjma obecného vymezení pojmu správního uvážení a jeho zevrubnému členění je příspěvek věnován problematice překážek bránících zahájení správního řízení na základě podnětu z moci úřední a možnostem obrany podatele podnětu v případě, že správní orgán neshledá důvody pro zahájení správního řízení.

Summary: The paper is devoted to the issue of a specific form of administrative discretion, namely administrative discretion to initiate administrative proceedings ex officio. Except for the general definition of the concept of administrative discretion and its detailed breakdown, the paper is devoted to the issue of obstacles to the initiation of administrative proceedings based on ex officio complaints and the possibilities of the complainant's defense in case the administrative authority does not find reasons for initiating administrative proceedings.

1. Úvod

Správní uvážení⁶⁷ je v teorii a praxi správního práva často skloňovaným pojmem. Příčinou jeho vzniku je pragmatická potřeba, aby správní orgány aplikující ustanovení normativního aktu platného práva, mohly při výkonu své činnosti reagovat na skutkové okolnosti konkrétního případu. Není totiž možné, aby zákonodárce byl schopen předpokládat veškeré situace, které mohou v realitě

⁶⁷ Autor se pro účely tohoto příspěvku nebude zabývat případnými rozdíly mezi pojmem správní uvážení a tzv. diskreční pravomocí, správní diskrecí či volnou úvahou.

každodenního světa nastat, a zcela vyčerpávajícím způsobem stanovil všechny možné skutkové okolnosti a k nim přiřadil zcela přesné a jednoznačné právní následky.⁶⁸ Vedle uvedeného „klasického“ správního uvážení se však správní uvážení aplikuje i při zahajování správního řízení, resp. při vyřizování podnětů k zahájení správního řízení.⁶⁹ Právě problematice správního uvážení při vyřizování podnětu na zahájení správního řízení, jeho účelu a možnostem obrany bude věnován tento příspěvek.

Obecně je správní uvážení možné definovat jako situaci, kdy s existencí určitého skutkového stavu není spojen jediný nutný právní následek, přičemž by mělo být uplatňováno tam, kde to vyžaduje veřejný zájem, který je třeba naplňovat diferencovanými právními řešeními.⁷⁰ O správním uvážení lze podle Nejvyššího správního soudu „*hovořit všude tam, kde zákon poskytuje správnímu orgánu ve stanovených hranicích určitý volný prostor k rozhodnutí. Tento prostor, v němž s existencí určitého skutkového stavu není jednoznačně spojen jediný právní následek a zákonodárce dává správnímu orgánu možnost zvolit po zvážení daných okolností jedno z více řešení předvídaných právní normou, bývá typicky vymezen formulací „správní orgán může“, „lze“ apod.*“⁷¹

V rámci činnosti správních orgánů se s aplikací správního uvážení setkáme například u koncesí různých druhů (v rámci tzv. licenčního řízení podle § 18 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, či výběrové řízení pro přiděl radiových kmitočtů podle § 21 zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů /zákon o elektronických komunikacích/) nebo v případě rozhodování o výjimkách z právním řádem uložených povinností (výjimka z omezení nebo zákazu stavební činnosti podle územního opatření o stavební uzávěře podle § 99 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu /stavební zákon/).⁷² Nejtypičtější oblastí, kde se správní uvážení aplikuje, je bezesporu správní trestání. V rámci něj se správní uvážení uplatňuje jednak při rozhodování o volbě sankce, jednak při stanovení samotné výše sankce (pokud to její druh umožňuje).

2. Správní uvážení o zahájení správního řízení z moci úřední

Vedle uvedené „klasické“ formy se správní uvážení v praxi objevuje také při posuzování toho, zda správní orgán zahájí správní řízení z moci úřední či nikoliv, a to mimo jiné v situacích, kdy obdrží podnět k zahájení správního řízení. V souladu s § 42 správního řádu je správní orgán povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil

⁶⁸ SKUPOVÁ, Soňa. Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 13.

⁶⁹ Srov. § 42 správního řádu.

⁷⁰ PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0., s. 113 a 114.

⁷¹ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014.

⁷² PETRMICHL, Václav. *Správní uvážení a neurčité právní pojmy*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy.

příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.⁷³

Některá správní řízení mohou být zahajována toliko z moci úřední, a to v případě, kdy správní orgán na základě vlastních poznatků dospěje k závěru, že jsou dány důvody pro zahájení takového řízení, nebo na základě podnětu podle § 42 správního řádu. Takový podnět může podat kdykoliv – fyzická osoba, právnická osoba nebo jakýkoliv jiný orgán státní správy. Zákon přitom neupravuje formální ani obsahové náležitosti takového podnětu – nejedná se o podání ve smyslu § 37 správního řádu – nicméně z logiky věci musí podnět obsahovat skutečnosti odůvodňující zahájení správního řízení z moci úřední a současně, pokud má podatel zájem na tom, aby mu správní orgán sdělil, zda správní řízení zahájil či nikoliv, i podatelovi identifikační údaje.⁷⁴ V případech, kdy správní orgán dospěje k závěru, že nejsou dány důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední, sdělí to podateli podnětu; takové sdělení pak nemá formu správního rozhodnutí, ani usnesení, neboť jím správní orgán nerozhoduje o právech a povinnostech účastníků správního řízení, ale jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu – ve správním řádu tak pro něj nejsou stanoveny povinné náležitosti, avšak s ohledem na jeho účel z něj musí být patrné, kdo jej učinil, vůči komu, v jaké věci a pochopitelně informaci, zda podnět vedl k zahájení správního řízení z moci úřední či nikoliv, příp. proč.⁷⁵

Logicky navazující otázkou pak je, na základě jakých skutečností správní orgán činí úvahu o tom, zda jsou dány důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední či nikoliv. V první řadě správní orgán musí uvážit, zda nejsou dány překážky řízení ve smyslu § 48 správního řádu, tedy zda zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu (překážka litispendence), nebo v případě, kdy již totéž právo nebo tatáž povinnost z téhož důvodu byla téže osobě již jednou uložena (překážka *res iudicata*, resp. *res administrata*).

Pokud zahájení řízení z moci úřední nebrání žádná z překážek řízení, pak je na správním orgánu, aby posoudil, zda jsou naplněny podmínky pro zahájení řízení z moci úřední stanovené zvláštním zákonem.⁷⁶ Může se jednat například o podmínku udělení souhlasu osoby přímo postižené spáchaným přestupkem. Podle § 79 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), lze řízení o přestupku, o němž tak stanoví jiný zákon, zahájit a v již zahájeném řízení pokračovat pouze se souhlasem osoby přímo postižené spáchaním přestupku. Pokud zákonné podmínky pro zahájení řízení z moci úřední nejsou splněny, pak správní orgán není oprávněn takové řízení zahájit.

Uvedené situace, především pak druhá z nich, však budou v praxi správních orgánů patřit spíše k výjimečným. Typicky správní orgán není zvláštním zákonem v zahájení správního řízení z moci úřední limitován, což otevírá značný prostor pro jeho správní úvahu, zda tak učiní či nikoliv. Příkladem může být zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), přičemž k doзору nad dodržováním jím stanovených pravidel je

⁷³ Při nedodržení lhůty k vyřízení podnětu k zahájení řízení se může podatel domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 2 a 3 správního řádu.

⁷⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016, s. 231.

⁷⁵ Tamtéž.

⁷⁶ Obecná úprava správního řízení obsažená ve správním řádu takové podmínky nestanoví, avšak může tak činit zvláštní zákon, který je ve vztahu ke správnímu řádu *lex specialis*.

příslušný Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.⁷⁷ Podle § 249 zákona o zadávání veřejných zakázek se řízení o přezkoumání úkonů zadavatele se zahajuje na písemný návrh stěžovatele nebo z moci úřední. V takovém případě je otázkou, jaké skutečnosti a okolnosti konkrétního případu by měl Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při správním uvážení vzít v potaz.

Dle názoru autora by správní orgán v takové situaci měl vycházet primárně z § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodujícím kritériem, zda správní orgán řízení z moci úřední zahájí či nikoliv, by tak měla tvořit (ne)existence veřejného zájmu na zahájení řízení a vydání správního rozhodnutí. Veřejný zájem spadá do kategorie tzv. neurčitých právních pojmů⁷⁸, tedy slovních výrazů užitých v právních normách správního práva, které nejsou právem přesně definovány nebo určeny svým vlastním jazykovým významem.⁷⁹ Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 2 As 11/2003-164 ze dne 30.5.2003, k pojmu veřejný zájem uvedl, že se jedná o „zájem, který lze označit za obecný či veřejně prospěšný, případně za zájem společnosti jako celku.“ V případě neurčitých právních pojmů je na správním orgánu, aby vždy interpretoval jeho obsah a (ne)subsumoval pod něj skutkový stav v konkrétní projednávané věci.⁸⁰

3. Možnosti právní obrany proti správnímu uvážení o nezahájení správního řízení z moci úřední

Správní orgán má tedy dvě možnosti, jak s podnětem naložit – buď zahájí správní řízení z moci úřední, nebo pro takový postup neshledá důvody a řízení nezahájí. V případě, že správní orgán řízení nezahájí, může nastat situace, že podatel je s tímto výsledkem „nespokojen“ a hledá prostředky obrany; je však v nevýhodné pozici. Podateli totiž nesvědčí žádné (ústavně zaručené) subjektivní právo na to, aby bylo vůči jinému zahájeno správní řízení, tj. aby bylo správní řízení z moci úřední skutečně zahájeno a v rámci něj vydáno správní rozhodnutí.⁸¹ Jak k tomu v usnesení sp. zn. II. ÚS 345/2001 ze dne 26.6.2001, konstatoval Ústavní soud: „*stíhání pachatele správního deliktu a jeho potrestání věcí vztahu mezi státem a tímto pachatelem; neexistuje tedy žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby byla jiná osoba pro správní delikt stíhána. K namítanému porušení citovaného ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny nezbyvá proto Ústavnímu soudu než konstatovat, že postup podle citovaných ustanovení pamatuje na jiné situace, než je tomu v posuzovaném případě*“. Po podání podnětu tak vzniká správnímu orgánu toliko povinnost posoudit, zda jsou naplněny podmínky pro zahájení správního řízení z moci úřední,

⁷⁷ Blíže srov. § 248 odst. 1 zákona o zadávání veřejných zakázek.

⁷⁸ Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 7 A 131/2001-47 ze dne 28. 4. 2004, k vymezení neurčitých právních pojmů uvedl, že „*neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat, protože jejich obsah a rozsah se může měnit, být podmíněn např. úrovní poznání v technických vědách, časem i místem aplikace právního předpisu. Použití neurčitého právního pojmu je dáno rozmanitostí a proměnností vztahů a nutností vzít v úvahu všechny možné podmínky aplikace s ohledem na měnící se okolnosti.*“

⁷⁹ SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 22.

⁸⁰ Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 1 As 10/2003-58 ze dne 20. 10. 2004, teprve „*poté, kdy správní orgán tento neurčitý právní pojem vyloží, může jej konfrontovat se skutkovými zjištěními konkrétního případu a usoudit, zda jednání policisty spočívající v porušení služební přísahy dosáhlo takové intenzity, že naplňuje zákonný znak zvlášť závažného porušení či nikoliv.*“

⁸¹ Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 586/2002 ze dne 8.10.2002.

event. pro postoupení podnětu jinému příslušnému správnímu orgánu, a v případě, že o to podatel požádá, tak mu své závěry sdělit.

Do sdělení správního orgánu o uvážení o zahájení správní řízení z moci úřední však s ohledem na skutečnost, že se nejedná o správní rozhodnutí⁸², není možné podat odvolání. Sdělení současně není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s.ř.s.“), protože podatel není aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s. Vedle žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se jako další možnost podateli nabízí podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s.ř.s., avšak v souladu s judikaturou tímto žalobním typem nelze proti nezahájení správního řízení z moci úřední brojit.⁸³

Poslední v úvahu přicházející možnost podatele na soudní ochranu proti sdělení správního orgánu je žaloba proti nezákonnému zásahu podle § 82 a násl. s.ř.s. Nevyhovění podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední však pojmové znaky nezákonného zásahu nenaplní – není nezákonným zásahem.⁸⁴ V rozsudku č.j. 5 Ans 5/2009-139 ze dne 7.5.2010, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„podatelé podnětu k zahájení řízení z moci úřední se nemohou domoci zahájení řízení a následného vydání rozhodnutí ani pomocí jiných zákonných institutů, než je opatření proti nečinnosti, a to z toho důvodu, že jim na základě ustanovení § 42 správního řádu ani jiného ustanovení tohoto zákona žádné takové právo nevzniká. Toto ustanovení totiž ukládá správnímu orgánu pouze povinnost podnět v zákonné lhůtě vyřídit a podatele o tom informovat, nelze z něj však dovodit právo na vyhovění podnětu a tomu odpovídající vynutitelnou povinnost správního orgánu řízení zahájit. Je tomu tak především proto, že možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží a priori k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena, resp. rozhodnuta a nikoliv k realizaci individuálních veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob. Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoliv, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva. V souhrnu zde tedy není dán legitimní zájem na tom, aby zahájení správního řízení z moci úřední bylo vynutitelné na základě pouhého podnětu a není zde proto ani důvodu podatelům podnětu poskytovat soudní ochranu.“*

Z důvodu, že podatel nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, nejsou relevantní ani námitky vůči věcnému posouzení podnětu správního orgánu.⁸⁵ Otázkou však je, zda lze uvedená východiska aplikovat i ve vztahu k podnětu na zahájení řízení o prohlášení nicotnosti správního rozhodnutí podle § 77 odst. 3 správního řádu nebo zahájení přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu, který podá osoba, jejíž práva jsou předmětným rozhodnutím přímo dotčena; v takových případech může být diskutabilní, zda je či není dán legitimní zájem na tom, aby

⁸² Sdělením se v určité věci nezakládají, nemění nebo neruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci se neprohláší, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v souladu se zákonem nerozhoduje o procesních otázkách (srov. § 67 odst. 1 správního řádu).

⁸³ Jak Nejvyšší správní soud v rozsudku č.j. 3 Ans 1/2009-58 ze dne 8.7.2009, k aplikaci § 79 s.ř.s. uvedl: *„[z] ustanovení samotného ani ze souvisejících ustanovení správního řádu však nelze nikterak dovodit, že by se v rámci ochrany proti nečinnosti mohla domáhat vydání rozhodnutí fyzická nebo právnická osoba v těch případech, kdy žádné správní řízení neběží, přičemž ona sama není s to svým úkonem takové správní řízení vyvolat a k jeho zahájení může dát pouze podnět.“*

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 285/2016-86 ze dne 30.3.2017.

⁸⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 30 A 118/2015-242 ze dne 11.6.2018.

správní řízení z moci úřední bylo vynutitelné či minimálně přezkoumatelné na základě podnětu k zahájení takového řízení.

Uvedený závěr však neplatí zcela paušálně, neboť za určitých okolností může být šetření podnětu označeno za zásah. Jedná se o situaci, kdy žalobu proti nezákonnému zásahu podá osoba, která se musí podrobit šetření, v rámci něhož si správní orgán obstarává podklady pro uvážení o tom, zda jsou dány důvody pro zahájení správního řízení.⁸⁶ Podobně se Nejvyšší správní soud vyslovil i v rozsudku č. j. 1 Ans 12/2013 - 82 ze dne 16. 1. 2014, kde v rámci nečinnostní žaloby rovněž poukázal na možnost zásahové žaloby, ovšem opět ve vztahu k subjektu, kterému byly v průběhu šetření ukládány povinnosti.

Vyjma uvedených typových situací však dle názoru autora Krajský soud v Brně v rozsudku č.j. 30 A 118/2015-242 ze dne 11.6.2018, připustil eventuální možnost přezkumu postupu správního orgánu v řízení o ochraně před nezákonným zásahem v případě, že by žalobce – podatel podnětu – prokázal nerovnost postupu správního orgánu při prošetřování podnětů, kdy by byl podnět jednoho subjektu přezkoumáván a prošetřován podrobněji a s větším detailem přezkumu. Žalobce však musí unést důkazní břemeno a nabídnout soudu konkrétní srovnání týkající se činnosti (správní praxe) žalovaného při vyřizování jiných podnětů jiných subjektů, z níž by byly skutečnosti tvrzené žalobci stran rozdílného (selektivního) přístupu žalovaného v případě různých podnětů či jiných podatelů vůbec zjištělné a uvést, v jakých jiných případech mělo dojít k podrobnějšímu šetření (s větším detailem přezkumu) a v čem by toto podrobnější šetření mělo oproti podnětu žalobce spočívat.

4. Závěr

Lze tedy uzavřít, že správní uvážení o zahájení řízení z moci úřední na základě podnětu podle § 42 správního řádu je jednou z činností správního orgánu, na kterou plně dopadají základní zásady činnosti správních orgánů – správní orgán by při uvážení měl minimálně postupovat v souladu s veřejným zájmem a zásadou zákazu zneužití správního uvážení či zákazu diskriminace. Přezkum dodržení uvedených požadavků na správní uvážení o zahájení či nezahájení správního řízení z moci úřední a základě podnětu je však velmi omezené a soudní ochrana pro podatele podnětu je namísto toliko ve specifických, spíše výjimečných případech. Takový přístup je zřejmě dán především pragmatickým přístupem sledujícím zamezení zneužívání obrany podatelů podnětů podle § 42 správního řádu a neefektivní zatěžování správních soudů. Význam, který však uvážení o (ne)zahájení správního řízení může v konkrétních věcech mít, však jistě není malý a je tedy na zvážení, zda výklad prezentovaný v judikatuře především správních soudů není příliš restriktivní.

Použité zdroje

Literatura

- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád. 5. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016.
- PETRMICHL, Václav. *Správní uvážení a neurčité právní pojmy*. Praha, 2016. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Katedra správního práva a správní vědy.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 8., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Aps 4/2001-326 ze dne 22.9.2011.

- SKULOVÁ, Soňa. Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003.

Právní předpisy

- Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., o soudním řádu správním, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- Rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 30 A 118/2015-242 ze dne 11.6.2018.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ans 12/2013 - 82 ze dne 16. 1. 2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 10/2003-58 ze dne 20. 10. 2004.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 11/2003-164 ze dne 30.5.2003.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 285/2016-86 ze dne 30.3.2017.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3 Ans 1/2009-58 ze dne 8.7.2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Ans 5/2009-139 ze dne 7.5.2010.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 Aps 4/2001-326 ze dne 22.9.2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 A 131/2001-47 ze dne 28. 4. 2004.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 37/2011-154 ze dne 22. 4. 2014.
- Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 345/2001 ze dne 26.6.2001.
- Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 586/2002 ze dne 8.10.2002.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

AUTORITÁRSKY POPULIZMUS AKO VÝZVA A SYMPTÓM (NEO)LIBERÁLNEJ DEMOKRACIE: PERSPEKTÍVA Z „ĽAVEJ HEMISFÉRY“⁸⁷

AUTHORITARIAN POPULISM AS A CHALLENGE AND SYMPTOM OF (NEO)LIBERAL DEMOCRACY: A PERSPECTIVE FROM THE „LEFT HEMISPHERE“

Mgr. Nikolas Sabján, LL.M

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Recenzent: JUDr. Tomáš Meszároš, PhD.

Kľúčové slová: Populizmus, demokracia, neo-liberalizmus, ľavicový populizmus, autoritársky populizmus.

Key Words: Populism, Democracy, Neo-liberalism, Left Populism, Authoritarian Populism.

Resumé: Cieľom predkladaného príspevku je kritická analýza príčin vzostupu autoritárskeho populizmu ako jednu z výziev súčasných liberálnych demokracií.

Summary: The aim of this contribution is to critically analyze the causes of authoritarian populism, which present a serious challenge to the existing liberal democracies.

1. Úvod

„Po Európe mátoží strašidlo – strašidlo komunizmu.“⁸⁸ Týmito slovami začínajú Karl Marx a Friedrich Engels jeden z najznámejších politických manifestov vôbec – Manifest Komunistickej Strany. V každej historickej epoche a v každom spoločenskom zriadení je zrejme možné nájsť rôzne typy takýchto „strašidiel“, ktoré priamo alebo nepriamo ohrozujú *status quo*. Domnievame sa, že nie je nesprávne začať s pomerne banálnym konštatovaním o existencii takéhoto „strašidla“ aj v súčasnej spoločnosti. Povedané inak: po Európe mátoží strašidlo – strašidlo *populizmu*. Tento výrok je však nutné trochu upresniť: „miestna pôsobnosť“

⁸⁷ Príspevok je výstupom grantového projektu pre doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov UK – UK/388/2019: Teoreticko-právne reflexie vzt'ahu práva a ideológie.

⁸⁸ MARX, Karl, Engels, Friedrich. *Manifest Komunistickej Strany*. Bratislava : Pravda, 1972. Dostupné online: <https://www.marxists.org/slovak/marx-engels/1848/manifest/index.htm>.

tohto fenoménu sa totižto neobmedzuje iba na toto vymedzené územie, ale je ho možné jasne identifikovať aj ďaleko za hranicami Európy.⁸⁹

Čo však rozumieme pod pojmom populizmus? V akých formách sa prejavuje a aké sú dôvody vzostupu tohto fenoménu? Je populizmus nevyhnutne v rozpore so základnými princípmi liberálnej demokracie? V predmetnom príspevku máme za cieľ vysporiadať sa s uvedenými otázkami, a to cez prizmu analýz niektorých ľavicových teoretikov a teoretičiek, ktoré sú v československom priestore pomerne neznáme, resp. marginalizované. Každopádne si však zaslúžia oveľa väčšiu pozornosť, keďže ich kritické reflexie predstavujú nepochybne zaujímavý príspevok do diskusie o populizme.

Príspevok začneme nasledovnou tézou: autoritárska forma populizmu (ako uvidíme nižšie, populizmus sa prejavuje aj v iných formách) predstavuje zásadnú výzvu voči existujúcej liberálnej demokracii, avšak zároveň je aj jej *symptómom*. Práve ľavicová kritika poskytuje vhodné inštrumentárium na identifikáciu príčin, ktoré viedli k vzostupu súčasného autoritárskeho populizmu. V tejto súvislosti bude naším východiskovým bodom analýza populizmu od Chantal Mouffe, ktorá tvrdí, že hegemonia neo-liberalizmu modifikovala autentickú politiku na riešenie technických otázok expertmi a expertkami.⁹⁰ Tento stav nazýva Mouffe ako „post-demokracia“ (k tejto otázke sa vrátíme čoskoro). Ako alternatívu teda navrhuje teda ľavicový populizmus.⁹¹ Zároveň poukážeme na to, že autoritársky populizmus je reakciou aj na niektoré fenomény v oblasti práva, medzi ktoré patrí aj, okrem iného, juridizácia politiky.

Súčasťou našej analýzy bude aj vzťah medzi niektorými aspektmi práva a populizmu. V kontexte tejto analýzy predstavíme druhú tézu príspevku, ktorá hovorí, že autoritársky populizmus je v rozpore s atribútmi liberálnej demokracie, najmä s princípom právneho štátu, základnými ľudskými právami a princípom rovnosti. Na druhej strane však tvrdíme, že forma ľavicového populizmu tieto zásadné komponenty liberálnej demokracie nepopiera, ale naopak, snaží sa ich ešte viac prehliť. Najprv však pristúpime k vymedzeniu definičných znakov populizmu.

2. Základné definičné znaky populizmu

Pojem populizmus je bezpochyby jeden z najdiskutovanejších v oblasti spoločenských vied v akademickom, ale aj v mimoakademickom priestore. Dokazuje to aj fakt, že v rokoch od 1990 po 2010 bolo publikovaných okolo 1200 knižných publikácií týkajúcich sa otázky populizmu.⁹² Nie je teda vôbec prekvapujúce, že pojem populizmus sa považuje za polysém a nemožno ho jednoznačne definovať.

Zrejme jedna z najznámejších definícií chápe súčasný populizmus ako formu politiky, ktorá stavia proti sebe dve skupiny ľudí – na jednej strane „morálne čistý“, resp. „autentický“ ľud a na strane druhej skorumpovaná elita. Spoločnosť je teda rozdelená na tieto dva antagonistické

⁸⁹ Pozri napríklad: KALTWASSER, R. Cristóbal a kol. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford : Oxford University Press, 2017.

⁹⁰ Takáto forma politiky je založená na prezumpcii, že expertné riešenie otázok je objektívne a nestranné. Ide však o veľmi problematické východisko, ktoré nemožno nekriticky akceptovať.

⁹¹ MOUFFE, Chantal. *For a Left Populism*. London : Verso, 2018.

⁹² KALTWASSER: *The Oxford Handbook of Populism*, s. 27.

a homogénne skupiny.⁹³ Populisti považujú za legitímny iba tento ľud a tvrdia, že ich cieľom je pretaviť vôľu tohto „morálne čistého“ ľudu (aj táto vôľa ľudu je, samozrejme, homogénna a jednotná). Ako však uvádza Jan-Werner Müller: „populisti tvrdia: *my sme ľud! Ale myslia tým: My – a jedine my – zastupujeme ľud!*“⁹⁴ Inými slovami, populisti zastupujú iba „skutočný ľud“, čo však takmer v každom prípade znamená, že z tejto skupiny vylučujú určitú skupinu osôb, ktorá podľa nich ohrozuje jednotu tohto ľudu. Medzi tieto skupiny zaraďujú v prvom rade menšiny, resp. ohrozené skupiny ľudí.

Müller teda poukazuje na jeden z atribútov populizmu, ktorým je anti-pluralizmus, pretože populisti sa snažia presvedčiť spoločnosť, že jedine oni zastupujú ten tzv. „skutočný ľud“. Akákoľvek opozícia alebo spochybňovanie tohto tvrdenia je považované zo strany populistov za nelegitímne. Populizmus takisto vychádza z prezumpcie, že existuje jednotná a homogénna vôľa ľudu, ktorú „odhalili“ iba samotní populisti a ktorú oni reprezentujú. Z pohľadu populistov sú však formálne štruktúry demokracie obmedzujúce „skutočnú vôľu“ ľudu prekážkou, pred ktorou má vôľa ľudu takpovediac prednosť. To znamená, že ak je demokracia v rozpore s vôľou ľudu, nie je nutné jej procedúry a princípy rešpektovať.⁹⁵ Vôľa „skutočného ľudu“ je teda hierarchicky nadradená nad základné prvky liberálnej demokracie, t. j. napríklad základné práva a slobody, právny štát alebo aj princíp rovnosti.

Na základe vyššie uvedených znakov však nemožno charakterizovať populizmus vo všeobecnosti, ale ako sme už v úvode naznačili, tieto znaky sú jednoznačne prítomné pri tzv. autoritárskom populizme.

Avšak ďalšou dôležitou charakteristikou populizmu je, ako uvádza Cas Mudde, jeden z najznámejších politických vedcov venujúci sa problematike populizmu, že samo o sebe nenapĺňa znaky žiadnej ideológie. Mudde považuje populizmus za ideológiu, ktorá je *thin-centered*⁹⁶, resp. ide o neúplnú ideológiu v porovnaní napríklad s klasickými politickými ideológiami, akými sú liberalizmus, socializmus atp. Populizmus teda predstavuje akúsi formu politiky a z uvedeného dôvodu môžeme hovoriť o rôznych formách populizmu, ako napríklad pravicový, ľavicový, poprípade centristický.

Berúc do úvahy uvedené, Bojan Bugarić napríklad delí populizmus na tzv. autoritársky (pozri vyššie) a emancipačný.⁹⁷ Zároveň upozorňuje na to, že populizmus ako pojem nemožno generalizovať a nemali by sme ho *a priori* chápať v negatívnom zmysle.⁹⁸ Tak, ako iní kritici, aj on odmieta autoritársku formu populizmu, ktorá je síce, na jednej strane, aspoň čiastočne

⁹³ MÜLLER, Jan-Werner. *What is Populism*. Pennsylvania : University of Pennsylvania Press, 2016; pozri aj: MUDDE, Cas, KALTWASSER, C. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press, 2017. Samozrejme existujú aj iné ideológie, ktoré vnímajú spoločnosť podobným spôsobom, t. j. rozdelenú na dva antagonistické tábory. Sem patrí napríklad aj spomínaný marxizmus. Zásadným rozdielom však je to, že pri populizme je táto „opozícia“ založená na základe morálky, kým napríklad v kontexte marxizmu je to trieda, resp. neskôr pri post-marxizme aj iné formy sociálnej stratifikácie.

⁹⁴ MÜLLER, Jan-Werner. *What is Populism*, s. 25.

⁹⁵ BUGARIĆ, Bojan. Two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č. 3, s. 393.

⁹⁶ KALTWASSER: *The Oxford Handbook of Populism*, s. 50. Pozri MUDDE, Cas, KALTWASSER, C. *Populism: A Very Short Introduction*, s. 6.

⁹⁷ Pozri BUGARIĆ, Bojan. Two faces of populism. Pozri aj: TUSHNET, Mark. Varieties of populism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č. 3; HALMAI, Gábor. Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č. 3; BLOKKER, P. Populism as a Constitutional Project. *Jean Monnet Working Paper*, 2017, roč. 17, č. 17.

⁹⁸ BUGARIĆ, Bojan. Two faces of populism.

demokratická, keďže rešpektuje vôľu ľudu, no na strane druhej vedie k obmedzovaniu demokracie a je v rozpore s princípom pluralizmu v najširšom zmysle. Ďalej však argumentuje, že emancipačný populizmus je nie len zlučiteľný s atribútmi liberálnej demokracie, ale zároveň sa aj stavia proti existujúcemu establišmentu. Podľa neho takáto forma populizmu ponúka skutočnú alternatívu voči existujúcemu *status quo*, ako aj proti autoritárskemu populizmu, ktorý má v súčasnosti hegemonické postavenie.⁹⁹

S predmetným názorom sa stotožňujeme. Nakoniec aj samotná Mouffe a jej koncept ľavicového populizmu vychádza z predpokladu, že populizmus nemusí nevyhnutne predstavovať negatívny fenomén, ale naopak, môže mať emancipačný potenciál a viesť k autentickejšej forme demokracie. Najskôr sa však detailnejšie pozrieme na to, akým spôsobom vysvetľuje Mouffe príčiny vzostupu tejto autoritárskej formy populizmu.

3. Neo-liberalizmus, demokracia a vzostup autoritárskeho populizmu

Mouffe vo svojej knihe *For a Left Populism* vysvetľuje súčasný „populistický moment“ ako reakciu na neo-liberálny model zriadenia, ktorý nadobudol svoje kontúry približne od 80. rokov minulého storočia.¹⁰⁰ Dalo by sa povedať, že ide o štrukturálny problém, pretože populistická forma politiky je symptómom týchto štrukturálnych (politických a ekonomických) zmien. Ako ďalej uvádza Mouffe, súčasná liberálna demokracia má dva hlavné prvky: na jednej strane je to politický liberalizmus, t. j. právny štát, deľba moci, občianske a politické práva (individuálne slobody) a na druhej je to demokracia, ktorá je založená na princípe rovnosti a suverenity ľudu.¹⁰¹ V demokratickej forme politiky následne prebieha neustály negociačný proces medzi rôznymi „konfiguráciami“, ktoré sa snažia nadobudnúť hegemonickú pozíciu. V politickom jazyku ide o rozdiely medzi pravicovou a ľavicovou formou politiky, ktoré sa vždy, aspoň čiastočne, snažia „stabilizovať“ politickú situáciu a vytvoriť určitý kompromis.

Každopádne však dochádza k situácii, keď má jedna forma politiky hegemonickú pozíciu a vytláča tú druhú. Niekedy ide o hegemoniu liberálneho prvku, inokedy zas o prevahu prvku demokratického.

Na tomto mieste je potrebné sa zaoberať aj pojmom, ktorý sme použili v názve príspevku, a to tzv. (neo)liberálna demokracia. Použitie tohto pojmu je odôvodnené najmä tým, že liberálna demokracia je síce politickým zriadením (existujúcim), no politické ako aj právne inštitúcie neexistujú nezávisle od „základne“, teda sú prepojené s ekonomickým systémom spoločnosti. Mouffe napríklad poukazuje na to, že v súčasnosti možno hovoriť o spoločenskom zriadení, v ktorom existuje konkrétna forma liberálnej demokracie spojená s finančným kapitalizmom.¹⁰²

Dostávame sa teda k hlavnému argumentu samotnej Mouffe, ktorá súčasnú situáciu nazýva ako „post-demokracia“. Konkrétne hovorí o tom, že neo-liberálna hegemonia takpovediac „zneutralizovala“ rozpor medzi liberálnymi a demokratickými princípmi, ktorý je hlavným atribútom liberálnej demokracie. Bol potlačený demokratický prvok a tým aj možnosť konfrontácie

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Tieto zmeny nastali v strednej a východnej Európe až po páde tzv. „reálne existujúceho socializmu“.

¹⁰¹ MOUFFE, Ch. *For a Left Populism*, s. 27.

¹⁰² *Ibid.*, s. 29.

viacerých možných predstáv o usporiadaní spoločnosti.¹⁰³ Síce je stále prítomný liberálny prvok, ktorý umožňuje občanom vyjadriť svoj názor na základe aktívneho volebného práva (a ďalej sú garantované iné základné ľudské práva), avšak v oblasti ekonomiky v súčasnosti hovoríme jedine o ekonomickom liberalizme s dôrazom na voľný trh.¹⁰⁴ Vytvoril sa konsenzus o existujúcom socio-ekonomickom zriadení a politika sa zmenila na riešenie expertných a technických otázok a „manažovanie“ existujúceho zriadenia. Demokratický prvok (skutočná suverenita ľudu) už nie je, jednoducho povedané, na „programe dňa“.

Zároveň Mouffe tvrdí, že sme svedkami stále silnejšej „oligarchizácie“. Nedostatok skutočných alternatív spojených s expanziou finančného sektora na úkor produktívnej ekonomiky vedie práve k tejto oligarchizácii, pričom dochádza k stále väčšiemu obmedzeniu princípu rovnosti a ďalších prvkov demokracie.¹⁰⁵

Vidíme teda, že Mouffe poskytuje komplexnejšie vysvetlenie vzostupu autoritárskeho populizmu v porovnaní s inými akademikmi a akademičkami, ktorí sa spravidla snažia vysvetliť tento fenomén napríklad výlučne na základe ekonomických dôvodov, alebo ho považujú za reakciu ľudí na stratu ich dominantnej pozície v spoločnosti, ktorou v minulosti disponovali (napríklad strata tzv. *white male privilege*). Uvedené dôvody na druhej strane nemožno ignorovať, pretože majú taktiež do určitej miery vplyv na vzostup autoritárskeho populizmu. Mouffe však uchopila tento problém analýzou štrukturálnych zmien, ktoré zásadnejšie ovplyvnili spoločnosť ako takú.

4. Právo a autoritársky populizmus

V poslednej časti príspevku sa pozrieme na vzťah miesto práva v kontexte populistckej formy politiky. Jeden z hlavných znakov autoritárskeho populizmu je, ako sme už uviedli vyššie, anti-pluralizmus. Logickým záverom je tiež to, že autoritársky populizmus a jeho praktiky sú v priamom rozpore s princípom rovnosti, keďže spravidla pri ich tvrdení o reprezentácii „skutočného ľudu“ vylučujú príslušníkov a príslušníčky menšín (napríklad na základe rasy, etnickej príslušnosti atp.). Ak sú princípy liberálnej demokracie v rozpore s vôľou ľudu, ktorú reprezentujú populisti, tieto princípy sú irelevantné, pretože vôľa ľudu má vždy prednosť.

Predstavitelia autoritárskeho populizmu teda na jednej strane popierajú dôležitosť princípov liberálnej demokracie (tie z oblasti práva, ako napríklad princíp rovnosti, právny štát atp.), no konajú inak, ak sa dostanú do pozície, z ktorej majú príležitosť meniť substantívne a procedurálne (a inštitucionálne) prvky práva, ako napríklad fungovanie a ďalšie pravidlá týkajúce sa ústavných súdov.¹⁰⁶ Ústavné súdy totižto pôsobia v zásade ako kontrolná moc voči prijímaniu určitých politík. Müller ďalej hovorí o snahe populistov „kolonizovať“ štát (teda napríklad ústavné súdy), o klientelizme, „diskriminačnom legalizme“ a deštrukcii občianskej spoločnosti.¹⁰⁷

¹⁰³ *Ibid.*, s. 30. K podobnému záveru dospel aj Cas Mudde, podľa ktorého je vzostup populizmu „*iliberálnou demokratickou reakciou na dekády liberálnej politiky*.“ Pozri MUDDE, Cas. Europe's Populist Surge. *Foreign Affairs*, November/December 2016, roč. 95, č. 6, s. 30.

¹⁰⁴ MOUFFE, Ch. *For a Left Populism*, s. 31.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 32-33.

¹⁰⁶ Pozri PETROV, Jan. Populism and De-judicialization of Politics. *Právne noviny*, 2019. Dostupné online: https://www.pravnenoviny.sk/jan-petrov-populism-and-de-judicialization-of-politics?fbclid=IwAR0cc2QzWGW_B9N11r7tmD2ZPU3G8LGBja8N7tc8UnqLgzWAN8SSb8LVJd4.

¹⁰⁷ MÜLLER, Jan-Werner. *What is Populism*, s. 28.

Na druhej strane sa domnievame, že autoritársky populizmus je do určitej miery aj reakcia na stále väčšiu juridizáciu politiky.¹⁰⁸ Toto je podľa nášho názoru súčasťou tzv. „post-demokracie“, o ktorej sme hovorili vyššie. Juridizáciou politiky myslíme, vo všeobecnej rovine, rozšírenie právneho jazyka, pravidiel a procesov do sféry politiky. Druhým aspektom juridizácie politiky je rozhodovanie súdov o verejných politikách (*public policy*). Na základe noriem zmluvného, ústavného a hlavne správneho práva súdy vykonávajú „dozor“ nad dodržiavaním spravodlivého procesu, rovnosti príležitostí, transparentnosti, zodpovednosti a racionality v oblasti *public policy*. Tretím aspektom tohto fenoménu je rozhodovanie súdov o „veľkých“ politických otázkach. Ide o kontroverzné politické otázky, ktoré sa častokrát týkajú celej spoločnosti, ako napríklad makroekonomické otázky, problematika národnej bezpečnosti alebo otázky o transformácii samotného režimu a otázky celej komunity, resp. politickej entity.¹⁰⁹

Čo sa týka vzťahu ľavicového populizmu a práva, našim argumentom je, že ide o súladnú formu politiky so základnými princípmi liberálnej demokracie. Napriek tomu, že sa do určitej miery snaží prekonať existujúcu liberálnu demokraciu, jej hlavné princípy nepopiera, len poukazuje na ich neúplnú realizáciu v kontexte neo-liberálneho zriadenia. Ľavicoví teoretici a teoretičky však adresujú kritiku nie iba voči samotnému autoritárskemu populizmu, ale aj voči samotnej liberálnej demokracii, z ktorej sa „zrodil“ tento fenomén. Cieľom je teda hlbšie pochopiť dôvody vzostupu autoritárskemu populizmu. Tým, že „tradičná“ liberálna kritika smeruje voči samotnému populizmu, avšak v nej absentuje analýza štrukturálnych príčin, táto kritika nepriamo vyznieva ako obrana existujúceho *status quo*. Toto však vytvára ďalší priestor na reakciu zo strany autoritárskych populistov, a teda samotná podstata problému zostáva nevyriešená.

Mouffe (ako aj Ernesto Laclau) však ako alternatívu navrhujú tzv. radikálnu demokraciu, ktorou sa majú dosiahnuť emancipačné ciele rôznych marginalizovaných skupín v spoločnosti, a teda jej hlavným východiskom je rovnosť, rešpektovanie základných práv a slobôd a prehlbenie a rozšírenie demokratických princípov do všetkých sfér spoločnosti.¹¹⁰

5. Záver

Cieľom predmetného príspevku bolo vysporiadať sa s komplexnou otázkou týkajúcou sa príčin vzniku populizmu. Našou snahou bolo poukázať na inherentný rozpor autoritárskemu populizmu so základnými atribútmi liberálnej demokracie, no na druhej strane bolo našim principiálnym argumentom to, že tento fenomén je aj symptómom liberálnej demokracie. Prvá časť príspevku sa zaoberala definičnými znakmi populizmu, pri ktorom sme čerpali aktuálne vedecké poznatky najmä z oblasti politológie. Následne sme sa detailnejšie zamerali na teórie ľavicových teoretikov a teoretičiek, a to konkrétne na práce belgickej akademičky Chantal Mouffe. V poslednej časti príspevku sme načrtli problematiku vzťahu práva a populizmu. Naším hlavným argumentom bolo, že autoritársky populizmus jednoducho popiera princípy liberálnej demokracie, ako napríklad právny štát, princíp rovnosti, ako aj základné ľudské práva a slobody, pretože nadradzuje zdanlivú homogénnu vôľu „skutočného“ ľudu nad všetky tieto prvky demokratického zriadenia. Naproti tomu ľavicový populizmus ašpiruje k hlbšiemu naplneniu princípov liberálnej demokracie

¹⁰⁸ Pozri: CIOCCHINI, Pablo, KHOURY, Stefanie. A Gramscian Approach to Studying the Judicial Decision-Making Process. *Law and Critique*, 2017, roč. 26, s. 83-86. Opačný názov zastáva Jan Petrov. Pozri PETROV, Jan. Populism and De-judicialization of Politics.

¹⁰⁹ WHITTINGTON, Keith a kol. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2008, s. 121-124.

¹¹⁰ MOUFFE, Ch. *For a Left Populism*, s. 61-86. Pozri aj: LACLAU, Ernesto. *Emancipace a radikální demokracie*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2013.

a explicitne má za cieľ napomôcť k emancipácii marginalizovaných skupín, ako aj k vzniku tzv. radikálnej demokracii.

Zoznam použitej literatúry:

- BLOKKER, P. Populism as a Constitutional Project. *Jean Monnet Working Paper*, 2017, roč. 17, č. 17.
- BUGARIC, Bojan. Two faces of populism: Between authoritarian and democratic populism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č.3.
- CIOCCHINI, Pablo, KHOURY, Stefanie. A Gramscian Approach to Studying the Judicial Decision-Making Process. *Law and Critique*, 2017, roč. 26.
- HALMAI, Gábor. Populism, authoritarianism and constitutionalism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č. 3.
- Jan Petrov. Pozri PETROV, Jan. Populism and De-judicialization of Politics. *Právne noviny*, 2019. Dostupné online: https://www.pravnenoviny.sk/jan-petrov-populism-and-de-judicialization-of-politics?fbclid=IwAR0cc2QzWGW_B9N1lr7tmD2ZPU3G8LGBja8N7tc8UnqLgzWAN8SSb8LVJd4.
- KALTWASSER, R. Cristóbal a kol. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford : Oxford University Press, 2017.
- LACLAU, Ernesto. *Emancipace a radikální demokracie*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, 2013.
- MARX, Karl, Engels, Friedrich. *Manifest Komunistické Strany*. Bratislava : Pravda, 1972. Dostupné online: <https://www.marxists.org/slovak/marx-engels/1848/manifest/index.htm>.
- MOUFFE, Chantal. *For a Left Populism*. London : Verso, 2018.
- MUDDE, Cas, KALTWASSER, C. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford : Oxford University Press, 2017.
- MUDDE, Cas. Europe's Populist Surge. *Foreign Affairs*, November/December 2016, roč. 95, č. 6.
- MÜLLER, Jan-Werner. *What is Populism*. Pennsylvania : University of Pennsylvania Press, 2016.
- TUSHNET, Mark. Varieties of populism. *German Law Journal*, 2019, roč. 20, č. 3.
- WHITTINGTON, Keith a kol. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford : Oxford University Press, 2008.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

SOULAD PRINCIPŮ DEMOKRATICKÉHO PRÁVNÍHO STÁTU S NEEXISTENCÍ VEŘEJNÉHO SUBJEKTIVNÍHO PRÁVA NA ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z MOCI ÚŘEDNÍ

CONSISTENCY OF THE PRINCIPLES OF A DEMOCRATIC LAW-ABIDING STATE WITH THE ABSENCE OF A PUBLIC LAW SUBJECTIVE RIGHT TO INITIATE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS EX OFFICIO

Mgr. Soňa Večeřová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: JUDr. Lucia Madleňáková, Ph.D.

Klíčová slova: Zahájení správního řízení z moci úřední, podnět, veřejné subjektivní právo, principy demokratického právního státu.

Key words: Initiation of administrative proceedings ex officio, tip-offs, public law subjective right, principles of democratic law-abiding state.

Resumé: Příspěvek se zabývá otázkou neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední a z toho plynoucími důsledky, zejm. nemožností se domáhat jakékoli ochrany tohoto neexistujícího práva. S touto skutečností bezesporu vyvstává otázka, zda je tento stav v demokratickém právním státě legitimní a zda buduje důvěru občanů v postupy správních orgánů. Předmětem příspěvku je tedy pohled na fungování správy v demokratickém právním státě, a to z pohledu její transparentnosti. Je nutno se zabývat skutečností, zda i dnes existují důvody pro takto nastavené fungování výkonu veřejné moci. Nebo je snad nyní namístě se ptát, zda již není čas na změnu? A snaha po této změně může být právě výzvou demokracie.

Summary: This article deals with the question of the absence of a public law subjective right to initiate administrative proceedings ex officio and the resulting consequences, in particular the impossibility to claim any protection of this non-existent right. Based on this fact, a question arises whether this situation is legitimate in a democratic law-abiding state and whether it builds citizens' confidence in administrative procedures. The subject of this article is therefore functioning of administration in a democratic law-abiding state from the perspective of its transparency. It is necessary to consider whether there are still reasons today to exercise public authority in such way. Or is it now worth asking if this could be the time for change? And striving for this change may be a challenge for democracy.

1. Úvod

Správní řízení lze zahájit na základě žádosti (§ 44 SprŘ) nebo z moci úřední (§ 46 SprŘ). V druhém případě je zahájení správního řízení plně v kompetenci příslušného správního orgánu.

Osobám odlišným od správního orgánu náleží právo podat podnět, kterému odpovídá povinnost správního orgánu se tímto podnětem zabývat a vyřídit jej. K žádosti podatele, má tento dále právo být o naložení s podnětem informován. Oproti tomu však již neexistuje veřejné subjektivní právo na to, aby správní řízení z moci úřední na základě podnětu bylo zahájeno. Existuje pouze právo na to, aby byla osoba, jež podnět podala, vyrozuměna o tom, jak s podnětem bylo naloženo. Obecnou právní úpravu podnětu nalezneme v § 42 SprŘ¹¹¹, která však ve své podstatě vyvolává více otázek, než nám nabízí odpovědí. Jednou z těchto otázek je, zda neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední je v souladu s principy demokratického právního státu.

Aby bylo možné na tuto otázku odpovědět, resp. o ní alespoň diskutovat, je nutno si zodpovědět jednotlivé dílčí otázky, které jsou předmětem tohoto příspěvku: Jaké jsou funkce veřejné správy? Jaké principy demokratického právního státu se při výkonu veřejné správy uplatňují? Jaké jsou důsledky neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení a jaké požadavky jsou kladeny na sdělení o vyřízení podnětu? Je neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení, s tím spojené důsledky a právní úprava náležitostí sdělení v souladu s principy demokratického právního státu? Je legitimní současné nastavení zahajování řízení ex offio a vyřizování podnětů či je namístě změna?

2. Některá východiska fungování veřejné správy a principy demokratického právního řádu s tím spojené

Veřejná správa má ve státě významné a nenahraditelné místo a jistě nelze zpochybňovat nutnost její existence a potřebu jejího výkonu. Je však nutné se zabývat otázkou, jaké funkce veřejná správa plní a jaké postavení ve státě zaujímá, a to v co nejširším pojetí. Dle Lukáše Potěšila je účelem veřejné správy ochrana veřejných subjektivních práv, a dále také ochrana práva objektivního a veřejného zájmu¹¹². Dále se pak Lukáš Potěšil zabývá vzájemným vztahem veřejné správy a jejich adresátů, které staví do role klientů a nikoli poddaných, když tito klienti se na veřejnou správu „obracejí se svými záležitostmi, vyžadují dobré vysvětlení jejich rozličných životních situací a očekávají, že jim veřejná správa bude poskytována jako služba.“¹¹³ V tomto moderním pojetí pak hrají významnou roli pojmy jako je důvěra občana v postup správního orgánu, transparentnost postupů správního orgánu či zásady dobré správy.

K výkonu veřejné správy by pak neodmyslitelně mělo patřit respektování obecných zásad a principů, zejm. těch, které jsou zakotveny v ústavním pořádku a které jsou v demokratickém právním státě elementárním pilířem. Již Ústava v čl. 1 odst. 1 uvádí, že „Česká republika je

¹¹¹ „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle § 46 odst. 1 nebo § 47 odst. 1.“

¹¹² SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxi, s. 24.

¹¹³ SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany...*, s. 9.

svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát **založený na účtě k právům a svobodám člověka a občana.**“ Za pozornost stojí také čl. 2 odst. 3 hovořící o tom, že „**Lid je zdrojem** veškeré státní moci (...)“ a dále čl. 2 odst. 3 hovořící o tom, že „Státní moc **slouží** všem občanům (...)“ Dále je nutno upozornit na čl. 36 LZPS zakotvující právo na soudní a jinou právní ochranu, a to zejm. na odst. 1¹¹⁴ a odst. 2¹¹⁵.

3. Důsledky neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení

Judikatura jednoznačně dovodila, že neexistuje subjektivní právo na to, aby řízení z moci úřední bylo zahájeno.¹¹⁶ Tento závěr je pak přebírán a respektován také odbornou literaturou.¹¹⁷ S touto skutečností jsou ale spojeny mnohé další důsledky.

Prvním z důsledků je skutečnost, že proti sdělení správního orgánu o vyřízení podnětu¹¹⁸ neexistuje řádný opravný prostředek. Svou formou sdělení správního orgánu není rozhodnutím ani usnesením, ale úkonem dle části čtvrté SprŘ¹¹⁹. Z tohoto důvodu se proti sdělení nelze odvolat. SprŘ proti sdělení správního orgánu o vyřízení podnětu neumožňuje ani žádný jiný specifický druh obrany. Tato skutečnost pak činí obtíže v případě, kdy sdělení správního orgánu spočívá v tom, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední. Byť by tedy osoba podávající podnět v případě zahájení řízení mohla mít i postavení účastníka řízení a z tohoto důvodu by jí náležela procesní práva, v případě, že správní orgán toto řízení nezahájí, náleží osobě podávající podnět pouze právo být o vyřízení podnětu vyrozuměna. Dále zde vyvstává otázka nutnosti, kvality a rozsahu odůvodnění sdělení osobě, která podnět podala, že správní orgán neshledal důvody k zahájení řízení ex offo. Nejedná se svou formou o rozhodnutí a nejsou tedy na taková sdělení kladeny výslovné zákonné požadavky, jaké jsou kladeny na obsah a odůvodnění rozhodnutí. Je namístě se ptát, zda je v souladu s ústavním pořádkem pouhé sdělení, jež neobsahuje vysvětlení? Je takové sdělení legitimní v právním státě?

Dalším důsledkem neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení řízení na základě podnětu je neexistence práva na soudní ochranu. Josef Macur uvádí, že soudní kontrola je přípustná pouze v případě, že je zasazeno do subjektivního práva a soudní kontrola tedy neslouží pouze k ochraně objektivního práva¹²⁰. Ke stejnému závěru dospěla také judikatura, a to např. v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86, kdy dospěla k následujícímu závěru: „Hraničním kritériem pro žalobní legitimaci je právě tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv. Nikoliv veškerá činnost (případně veškeré pochybení) veřejné správy je podrobena soudní kontrole ze strany fyzických a právnických osob, ale pouze ta, kdy činnost

¹¹⁴ Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu.

¹¹⁵ Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.

¹¹⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.6.2001, sp. zn. II ÚS 345/01. Usnesení Ústavního soudu ze dne 8.10.2002, sp. zn. II ÚS 586/02.

¹¹⁷ JEMELKA, L., PONĎELÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, S. 231.

¹¹⁸ Sdělení, že správní orgán řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.

¹¹⁹ VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 466.

¹²⁰ MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, s. 37 an.

správy přesáhne do jejich veřejných subjektivních práv.“ Neboť sdělení není rozhodnutím, je ze své podstaty vyloučena žaloba proti správnímu rozhodnutí. Stejně tak judikatura dospěla k závěru, že ani žalobou proti nečinnosti se nelze domáhat vydání rozhodnutí v případě, kdy správní řízení lze zahájit výlučně z moci úřední, a to právě s odkazem na neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení.¹²¹ Nejvyšší správní soud také shledal, že žalobou proti nezákonnému zásahu se nelze v daném případě úspěšně domáhat ochrany, a to taktéž s odkazem na neexistenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení z moci úřední, do kterého by mohlo být zasaženo¹²². Obecně je tedy žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu vyloučena¹²³. Pouze v případě, že by některý z úkonů správního orgánu při šetření podnětu zasáhl do práv oznamovatele¹²⁴, mohl by být tento úkon nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s.¹²⁵

Byť tedy neexistuje veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, a tedy soudní ochrana je vyloučena, je zde stále dána „druhá“ oblast působnosti správních orgánů, a to povinnost hájit veřejný zájem. Jak bylo výše uvedeno, soudy poskytují ochranu výlučně subjektivním právům. Naproti tomu správní řád plní i určitou kontrolní funkci při ochraně veřejného zájmu, a právě „možnost zahájit správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k tomu, aby ve veřejném zájmu byla určitá věc správním orgánem autoritativně vyřešena“¹²⁶. Správní řád nabízí několik institutů, které by měly napomáhat k ochraně veřejného zájmu, a to např. institut podnětu dle § 42 SprŘ, ale také oblast nečinnosti, prohlašování nicotnosti nebo oblast přezkumného řízení¹²⁷. Je tedy zřejmé, že mimo veřejná subjektivní práva existuje oblast veřejného zájmu, na jehož ochraně je nutno bezvýhradně trvat. Ochranu veřejného zájmu však zákon svěřuje do rukou správního orgánu a adresátům dává omezené prostředky, které jsou vždy spojeny pouze s určitým sdělením/podnětem správnímu orgánu a nikoli s konkrétním veřejným právem adresáta veřejné správy. Jelikož se však veřejný zájem dotýká všech členů společnosti, lze si klást otázku, zda by neměla být dána všem adresátům, příp. skupině některých adresátů, možnost kontroly hájení veřejného zájmu?

Přes primární účel chránit veřejný zájem, mají i řízení zahajována ex offio velmi silný dosah do sféry jednotlivců, neboť jsou to právě jednotlivci, kteří se prostřednictvím podnětu snaží upozornit na pochybení jiných osob, které jim často působí újmu a není v jejich dispozici se jiným způsobem domoci řešení dané situace. V této souvislosti lze upozornit na jeden z argumentů Nejvyššího správního soudu, kterým Nejvyšší správní soud podporuje svůj závěr o nemožnosti osoby podatele domoci se zahájení řízení z moci úřední: „Dalším důvodem nepochybně je i skutečnost, že podnět k zahájení řízení z moci úřední může podat kdokoli, tedy i ten, o jehož právech či povinnostech by nebylo v řízení jednáno a jehož práv či povinností by se výsledné rozhodnutí správního orgánu nijak nedotklo. Takový podatel by tedy nebyl účastníkem tohoto řízení a nebylo by tudíž ani účelné mu právě jen pro tuto fázi řízení přiznávat nějaká procesní práva.“¹²⁸ Dle mého názoru lze tedy

¹²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

¹²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4As 117/2017.

¹²³ Viz. také VEDRAL, Josef. *Správní řád ...*, s. 464.

¹²⁴ Kterým však není právo na zahájení řízení z moci úřední.

¹²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86.

¹²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009

¹²⁷ SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany...*, s. 22.

¹²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.

konstruovat existenci dvou skupin osob, a to osoby, které by v zahájeném správním řízení měly postavení účastníků řízení, a osoby, které by toto postavení neměly.

Již v minulosti se Nejvyšší správní soud zabýval situací, kdy je některý institut spojen s ochranou veřejného zájmu, ale určitým osobám z něj mohou vznikat subjektivní práva. Jedná se o institut veřejně přístupné účelové komunikace. Obecným východiskem pak byla úvaha o tom, že „Právní nauka ani rozhodovací praxe není jednotná v názoru, zda lze oprávnění k obecnému užívání veřejné komunikace považovat za veřejné subjektivní právo, jež by samo o sobě požívalo ochrany v rámci veřejné správy a subsidiárně rovněž ve správním soudnictví, nebo zda je obecné užívání komunikace chráněno silničním správním úřadem pouze z moci úřední na základě existence veřejného zájmu na jeho zachování. **I kdyby ovšem samotná možnost obecného užívání veřejné cesty, která je otevřena každému potenciálnímu uživateli, subjektivním právem nebyla, musí podle názoru Nejvyššího správního soudu existovat veřejné subjektivní právo těch, kteří veřejnou cestu pravidelně užívají právě z naléhavé komunikační potřeby, (...).**“¹²⁹

Domnívám se, že i v případě zahajování řízení ex offio by byla vhodná obdobná úvaha o tom, že byť správní řízení z moci úřední slouží prvořadě k ochraně veřejného zájmu, a tedy neexistuje samo o sobě veřejné subjektivní právo kohokoli na zahájení řízení z moci úřední, může zde existovat „privilegovaná“ skupina osob, která by v zahájeném správním řízení měla postavení účastníka řízení, a v zahájeném správním řízení by jí náležela veřejná subjektivní práva. Z tohoto důvodu by ale této skupině osob bylo účelné právě jen pro tuto fázi řízení přiznat nějaká procesní práva či by této skupině osob mohlo náležet přímo veřejné subjektivní právo na zahájení řízení.

4. Soulad právní úpravy zahajování řízení ex offio s demokratickými principy

Čl. 36 odst. 1 LZPS ve vztahu k soudní ochraně hovoří výlučně o možnosti domáhat se svého **práva**. V případě, že na zahájení řízení z moci úřední není právní nárok, neexistuje veřejné subjektivní právo, je nutno konstatovat, že nemožnost soudní ochrany je v souladu s daným článkem Ústavy. Stejně tak čl. 36 odst. 2 LZPS hovoří o **rozhodnutí** správního orgánu a s tím spojené právo na jeho přezkum. Pokud však správní řízení není zahájeno, není vydáno žádné správní rozhodnutí, jehož přezkumu by se podatel mohl domáhat. Je tedy nutno konstatovat, že právní úprava není v rozporu ani s tímto článkem LZPS. Otázkou však zůstává, jak již bylo nastíněno výše, zda by určité skupině osob nemělo náležet veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední. S tím by pak byla spojena také možnost soudní ochrany.

Pokud se podíváme na základní ustanovení Ústavy, i zde mám za to, že nelze konstatovat, že pouhá neexistence práva na zahájení řízení z moci úřední by byla v rozporu s ústavními požadavky výše citovanými. Je však nutno mít na paměti účel veřejné správy, a pokud budeme souhlasit s tím, že na veřejnou správu je nutno pohlížet jako na službu veřejnosti, tedy, že veřejná moc má sloužit lidem, a nikoli lidé mají sloužit veřejné moci, měly by se tyto principy projevit minimálně v otázkách souvisejících s vyřízení podnětu. Jedná se zejména o otázku náležitostí a rozsahu odůvodnění sdělení, které je zasíláno podateli, pokud o to požádá. Právě kvalita tohoto odůvodnění má jistě vliv na vnímání veřejné správy ze strany jejích adresátů.

5. Závěr

¹²⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2007, čj. 6 Ans 2/2007 – 128.

Jak již bylo v úvodu řečeno, cílem tohoto příspěvku není jednoznačně odpovědět na dané otázky, ale jeho cílem je spíše podnítit diskuzi o současném nastavení zahajování správního řízení ex offio. S tím je spojena především problematika podnětů a jejich vyřizování, neexistence veřejného subjektivního práva na zahájení správního řízení ex offio a s tím spojena neexistence ochrany tohoto stavu.

Pro toto nastavení jistě hovoří pojetí výkonu veřejné správy, dle kterého v případě zahajování řízení ex offio správní orgány chrání veřejný zájem. Nicméně mám za to, že od tohoto pojetí je potřeba se posunout dál a reflektovat dobu a vývoj vnímání právního prostředí. Byť tedy právní úprava zahajování správního řízení ex offio a neexistence veřejného subjektivního práva s tím spojeného není dle mého názoru sama o sobě v rozporu se zásadami demokratického právního státu, a z tohoto pohledu je současné nastavení obhajitelné, neznamená to, že také ze strany adresátů veřejné správy je nastavení vnímáno jako legitimní. Pokud se na veřejnou správu skutečně podíváme jako na službu veřejnosti, pak postup, kdy správní orgán řízení z moci úřední nezahájí, toto své počínání nijak neodůvodní, popř. odůvodní nedostatečně, a adresát veřejné správy se nemůže proti tomuto sdělení nijak bránit, lze se důvodně domnívat, že tento postup minimálně nebuduje důvěru občanů v postupy správních orgánů. Přinejmenším by se zásada projevu úcty k právům a svobodám člověka a východisko, že státní moc slouží všem občanům, měli projevit v otázkách souvisejících s vyřizováním podnětů. Pouze řádně odůvodněné sdělení lze považovat za „dobré vysvětlení“.

Ve vztahu ke skupině osob, která by v případě zahájeného správního řízení měla postavení účastníků řízení, se však domnívám, že otázka souladu se zásadami demokratického právního státu je již diskutabilní. Změna minimálně v tomto směru, ať již přiznáním procesního práva v podobě opravného prostředku, či dokonce v podobě veřejného subjektivního práva na zahájení řízení, je dle mého žádoucí a vývoj vnímání veřejné správy ji vyžaduje.

Seznam použitých zdrojů:

- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 923 s. ISBN 978-80-7400-607-4.
- MACUR, Josef. *Správní soudnictví a jeho uplatnění v současné době*. Brno: Masarykova univerzita, 1992, 156 s. ISBN 8021004843.
- SKULOVÁ, Soňa; POTĚŠIL, Lukáš. *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě - jejich systém a efektivnost*. V Praze: C.H. Beck, 2017, xxi, 443 s. Právní instituty.
- VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-80-7273-166-4
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 26.6.2001, sp. zn. II ÚS 345/01.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 8.10.2002, sp. zn. II ÚS 586/02.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.10.2008, č.j. 8 As 47/2005-86.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, sp. zn. 3 Ans 1/2009.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2017, sp. zn. 4As 117/2017.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústava).

- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (LZPS).
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.).
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (SprŘ).

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

PUBLIKACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ JAKO PROJEV DEMOKRATICKÉHO VLÁDNUTÍ

PUBLICATION OF THE LEGISLATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNING UNITS AS A MANIFESTATION OF DEMOCRATIC GOVERNANCE

JUDr. Soňa Pospíšilová, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

Klíčová slova: Územní samosprávné celky, právní předpisy, publikace, právní jistota.

Key words: Territorial self-governing units, legislation, publication, legal certainty.

Resumé: Příspěvek je věnován problematice publikace právních předpisů obcí a krajů, objasňuje funkce a význam publikačních nástrojů, jejichž prostřednictvím se dostávají právní předpisy obcí a krajů ke svým adresátům. Zaměřuje se též na přechod od úřední desky de lege lata k centrální Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů de lege ferenda.

Summary: The paper is devoted to the issue of the publication of legislation of municipalities and regions, clarifies the functions and importance of publishing tools, through which the legislation of municipalities and regions are brought to their addressees. It also focuses on the transition from the official notice board de lege lata to the central Collection of legislation of territorial self-governing units and some administrative bodies de lege ferenda.

1. Úvod

Publikaci právních předpisů v každém demokratickém právním státě vnímám jako jednu z významných spojníc mezi tvůrcem práva a jeho adresáty. Stát a veřejnoprávní korporace právo tvoří, realizují a za použití mocenských prostředků též ve společnosti prosazují. Publikačních nástrojů právních předpisů je de lege lata vícero, jejich dostupnost je právem garantována, nicméně právní úprava obsahuje i některé nedostatky, a to zejména právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků. Na tyto nedostatky reaguje nová právní úprava, formulovaná v návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, aktuálně projednávaná Parlamentem.

V následujícím textu se budu věnovat nejprve shrnutí právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků a vymezení jejich nedostatků. Poté přiblížím návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, hlavní principy této právní úpravy a zhodnotím její přínosy.

2. Publikace právních předpisů obcí a krajů

Předpokladem toho, aby se právní předpisy územních samosprávných celků staly platnou součástí právního řádu, je jejich přijetí a vyhlášení postupem, který stanoví zákon. Právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků vykazuje společné znaky, ale i rozdíly. Nejednotné jsou publikační nástroje - úřední deska pro právní předpisy obce a Věstník právních předpisů kraje pro právní předpisy kraje. Tento zřetelný rozdíl je však stírán shodnou úpravou povinnosti obce a kraje zveřejňovat své právní předpisy též způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹³⁰

V odborné literatuře je publikačním nástrojům přiznáváno několik funkcí. Jedná se o funkci informační, funkci normativní a funkci evidenční.¹³¹ Tyto funkce plní rovněž oba publikační nástroje právních předpisů územních samosprávných celků.

Informační funkce úřední desky a Věstníku právních předpisů kraje spočívá v tom, že plní roli zprostředkovatele mezi tvůrci právních předpisů a jejich adresáty, slouží jako oficiální zdroj poznání právních předpisů. Právní předpisy se vyhláší s určitým časovým předstihem, aby se s nimi mohli jejich adresáti předem seznámit a připravit se na jejich aplikaci. Právní předpis musí být nejprve zákonem stanoveným způsobem příslušným orgánem územního samosprávného celku schválen a poté musí být vyhlášen, což je podmínkou jeho platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, přičemž dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Platnost právního předpisu kraje nastává okamžikem rozeslání příslušné částky Věstníku předpisů kraje.¹³²

Normativní funkce publikačních nástrojů spočívá v tom, že vyhlášený právní předpis se po určité době stává závazný pro jeho adresáty, tedy mohou z něj pro jeho adresáty vyplývat práva a povinnosti a zároveň obsah právních předpisů se stává právně vynutitelný. Nezbytným předpokladem účinnosti právního předpisu je jeho platnost. Období mezi dnem, kdy se právní předpis stal platným, a dnem, kdy nabyl účinnosti, nazýváme legisvakance. Zákonem vymezená legisvakance pro právní předpisy územních samosprávných celků je stanovena stejně, a to tak, že

¹³⁰ § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 8 odst. 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Dále též § 5 odst. 2 písm. a), odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ Např. FILIP, Jan. Ústavní právo České republiky 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. 4. vyd., Brno: MU a Doplněk, 2003, s. 299 - 301, JIRÁSKOVÁ, Věra. Článek 52. In KLÍMA, Karel a kol. Komentář k Ústavě a Listině. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 281. Obdobně o uvedených funkcích Sbírky zákonů hovoří Z. Šín, který u vyhlášení právního předpisu rozlišuje jednak funkci komunikační a jednak funkci kreační. „Komunikační funkcí se rozumí, že uveřejněním právního předpisu ve Sbírce zákonů se naplňuje informační působení práva, právní předpis tím nabývá formální publicity, stává se obecně sdělným, je komunikován nejen svým adresátů, ale každému.... Kreačním účinkem vyhlášení se rozumí, že právní předpis se tímto uveřejněním a vyhlášením stává platným. Důležitou zásadou je dostupnost Sbírky zákonů, to je možnost pro každého seznámit se s právním předpisem. Od nikoho nelze rozumně požadovat, aby se choval podle právního předpisu, s nímž neměl možnost se seznámit.“ Cit. ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva: pravidla, metodika, technika. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 114 – 115.

¹³² § 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 8 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Z dikce právní úpravy "nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení" vyplývá, že legisvakance přibližně počíná běžet dnem následujícím po dni vyvěšení právního předpisu na úřední desce, resp. po dni rozeslání příslušné částky Věstníku, uvedeném v jejím záhlaví.

právní předpis se stává účinným patnáctým dnem po jeho vyhlášení, není-li v něm stanoven pozdější počátek účinnosti. Shodně je upravena i možnost výjimečného zkrácení legisvakanční lhůty, a to z důvodu naléhavého obecného zájmu s tím, že nejdříve se právní předpis může stát účinným dnem vyhlášení.

Publikační nástroje v neposlední řadě plní funkci evidenční, spočívající v tom, že vnáší přehled do právní úpravy. Právní předpisy obcí a krajů se formálně označují pořadovými čísly, jejich řada se uzavírá koncem každého kalendářního roku. Věstník právních předpisů kraje je tiskovinou a platí pro něj obdobná pravidla jako pro Sbírku zákonů, vydává se tedy v postupně číslovaných částkách.¹³³ Pokud jde o právní předpisy obce, zákon o obcích obcím ukládá povinnost vést evidenci právních předpisů, které vydaly, obsahující číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti.¹³⁴

Publikaci právních předpisů obcí upravuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to zejména v § 10 - § 12. Obce právní předpisy publikují na úředních deskách obecního úřadu.¹³⁵ Úřední deska je jednotným publikačním nástrojem pro oba druhy právních předpisů vydávaných orgány obce, tedy pro obecně závazné vyhlášky obce i pro nařízení obce. Jak jsem již uvedla, zákon ukládá obcím povinnost zveřejnit právní předpisy zároveň způsobem umožňujícím dálkový přístup. Vedle toho může obec využít možnosti uveřejnit právní předpis také způsobem v místě obvyklým (např. místní periodikum, tedy tiskovina, případně ústně místním rozhlasem). Pokud jde o publikaci nařízení obce s rozšířenou působností¹³⁶, zákon o obcích jim v § 12 odst. 3 ukládá povinnost publikovat je též na úředních deskách obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Účinným se stává právní předpis obce patnáctým dnem po jeho vyhlášení, není-li v něm stanoven pozdější počátek účinnosti. Z důvodu naléhavého obecného zájmu může být výjimečně stanoven dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Publikaci právních předpisů krajů upravuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, konkrétně zejména v § 6 - § 8. Publikačním nástrojem obou druhů právních předpisů kraje, tedy obecně závazných vyhlášek kraje a nařízení kraje, je Věstník právních předpisů kraje. Zákon ukládá krajům souběžně zveřejňovat své právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹³⁷ Věstník právních předpisů kraj vydává v samostatné působnosti.¹³⁸ Úřední deska je obligatorním publikačním nástrojem právních předpisů kraje pouze v případech taxativně vymezených zákonem o krajích v ustanovení § 8 odst. 5. Tak je tomu v případě, že právní předpis výjimečně stanoví kratší nebo žádnou legisvakanci, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. Pak je nutné zveřejnění právního předpisu kraje kromě Věstníku právních předpisů kraje také na úřední desce kraje, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká a v hromadných informačních prostředcích.

¹³³ § 8 odst. 6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁴ § 12 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁵ § 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁶ zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, vyhláška MV č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

¹³⁷ § 8 odst. 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁸ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 26.

Zvláštní právní režim platí pro hlavní město Praha¹³⁹, které ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, přiznává postavení vyššího územního samosprávného celku. Hlavní město Praha své právní předpisy publikuje ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně podle ustanovení § 45. Pro publikaci obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy jsou stanovena obdobná pravidla jako pro publikaci právních předpisů kraje ve Věstníku právních předpisů kraje. Ve srovnání s kraji jsou však zákonem přísněji stanoveny podmínky pro výjimečně kratší nebo žádnou legisvakanci, kdy je třeba právní předpis hlavního města Prahy vyhlásit též vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká a v hromadných informačních prostředcích.¹⁴⁰

3. Nedostatky právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků

Právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků trpí několika nedostatky. Prvním z nich je nedostatečná trvalá informovanost adresátů o právních předpisech územních samosprávných celků. Požadavek na poznatelnost právních norem je v právním státě nedílnou součástí obecného požadavku právní jistoty a důvěry občanů v právo. Ústavní soud k tomu uvádí: „Právní subjekt musí mít možnost bez jakýchkoli pochybností zjistit, jaká náležitě zveřejněná pravidla, musí ve své činnosti dodržovat.“¹⁴¹ Ústavní soud též dovodil, že zásada neznalost práva neomlouvá je „nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit.“¹⁴²

Ačkoli zákon již stanoví výslovnou povinnost zveřejňovat právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup, jde o způsob zveřejňování existující vedle obligatorní úřední desky a Věstníku právních předpisů kraje.¹⁴³ Právní úprava vychází z pravidla, že pro formální nabytí platnosti a účinnosti je podstatná právě úřední deska a Věstník právních předpisů kraje.

Výrazným nedostatkem jsou komplikace při aplikaci právních předpisů v praxi, související s již uvedenou obtížnou poznatelností právních norem pro jejich adresáty. To je to dáno právě omezenou územní působností právních předpisů územních samosprávných celků a nejednotností správní praxe při zveřejňování právních předpisů. Obcím zákon ukládá zajistit dostupnost svých právních předpisů a jejich evidence, umožnit nahlížení do nich v úředních hodinách, bezplatně a v elektronické podobě. Nařízení vydané obcí s rozšířenou působností musí být každému přístupné též

¹³⁹ Čl. 13 Ústavy ČR.

¹⁴⁰ Srov. § 45 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů: „Vyzaduje-li to naléhavý zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Skutečnost, že právní předpis hlavního města Prahy nabývá dřívější účinnosti, musí být v právním předpisu hlavního města Prahy uvedena. Důvody, v čem spočívá naléhavý zájem, musí být současně s právním předpisem hlavního města Prahy zveřejněny na úřední desce. V těchto případech se právní předpis hlavního města Prahy vyhlásí bezodkladně vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a uveřejní se i v hromadných informačních prostředcích.“

¹⁴¹ Cit. nález Ústavního soudu ze dne 28. května 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01.

¹⁴² Cit. nález Ústavního soudu ze dne 15. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

¹⁴³ Jedná se tedy o materiální publikaci, stejně jako v případě zveřejnění právního předpisu obce způsobem v místě obvyklým.

u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.¹⁴⁴ Krajům zákon ukládá zpřístupnit Věstník na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra.¹⁴⁵ V praxi však obce Věstníky právních předpisů kraje neodebírají a povinnost zajistit dostupnost realizují nejčastěji výlučně jejich zpřístupněním v elektronické podobě.¹⁴⁶ Ještě větší problém s poznatelností právní úpravy je dán v případě právních předpisů územních specializovaných správních úřadů.¹⁴⁷ Právní úprava publikace těchto právních předpisů trpí roztržitostí, zvláštní zákony nestanoví stejné postupy, kromě povinnosti zveřejnění na úřední desce stanoví i např. povinnost publikace ve Věstníku právních předpisů kraje.

Uvedené nedostatky právní úpravy umožňují učinit závěr o tom, že současná právní úprava se postupem času a s rozvojem technického pokroku stala zastaralou. Stávající již stabilně zavedené a fungující prostředí eGovernmentu umožňuje využít systému datových schránek a přistoupit k vytvoření centrálního veřejně přístupného registru všech právních předpisů územních samosprávných celků. Ke vhodnosti tohoto řešení k odstranění obtíží s poznatelností právních předpisů obcí a krajů se vyjádřil také Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15.¹⁴⁸

Ke shromažďování právních předpisů územních samosprávných celků na centrální úrovni dochází již podle současné právní úpravy, kdy obce a kraje neprodleně po vyhlášení právní předpisy zasílají příslušným orgánům k výkonu „dozoru“ nad zákonností těchto předpisů.¹⁴⁹ Pokud bude vytvořena centrální veřejnosti přístupná Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, pravidla pro publikaci právních předpisů budou sjednocena, s kontrolou obsahu právních předpisů centrálně shromažďovaných v této Sbírce se však nepočítá. Právní úprava kontrolních mechanismů dozoru nad zákonností právních předpisů, včetně možností soudní ochrany, zůstane zachována.

4. Centrální „Sbírka“ – návrh zákona

Návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále také jen „Sbírka“), připravený Ministerstvem vnitra, byl po meziresortním připomínkovém řízení předložen dne 26. 8. 2019 poslancům a aktuálně byl zařazen k projednání na 35. schůzi Poslanecké sněmovny, zahájené 15. října 2019. Spolu s ním byl předložen též „změnový“ zákon, kterým dojde k novelizaci dotčených zákonů.¹⁵⁰

¹⁴⁴ § 12 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,

¹⁴⁵ § 8 odst. 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Věstníky všech krajů jsou dostupné na <http://www.vestniky.cz/>.

¹⁴⁶ COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 27.

¹⁴⁷ Např. nařízení krajské veterinární správy, nařízení krajské hygienické stanice, nařízení správ národních parků a chráněných krajinných oblastí.

¹⁴⁸ Z nálezu Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15 citují: „stávající způsob publikace snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a že vyhledání těchto předpisů - zejména obecních, nezveřejněných na internetu - je pro soudy spojeno s většími praktickými obtížemi. uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny.“

¹⁴⁹ § 12 odst. 6, § 122 a § 125 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 8 odst. 9, § 81 a § 83 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵⁰ Vládní návrh zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů - sněmovní tisk č. 575/0 a sněmovní tisk č. 56/0 („změnový zákon“), dostupné na <https://www.psp.cz>.

Navrhovaný zákon je poměrně stručný, obsahuje celkem deset ustanovení, účinnost zákona se navrhuje 1. ledna 2021. Pro zveřejnění platných a účinných právních předpisů územními samosprávnými celky a některými správními úřady ve Sbírce je stanovena tříletá přechodná lhůta od nabytí účinnosti zákona, a to pod sankcí pozbytí jejich platnosti.

Výchozí myšlenkou navrhované právní úpravy je, že právní předpisy vyhlášené ve Sbírce nebude nutno dále obligatorně zveřejňovat jinými způsoby. Půjde tedy o jediný relevantní způsob pro formální nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů. Pro případ technické překážky zveřejnění ve Sbírce je podpůrně zachována publikace na úřední desce vydavatele právního předpisu.

V návrhu zákona lze identifikovat následující hlavní principy právní úpravy:

- Sbírka jako informační systém právních předpisů, spravovaný státem (Ministerstvem vnitra), přístupný veřejnosti bezplatně a neomezeně,
- za úplnost a správnost obsahu zveřejňovaných právních předpisů odpovídá ten, kdo je správci zaslal,¹⁵¹
- dochází ke shromáždění všech platných a účinných právních předpisů relevantních subjektů na jednom místě, přičemž se do budoucna počítá s integrací Sbírky do připravované e-Sbírky,
- vyhlášení právního předpisu ve Sbírce jako podmínka platnosti,¹⁵²
- účinnosti právní předpis nabyde 15. dnem po dni vyhlášení, pokud v něm nebude stanoveno pozdější datum, nejdříve dnem vyhlášení (důvody pro dřívější nabytí účinnosti jsou ve srovnání se současnou právní úpravou upřesněny),
- ve Sbírce budou zveřejňované informativně také další akty¹⁵³, správci je budou zasílat přímo orgány, které je vydaly,
- je garantována dostupnost právních předpisů u územních samosprávných celků s možností nahlížení do nich v úředních hodinách, bezplatně, v elektronické podobě.

Důvodová zpráva obsahuje i řadu dalších zajímavých údajů. Ministerstvo vnitra např. zjistilo, že v současné době existuje cca 100 tisíc platných a účinných obecně závazných vyhlášek obcí. V rámci jednoho ze svých projektů se proto Ministerstvo vnitra zaměřilo na posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí vydaných před rokem 2010 s cílem eliminovat před spuštěním Sbírky právní předpisy nezákonné či obsolentní. Za tím účelem již začalo obcím poskytovat metodickou pomoc.

5. Závěr

Publikaci právních předpisů územních samosprávných celků považuji za významný nástroj jejich demokratického vládnutí. Právní předpisy musí být bez obtíží poznatelné pro každého

¹⁵¹ Zákon se věnuje též technickým záležitostem, jako jsou opravy nesprávností, číslování právních předpisů, atd.

¹⁵² Zákon podrobně upravuje proces publikace. Právní předpis vydavatel zašle v otevřeném a strojově čitelném formátu, včetně jeho metadat, prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem pro tento účel. Správce zašle původci právního předpisu automaticky zprávu o vyhlášení právního předpisu (vyrozumění) jako zpětnou vazbu a vyznačí ve Sbírce datum a čas vyhlášení právního předpisu.

¹⁵³ Konkrétně půjde o rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti a zákonnosti právního předpisů územního samosprávného celku a správního úřadu, rozhodnutí dozorových orgánů vydávaná v rámci dozoru nad zákonností právních předpisů územního samosprávného celku a správního úřadu a další vyjmenované dokumenty kraje a hlavního města Prahy, které se již nebudou zveřejňovat ve Věstníku právních předpisů kraje a Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.

potencionálního adresáta, což aktuální právní úprava není vždy schopna garantovat. Vytvoření centrální Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů v podobě předloženého návrhu zákona, je vhodným řešením, které posílí právní jistotu adresátů a zároveň umožní tvůrcům těchto právních předpisů upustit od jiného způsobu zveřejňování právních předpisů.

Použité zdroje:

- COGAN, Rudolf. *Zákon o krajích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 341 s.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.
- KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: komentář*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 353 s.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. 277 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s.
- ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 176 s.
- <https://www.mvcr.cz/clanek/konference-moderni-verejna-sprava-2019>
- <https://www.psp.cz>

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

OBCHODOVÁNÍ S LIDMI V RÁMCI DOMÁCNOSTI DIPLOMATA – VÝZVY PRAMENÍCÍ ZE STŘETU PORUŠENÍ ZÁKLADNÍCH LIDSKÝCH PRÁV A DIPLOMATICKÉ IMUNITY

HUMAN TRAFFICKING IN THE DIPLOMAT HOUSEHOLD – CHALLENGES ARISING FROM A CLASH BETWEEN A VIOLATION OF HUMAN RIGHTS AND DIPLOMATIC IMMUNITY

JUDr. Michala Chadimová, LL.M.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: JUDr. Ondřej Svaček, Ph.D., LL.M.

Klíčová slova: Obchod s lidmi, diplomatická imunita, domácnost diplomata, lidská práva.

Key Words: Human trafficking, diplomatic immunity, diplomatic household, human rights.

Resumé: Příspěvek se zabývá obchodováním s lidmi v rámci domácnosti diplomata a představuje výzvy pramenící ze střetu porušení lidských práv a diplomatické imunity. Autorka se věnuje dvěma hlavním výzvám, a to otázce povinnosti efektivního vyšetřování ze strany orgánu činných v trestním řízení v případě podezření ze spáchání trestného činu obchodování s lidmi a povinnosti státu toto efektivní vyšetřování zajistit. Druhou výzvou je stěžejní otázka střetu porušení základních lidských práv a diplomatické imunity, a to zdali se diplomatická imunita uplatní i v rámci závažného porušení lidských práv, k němuž dochází v případech obchodování s lidmi.

Summary: The paper deals with trafficking in human beings within the diplomatic household and presents challenges arising from the clash between the human rights violations and diplomatic immunity. The author deals with two main challenges, namely the obligation of effective investigation by the law enforcement authorities in case of suspicion of human trafficking and the obligation of the state to ensure such an effective investigation. The second challenge is the core issue of the conflict between human rights violations and diplomatic immunity - whether diplomatic immunity will apply in cases a serious violation of human rights that steam from the human trafficking.

1. Úvod

Obchodování s lidmi za účelem nucené práce nebo sexuálního vykořisťování je třetím nejvýnosnějším odvětvím kriminality na světě, a to po obchodování s drogami a zbraněmi.¹⁵⁴ Kolik případů se týká obchodování s lidmi v rámci domácnosti diplomata, je téměř nemožné vyčíslit, nicméně některé odhady hovoří o tom, že třetina pracovního vykořisťování v domácnostech (*domestic servitude*) ve Spojených státech, se týká diplomatických domácností.¹⁵⁵ Podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (VÚ) jsou diplomati prakticky ve všech případech chráněni před trestní a občanskoprávní odpovědností. Existují omezené výjimky pro úkony vyplývající z obchodních činností mimo oficiální diplomatické funkce.

Příspěvek se bude zabývat dvěma výzvami pramenícími ze střetu porušení základních lidských práv a diplomatické imunity v situaci spáchání skutku obchodování s lidmi v domácnosti diplomata. Za prvé, zdali existuje povinnost efektivního vyšetřování obchodování s lidmi v domácnosti diplomata a za druhé, zdali se diplomatická imunita uplatní v případech tak závažného porušení základních lidských práv, které pramení ze spáchání skutku obchodování s lidmi

2. Definice obchodování s lidmi

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod (EÚLP) stanoví zákaz otroctví v čl. 4, ve kterém je stanoveno, že nikdo nesmí být držen v otroctví nebo nevolnictví a od nikoho se nebude vyžadovat, aby vykonával nucené nebo povinné práce. První případ před EÚLP týkající se porušení čl. 4 Úmluvy, *Siliadin proti Francii*, se sice netýkal pachatelů s diplomatickou imunitou, nicméně tento případ poskytl detailní analýzu postavení oběti obchodování s lidmi v domácnosti. Poškozená několik let sloužila v domácnosti jako pomocnice, nedostávala zaplacení, její pas byl zabaven a spala na matraci na podlaze. Takto vypadá typický případ obchodování s lidmi v podobě pracovního vykořisťování v diplomatické domácnosti. Nezřídka se k tomu přidává i sexuální násilí ze strany pachatelů. Poškozená v případě *Siliadin* byla obětí obchodování s lidmi, i přesto, že se mohla po domě svobodně pohybovat, občas mohla chodit do kostela a měla u sebe mobilní telefon. Nutno podotknout, že zabavení pasu či úplné omezení pohybu oběti není podmínkou ke kvalifikování daného činu jako obchodu s lidmi. Definici obchodování s lidmi a kvalifikující znaky jsou vymezeny v Palermském protokolu a tuto definici v základních bodech přejala i česká právní úprava pro trestný čin obchodování s lidmi v ustanovení § 168 z. č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.¹⁵⁶ Tato definice, mimo jiné, vyžaduje splnění prvku donucení, to ovšem může být splněno i vyvoláním tísně.

¹⁵⁴ ILO says forced labour generates annual profits of US\$ 150 billion [online]. ILO. 20. května 2014. [cit. 27. září 2019]. Dostupné na <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_243201/lang--en/index.htm>.

¹⁵⁵ Maya, Jacob; Hunter Davis. Human Trafficking: Diplomatic Immunity or Impunity? [online]. MJIL. [cit. 27. září 2019]. Dostupné na <http://www.mjilonline.org/human-trafficking-diplomatic-immunity-or-impunity/#_ftn4>.

¹⁵⁶ „Obchodováním s lidmi se rozumí najímání, doprava, transfery, ukrývání nebo přijímání osob pod hrozbou nebo za použití síly nebo jiných forem nátlaku, únosu, lsti, podvodem, zneužitím pravomoci nebo situace bezbrannosti nebo za použití poskytnutí nebo získání peněz nebo prospěchu k získání souhlasu pro ovládnutí osoby jinou osobou, za účelem vykořisťování. Vykořisťování zahrnuje minimálně vykořisťování prostitucí jiných nebo jinými formami sexuálního vykořisťování, nucenou práci nebo službami, otroctvím nebo praktikami podobnými otroctví, nevolnictví nebo odstraňování orgánů.“

Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime), 2000, odst. 3(a).

V rozhodnutí *Rantsev proti Kypru a Rusku* ESLP rozhodl, že obchodování s lidmi spadá pod čl. 4 Úmluvy a že státy, které nedodrží své povinnosti při ochraně obětí obchodování, porušují tento článek. Jedná se o důležité rozhodnutí, neboť soud stanovil, že není nutné identifikovat, zda jednání napadané stěžovatelem naplňuje podmínky „otroctví“, „nevolnictví“ nebo „nucené práce“. Soud tak deklaroval, že samotné obchodování s lidmi ve smyslu čl. 3(a) Palermského protokolu a čl. 4(a) Úmluvy proti obchodování s lidmi spadá pod rozsah čl. 4 Úmluvy.¹⁵⁷

3. Pozitivní závazek ve formě efektivního vyšetřování

V případě *Siliadin proti Francii* se soud vyjádřil k pozitivním závazkům států vyplývajícím z čl. 4 Úmluvy. Mezi pozitivní závazky dle soudu patří především: (1) vytvoření vhodného legislativního rámce pro boj proti obchodování s lidmi; (2) přijetí ochranných opatření pro oběti nebo potenciální oběti a 3) naplnění procesní povinnosti vyšetřovat obchodování s lidmi.¹⁵⁸ V případě *Rantsev proti Kypru a Rusku* soud zdůraznil, že rozsah jakékoli pozitivní povinnosti musí být vykládán takovým způsobem, který neukládá orgánům nemožné ani nepřiměřené zatížení.¹⁵⁹ Aby vznikla pozitivní povinnost přijmout opatření směřující k ochraně či nápravě porušení lidských práv, musí být prokázáno, že státní orgány věděly nebo si měly být vědomy okolností vedoucích k věrohodnému podezření, že identifikovaná osoba byla nebo mohla být ohrožena obchodováním s lidmi.¹⁶⁰ ESLP dovodil z tohoto pozitivního závazku povinnost bezodkladně prověřit a podniknout veškerá nezbytná opatření k ochraně práv osoby.¹⁶¹ Splnění pozitivní závazku efektivního prověření skutečností, nasvědčující tomu, že došlo k obchodování s lidmi, je závislé nikoli na výsledku, ale na použitých prostředcích.¹⁶² Orgány musí jednat z vlastního podnětu, jakmile se jejich věc dostala do pozornosti.¹⁶³ Efektivní prověření věci spočívá v detailnějším výsledku poškozené osoby se zajištěním kvalifikovaného tlumočení, zajištění důkazů a vyžádáním důkazů a podáním vysvětlení od podezřelého diplomata, byť na základě dobrovolnosti. Další možností je žádost o odebrání imunity diplomatovi vysílajícím státem. Splnění této vyšetřovací povinnosti poskytne souhrn důkazů, které mohou být po skončení diplomatického mandátu použity proti diplomatovi jak v trestním, tak případném občanskoprávním řízení. I přes existenci diplomatické imunity tak stát není zbaven své povinnosti - pozitivního závazku - zajistit účinné vyšetření.

4. Střet s diplomatickou imunitou – přístup USA a VB

Po dobu trvání diplomatického mandátu

Čl. 31 odst. 1 VÚ stanovuje, že „diplomatický zástupce je vyňat z trestní jurisdikce přijímajícího státu. Je rovněž vyňat z jeho jurisdikce civilní a správní, s výjimkou případů, že jde [...] c) o žalobu týkající se jakéhokoli svobodného povolání nebo obchodní činnosti, jež diplomatický zástupce

¹⁵⁷ *Rantsev proti Kypru a Rusku*. Stížnost č. 25965/04, rozsudek ze dne 7. ledna 2010, čl. 282 (dále jen *Rantsev proti Kypru a Rusku*).

¹⁵⁸ *Siliadin proti Francii*. Stížnost č. 73316/01, rozsudek ze dne 26. června 2005, čl. 89-112.

¹⁵⁹ *Rantsev proti Kypru a Rusku*, čl. 219.

¹⁶⁰ *Tamtéž*, čl. 286.

¹⁶¹ *Tamtéž*, čl. 269.

¹⁶² *Tamtéž*, čl. 288. *Chowdury a další proti Řecku*. Stížnost č. 21884/15, rozsudek ze dne 30. března 2017, čl. 116 (dále jen *Chowdury a další proti Řecku*).

¹⁶³ *Chowdury a další proti Řecku*, čl. 89.

vykonává v přijímajícím státě vedle svých úředních funkcí.¹⁶⁴ Výjimka stanovená čl. 31 odst. 1 písm. c) VÚ vytváří prostor pro občanskoprávní řízení.

I přesto, že český překlad verze čl. 31 odst. 1 VÚ nenapovídá tomu, že by mohlo jít o použitelnou výjimku ve vztahu k obchodování s lidmi, opak je pravdou. V anglické verzi textu je důraz kladen to, že „*any professional or commercial activity*”, které jsou vykonány „*outside his official functions*”, nejsou kryty diplomatickou imunitou. Ve Spojených státech se právní zástupci obětí dlouhodobě snažili založit občanskoprávní žaloby týkající se odškodnění za pracovní vykořisťování v diplomatických domácnostech na výjimce čl. 31 odst. 1 VÚ. I přesto, že obchodování s lidmi lze jednoznačně charakterizovat jako jednání diplomata vykonané mimo jeho/její oficiální funkci, soudy ve Spojených státech aplikaci této výjimky dlouhodobě odmítají.¹⁶⁵ Problémem je, že soudy odmítají charakterizovat takové jednání jako svobodné povolání nebo obchodní činnost a žádná jiná výjimka, např. pro jednání zásadním způsobem porušující lidská práva vyplývající z mezinárodně uznávaných standardů, neexistuje.

Po skončení diplomatického mandátu

Vídeňská úmluva dále upravuje rovněž institut tzv. zbytkové imunity, kterou diplomat má po skončení svého mandátu v přijímající zemi. Tato zbytková imunita se týká ovšem pouze jednání, které diplomat učinil při výkonu své funkce. Zbytková imunita je upravena v čl. 39 odst. 2 VÚ, který stanoví, že: [...] tyto výsady a imunity obvykle končí v okamžiku, kdy tato osoba opustí zemi, anebo po uplynutí rozumné doby, ve které tak má učinit, avšak potrvají až do této doby i v případě ozbrojeného konfliktu. Imunita však trvá, pokud jde o činy, které tato osoba podnikla při výkonu svých funkcí jakožto člen mise“. Tato omezenost diplomatické imunity vytváří prostor jak pro civilní, tak trestní řízení v situaci spáchání obchodování s lidmi. Nicméně cesta k aplikaci tohoto ustanovení v praxi nebyla jednoduchá.

V případě *Reyes v. Al Malki* (Velké Británie), soudci Nejvyššího soudu jednomyslně rozhodli, že zaměstnávání a špatné zacházení se zaměstnanci v souvislosti s obchodem s lidmi není jednáním vykonávaným „při výkonu funkcí člena mise“, a tudíž toto jednání není kryto diplomatickou imunitou.¹⁶⁶ Nejvyšší soud Velké Británie se taktéž vyjádřil, že při uplatnění diplomatické imunity v tomto případě, by šlo o porušení čl. 6 Úmluvy.

Ve Spojených státech zásadní změnu přinesl případ *Swarna v Al-Awad*.¹⁶⁷ Paní Swarna byla služebná v kuvajtské diplomatické domácnosti v New Yorku. V civilní žalobě vůči svým zaměstnavatelům, kuvajskému diplomatovi a jeho ženě, se domáhala odškodnění za to, že jimi byla držena v podmínkách připomínajících otroctví v jejich apartmánu. Jedná se o první případ ve Spojených státech, kde se soudy ztotožnily s tvrzením, že zbytková imunita pramenící z čl. 39 odst. 2 VÚ nekryje jednání jako obchodování s lidmi a zneužívání domácích pracovníků. Tento závěr byl

¹⁶⁴ Article 31 1.A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction, except in the case of: [...] (c) An action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions. Vídeňská úmluva o diplomatických stycích, OSN, 18. dubna 1961, čl. 31 odst. 1.

¹⁶⁵ *Tabion v Mufti*. 877 F. Supp. 285, US Court of Appeals (1996). Práce je zaměřena na Spojené Státy, protože rozhodnutí jsou veřejně přístupná. U ostatních států je téměř nemožné získat ucelené zpracování přístupu soudů – buď z důvodu omezené publikace rozhodnutí či neexistence takovýchto rozhodnutí.

¹⁶⁶ *Reyes v. Al Malki*, Supreme Court of the UK, UKSC 61 (2017). Soudci se nicméně nevyjádřili, jestli by se dala podobná interpretace aplikovat i na ustanovení čl. 31 ods. 1 a výjimky z diplomatické imunity po dobu trvání mandátu.

¹⁶⁷ *Swarna v Al-Awadi*. 607 F.Supp.2d 509, United States District Court, S.D. New York (2009).

opakovaně potvrzen v dalších rozhodnutí týkajících se civilních žalob proti bývalým diplomatům – např. v rozhodnutí *Gurung v. Malhotra*.¹⁶⁸

5. Závěr

Diplomatická imunita po dobu trvání funkce a její výjimky jsou upraveny v čl. 31 odst. 1 VÚ. Diplomatická imunita a výsady z toho plynoucí dle VÚ končí v okamžiku, kdy jejich beneficiář opustí přijímající stát (čl. 39 odst. 2 VÚ). Imunita však trvá i poté, co tato osoba opustila přijímající stát, pokud jde o činy, které tato osoba podnikla při výkonu svých funkcí jakožto člen mise (čl. 39 odst. 2 VÚ, poslední věta). Stále více se prosazuje názor, že skutek představující obchodování s lidmi spočívající v nucených pracích či jiných formách vykořisťování není jednáním při výkonu funkce jako člena diplomatické mise (*Reyes v. Al Malki*, *Swarna v. Al-Awad*, *Gurung v. Malhotra*). Toto otevírá možnost pro občanskoprávní či trestní odpovědnost diplomata po skončení jeho/její funkce. Nicméně k úspěšné žalobě či trestnímu stíhání je potřeba shromáždit důkazy a věc vyšetřit v době spáchání skutku či bezprostředně po něm. Přestože v době mandátu diplomat požívá diplomatické imunity, tato skutečnost nezbavuje stát pozitivní povinnosti účinně vyšetřit skutek a zároveň podniknout veškerá nezbytná opatření k ochraně práv oběti. Poté, co se diplomatická imunita ve vztahu k danému skutku neuplatní, povětšinou kdy osoba diplomata opustí danou zemi, nastává pozitivní povinnost státu v podobě trestního stíhání daného skutku. Nicméně nesplněním pozitivní povinnosti ve formě bezodkladného a efektivního prošetření skutku v době jeho spáchání dojde k faktické nemožnosti efektivního trestního stíhání poté, co se diplomatická imunita neuplatní (většinou delší časové období od spáchání skutku, pobyt domnělého pachatele mimo území, kde se skutek vyšetřuje apod.). Orgány činné v trestním řízení by měly věc bezodkladně a efektivně prověřit a nespokojit se s argumentem, že domnělý pachatel požívá diplomatickou imunitu. Efektivní prověření věci spočívá v detailnějším výsledku poškozené osoby se zajištěním kvalifikovaného tlumočení, zajištění důkazů a vyžádáním důkazů a podáním vysvětlení od podezřelého diplomata, byť na základě dobrovolnosti. Další možností je žádost o odebrání imunity diplomatovi vysílajícím státem. Splnění této vyšetřovací povinnosti poskytne souhrn důkazů, které mohou být po skončení diplomatického mandátu použity proti diplomatovi jak v trestním, tak případném občanskoprávním řízení.

Zdroje

- *Gurung v. Malhotra*, 279 F.R.D. 215 United States District Court, S.D. New York (2012).
- *Chowdury a další proti Řecku*. Stížnost č. 21884/15, rozsudek ze dne 30. března 2017.
- ILO says forced labour generates annual profits of US\$ 150 billion [online]. ILO. 20. května 2014. [cit. 27. září 2019]. Dostupné na <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_243201/lang--en/index.htm>.
- Maya, Jacob; Hunter Davis. Human Trafficking: Diplomatic Immunity or Impunity? [online]. MJIL. [cit. 27. září 2019]. Dostupné na <http://www.mjilonline.org/human-trafficking-diplomatic-immunity-or-impunity/#_ftn4>.
- *Protokol o prevenci, potlačování a trestání obchodování s lidmi, zvláště se ženami a dětmi* (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime), 2000, odst. 3(a).

¹⁶⁸ *Gurung v. Malhotra*, 279 F.R.D. 215 United States District Court, S.D. New York (2012).

- *Rantsev proti Kypru a Rusku*. Stížnost č. 25965/04 , rozsudek ze dne 7. ledna 2010.
- *Reyes v. Al Malki*, Supreme Court of the UK, UKSC 61 (2017).
- *Siliadin proti Francii*. Stížnost č. 73316/01, rozsudek ze dne 26. června 2005.
- *Swarna v Al-Awadi*. 607 F.Supp.2d 509, United States District Court, S.D. New York (2009).
- *Tabion v Mufti*. 877 F. Supp. 285, US Court of Appeals (1996).
- Vídeňská úmluva o diplomatických stycích, OSN, 18. dubna 1961.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

IMPLEMENTACE GAAR A DALŠÍCH ANTI-TAX AVOIDANCE PRAVIDEL V ČESKÉ REPUBLICE¹⁶⁹

IMPLEMENTATION OF GAAR AND OTHER ANTI-TAX AVOIDANCE RULES IN THE CZECH REPUBLIC

JUDr. Gabriela Jansová

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Recenzent: doc. JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.

Klíčová slova: GAAR, ATAD, obecné pravidlo proti zneužívání, daňový řád, zákon o daních z příjmů.

Keywords: GAAR, ATAD, General Anti-Abuse Rule, Tax Code, Corporate Income Tax Act

Resumé: S účinností od 1. dubna 2019 byla do právního řádu České republiky zařazena komplexní novela řady daňových předpisů, publikovaná ve Sbírce zákonů jako zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony. Tato novela přinesla řadu významných změn v souvislosti s implementací směrnice Rady EU 2016/1164, ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu (ATAD). V rámci příspěvku bude zejména rozebráno obecné pravidlo proti zneužívání (GAAR), jakožto přímý důsledek implementace ATAD a v návaznosti na to další vybraná Anti-Tax Avoidance pravidla. Cílem příspěvku je nejenom stručné shrnutí a popis hlavních důvodů implementace těchto pravidel do českého právního řádu, ale zejména indikace dopadů této implementace do aplikační praxe (např. přenastavování daňových struktur obchodních korporací, postupy a rozhodovací činnost správce daně, rozhodovací činnost soudů atd.).

Summary: With effect from 1 April 2019 complex novelization of several tax legal acts has been implemented in the Czech legal environment and published in the Collection of Laws as Act No. 80/2019 Coll., which amends some legal acts in the area of taxes and some other legal acts. This legal novelization brought bundle of changes with respect to implementation of EU Council Directive No. 2016/1164 of 12 July 2016 which sets out legal rules against tax avoidance practices which directly affect the functions of the internal market (hereinafter ATAD). Within the article will be mainly reviewed General Anti-Abuse Rule (hereinafter GAAR) as a direct implication of ATAD implementation and also other selected Anti-Tax Avoidance rules. The purpose of this article is not only brief summary and description of main purposes for implementation of Anti-Tax Avoidance

¹⁶⁹ Článek vznikl v rámci projektu GAUK č. 528119 s názvem Agresivní daňové plánování – limity v judikatuře a mezinárodních iniciativách řešeného na Univerzitě Karlově, Právnické fakultě.

rules in the Czech legal system, but also indication of implementation impact on the application practice (eg. change of corporate tax schemes, procedures and decisions of Tax Authorities, court decisions etc.).

1. Úvod

Současná doba přináší spoustu dynamických změn nejenom v oblasti běžného života, technologií, ale i v právní úpravě. Ruku v ruce s technologickým a vědeckým vývojem se vyvíjí i relevantní právní úprava. Krásným příkladem je oblast sdílené ekonomiky, která na svém začátku zcela postrádala pevný a komplexní právní rámec a až s postupem času a nárůstem finančního objemu realizovaných transakcí přišla právní regulace. Na jednu stranu je jistě správné stanovit základní pravidla fungování daného odvětví, která budou obecně aplikovatelná a zajistí adresátům příslušných norem určitou právní jistotu v dané oblasti. Na druhou stranu je třeba položit si otázku, zda právní regulace od určitého momentu nenarušuje například svobodu uspořádání si právních vztahů, svobodu činit právní úkony, které nejsou zákonem výslovně zakázány, svobodu uspořádat si v rámci zákona své ekonomické vztahy s co největším užitekem.

Téma letošní konference Olomouckých debat mladých právníků nese název Výzvy demokracie. Domnívám se, že implementace Anti-Tax Avoidance (obecná pravidla proti zneužívání v daňové oblasti) pravidel do českého právního řádu svým způsobem představuje rovněž určitou výzvu pro demokracii. Daňové plánování představuje legální možnost daňových subjektů, jak co nejlépe optimalizovat své daňové zatížení. Hranice mezi legálním daňovým plánováním, agresivním daňovým plánováním a zneužitím práva v daňové oblasti jsou velice tenké a nejasné. Neexistuje konkrétní právní úprava, která by jasně definovala, co je v rámci daňové optimalizace možné a co je již za pomyslnou hranou. Toto přináší spoustu problémů v praxi, kdy se správce daně snaží napadat různé plánovací struktury, nejčastěji s argumentací, že se jedná o zneužití práva, a daňové subjekty si naopak své struktury hají, neboť neexistuje pevná právní definice zneužití práva¹⁷⁰.

Určitou výjimku představují plánovací struktury, které byly posuzovány Nejvyšším správním soudem (NSS) a jeho závěry je možno aplikovat na více případů, které jsou si typově podobné. Jedná se například o rozhodnutí NSS ze dne 13. ledna 2016 sp. zn. 3 Afs 53/2015¹⁷¹ (CTP), v němž NSS dovodil zneužití práva a rovněž na konkrétním případě vyjmenoval definiční znaky zneužití práva u plánovací struktury zaměřené na dluhové financování. Pokud se však jedná o posouzení plánovací struktury, která doposud nebyla řešena před NSS, existuje zde relativně vysoké riziko, že případný spor mezi daňovým subjektem a správcem daně o přípustnosti dané struktury bude stejně nakonec projednáván u NSS, neboť ani jedna ze stran se nebude chtít vzdát svého právního posouzení dané plánovací struktury a bude nutné tento spor rozhodnout z pozice autority NSS. Toto však s sebou nese nežádoucí důsledky spočívající v délce celého sporu, v objemu finančních prostředků vynaložených na zastupování a vedení řízení a v celkové právní nejistotě, kterou s sebou přináší vleklá soudní řízení.

Novela daňových předpisů, kterou přinesl zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, přinesla řadu zásadních změn, neboť jejím prostřednictvím byla implementovaná vybraná Anti-Tax Avoidance pravidla do českého právního řádu. S ohledem na výše uvedené bych se ráda zaměřila na analýzu vybraných pravidel, a to zejména z pohledu toho, co reálně tato pravidla představují pro aplikační praxi a zda například nebudou v budoucnu

¹⁷⁰ Jedná se o mediálně poměrně dobře známé rozhodnutí ve sporu společnosti CTP ve věci dluhového financování akviziční struktury. Ve věci CTP byla publikována celá řada rozhodnutí NSS.

představovat zásadní zásah do práva daňových poplatníků na svobodné uspořádání vlastních daňových záležitostí.

2. Implementace Anti-Tax Avoidance pravidel do českého právního řádu

Jak již bylo uvedeno v úvodu tohoto příspěvku, novela řady daňových zákonů prostřednictvím zákona č. 80/2019 Sb., s sebou s účinností od 1. dubna 2019 přinesla řadu změn, které již nyní mají a i nadále budou mít dopad na řadu daňových poplatníků a zejména na jejich daňové plánovací struktury. Cílem tohoto příspěvku není vyčerpávající shrnutí a výčet všech změn, které byly prostřednictvím novely zapracovány do daňových předpisů. Ráda bych však v rámci tohoto příspěvku upozornila na ty změny, které považuji z praktického hlediska za nejdůležitější a které mohou přinést výkladové nebo aplikační problémy.

2.1. GAAR (Obecné pravidlo proti zneužívání)

Obecné pravidlo proti zneužívání bylo implementováno do zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (DŘ) prostřednictvím ustanovení § 8 odst. 4 „*Při správě daní se nepřihlíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem rozhodným pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu.*“ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 80/2019 Sb. (důvodová zpráva) byla hlavním důvodem pro zavedení GAAR do českého právního řádu snaha postihnout ty případy agresivního daňového plánování, které nejsou postižitelné podle jiných ustanovení zvláštních pravidel proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Dalším důvodem byla samozřejmě povinnost implementace ATAD, vyplývající ze závazků České republiky vůči EU. Pro následující porovnání uvádím rovněž znění GAAR upravené v čl. 6 ATAD:

„1. Pro účely výpočtu daňové povinnosti právnických osob členský stát nebere v úvahu operaci nebo sled operací, které s přihlédnutím ke všem příslušným skutečnostem a okolnostem nejsou skutečné, neboť hlavním důvodem nebo jedním z hlavních důvodů jejich uskutečnění bylo získání daňové výhody, která maří předmět nebo účel příslušného daňového práva. Operace se může skládat z více kroků nebo částí.

2. Pro účely odstavce 1 se operace nebo sled operací nepovažují za skutečné do té míry, v jaké nebyly uskutečněny z čistě hospodářských důvodů odrážejících ekonomickou realitu.

Pokud operace nebo sled operací nejsou v souladu s odstavcem 1 brány v úvahu, vypočítá se daňová povinnost v souladu s vnitrostátními právními předpisy.“

V souvislosti se zavedením GAAR do DŘ prostřednictvím § 8 odst. 4 bylo rovněž dále doplněno ustanovení § 92 odst. 5) písm. f), upravující důkazní břemeno správce daně ve věci prokazování zneužití práva daňovým subjektem.¹⁷² Výslovné doplnění důkazního břemene správce daně při dokazování zneužití práva daňovým subjektem lze z praktického hlediska hodnotit jako pozitivní, a to z toho důvodu, že v případě zavedení pouze GAAR bez současného zavedení důkazního břemene správce daně by v praxi reálně hrozilo nadužívání ustanovení § 8 odst. 4 DŘ správcem daně. Doposud totiž správce daně v rámci daňových řízení velice často vyslovoval své podezření ze zneužití práva, aniž by jej řádně odůvodnil a prokázal. Takové spory zpravidla končily na příslovečném bodu mrazu a bylo nezbytné předložit takový spor soudu, který z pozice své autority

¹⁷² Správce daně prokazuje skutečností rozhodné pro posouzení účelu právního jednání a jiných skutečností rozhodných pro správu daní, jejichž převažujícím účelem je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu.

provedl analýzu celého případu a v rámci soudního uvážení vyslovil závěr o tom, zda ke zneužití práva došlo či nikoliv. To se bude pravděpodobně dít i nadále, avšak s tím rozdílem, že správce daně má zákonem uložené důkazní břemeno a je povinen prokázat, že se daňový subjekt v daném konkrétním případě dopustil zneužití práva. Pozice správce daně je tedy oproti předchozí praxi relativně složitější, neboť nemůže vyslovit závěr o zneužití práva, aniž by jej doložil právně relevantními důkazy a skutečnostmi. V případě vedení sporu s daňovým subjektem bude tedy nezbytné, aby správce daně předložil dostatečně robustní a právně relevantní argumentaci, která před soudem obstojí, v opačném případě rozhodne soud ve prospěch daňového subjektu z titulu neunesení důkazního břemene správcem daně.

Včleněním GAAR do DŘ bylo zajištěno, že se aplikuje při správě daní, tedy při správě všech daní a obdobných odvodů, na které se vztahuje aplikace DŘ. V daném konkrétním případě došlo k **rozšíření věcné působnosti**, neboť pravidlo zakotvené v ATAD se vztahuje pouze na oblast daňové povinnosti právnických osob.¹⁷³ Dle ustanovení GAAR v DŘ se při správě daní nepřihlíží k právnímu jednání a jiným skutečnostem, jejichž **převažujícím účelem** je získání daňové výhody v rozporu se smyslem a účelem daňového právního předpisu. Toto je další odlišnost od pojetí pravidla v ATAD, které jako hodnotící kritérium stanoví, že hlavním důvodem nebo jedním z hlavních důvodů bylo získání daňové výhody. Byť hodnotím právní úpravu v DŘ jako příznivější, je nutno podotknout, že se jedná o neurčitý právní pojem a tak i nadále můžeme předpokládat, že aplikace institutu zneužití práva bude v praxi velice problematická.

Pokud bych měla zhodnotit zavedení GAAR do české právní úpravy, pak se domnívám, že z praktického hlediska k příliš velké změně nedošlo a to zejména z důvodu právní neurčitosti pojmu **převažující účel**. Navzdory výslovné právní úpravě v DŘ mám za to, že to budou i nadále soudy, které budou muset řešit spory týkající se zneužití práva, neboť lze předpokládat, že mezi daňovými subjekty a správcem daně bude sporná otázka týkající se převažujícího účelu provedených transakcí. Pozitivní přínos však shledávám v explicitním zakotvení důkazního břemene správce daně, což zvyšuje požadavky na správce daně ohledně kvality a síly důkazních prostředků v případě podezření ze zneužití práva.

2.2. Omezení uznatelnosti nadměrných výpůjčních výdajů

Prostřednictvím výše uvedené novely bylo do zákona č. 586/1992 Sb., zákon o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (ZDP) vloženo nové ustanovení § 23e limitující daňovou uznatelnost nadměrných výpůjčních výdajů. Dle důvodové zprávy bylo hlavním smyslem této právní úpravy ochránit základ daně z příjmů právnických osob před jeho umělým snižováním pomocí dluhového financování. Uvedená právní úprava cílí na ty daňové subjekty, které obvykle načerpají velký objem úvěrů od společností v rámci jedné skupiny a úroky z těchto úvěrů uplatňují jako daňově uznatelné.

Hranice uznatelnosti byla v ZDP stanovena buď limitem 30 % daňového zisku před zdaněním a úroky (EBITDA) nebo 80 000 000 Kč. V tomto ohledu je pravidlo včleněné do ZDP pro daňové subjekty příznivější, neboť při implementaci (i) nebyla využita možnost stanovit přísnější pravidla limitace, (ii) je ponechána možnost limitace nadměrných výpůjčních výdajů buď prostřednictvím limitu 30 % EBITDA, nebo 80 000 000 Kč (ekvivalent 3 mil. EUR). V případě, že daňový subjekt v jednom zdaňovacím období vykáže nadměrné výpůjční výdaje a je povinen vyloučit je v rámci daňového přiznání jako daňově neuznatelné náklady, je mu prostřednictvím § 23e odst. 6 ZDP dána

¹⁷³ Tento závěr rovněž potvrzuje důvodová zpráva „Avšak vzhledem k tomu, že navrhované ustanovení je součástí daňového řádu, jakožto obecné právní normy pro správu daní, dochází jeho prostřednictvím současně k výslovnému zakotvení obecného pravidla proti zneužívání, které se vztahuje na správu všech daní ve smyslu § 2 odst. 3 daňového řádu, nikoliv pouze daní z příjmů ve smyslu zákona o daních z příjmů.“

možnost uplatnit tyto náklady jako daňově uznatelné v dalším zdaňovacím období. Opět se však uplatní limity uznatelnosti stanovené ZDP.

Navzdory nově zavedenému pravidlu je třeba připomenout, že se bude i nadále uplatňovat test nízké kapitalizace upravený v § 25 odst. 1 písm. w) ZDP. V souladu s českou právní úpravou tedy bude nadále třeba testovat výpůjční výdaje prostřednictvím testu nízké kapitalizace (aplikuje se pouze na limitaci finančních výdajů vůči spojené osobě) a nově test nadměrných výpůjčních výdajů (aplikuje se na veškeré výpůjční výdaje).

Nově zavedená právní úprava bezesporu limituje daňové poplatníky a představuje poměrně velký zásah do plánovacích struktur. Na druhou stranu je však třeba uvést že (i) zavedení tohoto pravidla je, s ohledem na sofistikovanost některých daňových struktur, z pohledu zákonodárce pochopitelné, (ii) pravidlo, v podobě v jaké je implementováno do českého právního řádu, představuje jednu z mírnějších variant požadovaných ATAD, (iii) nadměrné výpůjční výdaje neuznatelné v jednom zdaňovacím období lze uznat jako daňově uznatelné v následujícím období (pozitivní pro ty daňové subjekty, které vykážou daňově neuznatelné výpůjční výdaje v důsledku mimořádných transakcí v průběhu zdaňovacího období).

2.3. Zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví

Poslední novinkou, na kterou bych chtěla upozornit v rámci tohoto příspěvku, je ustanovení § 23g ZDP, které upravuje zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví (Exit tax nebo zdanění při odchodu). Cílem této právní úpravy je omezení obcházení daňové povinnosti v České republice prostřednictvím přesunů majetku v rámci jednoho subjektu do států s nižší daňovou zátěží, kde následně z tohoto majetku plynou příjmy, které jsou zdaněny v tomto druhém státě. Jmenované ustanovení v zásadě vztahuje vznik daňové povinnosti k okamžiku přemístění majetku do jiné jurisdikce, a to z částky odpovídající tržní hodnotě přemístěného majetku po odečtení jeho hodnoty pro daňové účely. V zásadě je zavedena fikce prodeje majetku za tržní cenu. Pro vyloučení pochybností nejsou přeměny korporací či vklady do obchodních korporací, při kterých dochází ke změně vlastnictví, považovány za přemístění majetku bez změny vlastnictví. V zásadě lze tuto úpravu považovat za pochopitelnou ze strany zákonodárce, neboť je nežádoucí tolerovat účelové přemísťování majetku do jurisdikcí s nižším daňovým zatížením. Na druhou stranu si však lze představit situace, kdy je požadavek zdanění fiktivního převodu sám sobě příliš tvrdý (pro přemístění majetku do jiné jurisdikce existuje řada relevantních ekonomických důvodů a je ekonomicky nevýhodné ponechávat majetek v původní jurisdikci atd.).¹⁷⁴

Podle přechodného ustanovení se § 23g nepoužije na přemístění majetku bez změny vlastnictví ve zdaňovacích obdobích započatých před 1. lednem 2020. S ohledem na pozdější účinnost tohoto ustanovení lze předpokládat, že první případy bude správce daně řešit přibližně v polovině roku 2021, po podání přiznání k dani z příjmů. Na reálné dopady tohoto nového ustanovení si tedy budeme muset v aplikační praxi počkat. Lze však očekávat, že jeho aplikace bude složitá a přinese řadu praktických problémů.

3. Závěr

Cílem mého příspěvku bylo jednak stručné představení nejvýznamnějších změn, které do českého právního řádu přinesla novela řady daňových zákonů provedená zákonem č. 80/2019 Sb. (zavedení obecného pravidla proti zneužívání do daňového řádu, limitace nadměrných výpůjčních výdajů,

¹⁷⁴ Strana 110 a 171 důvodové zprávy

zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví), a dále pak zamyšlení nad případnými problémy, se kterými se v souvislosti s těmito změnami můžeme setkat.

Na první pohled se zdá, že se jedná o velice zásadní změny, neboť jsou zavedeny poměrně silné nástroje omezení některých daňových struktur. Na druhou stranu je třeba uvést, že byť český právní řád postrádal explicitní právní úpravu institutu zneužití práva, judikatura jej prakticky dovozovala na konkrétních případech a v zásadě jej na těchto jednotlivých případech definovala. Zavedení obecného pravidla proti zneužívání tak v zásadě nepřináší žádnou zásadní změnu. S ohledem na určitou právní neurčitost lze předpokládat, že i nadále bude určující role soudů. Co lze hodnotit vyloženě pozitivně je výslovné uložení důkazního břemene správci daně.

Co se týká dalších dvou vybraných novinek: limitace nadměrných výpůjčních výdajů a zdanění při přemístění majetku bez změny vlastnictví, jejich zavedení považuji za poměrně pochopitelné ze strany zákonodárce, nicméně se domnívám, že v praxi bude existovat spousta hraničních případů, které bude třeba dořešit soudní cestou. Všechny výše uvedené právní novinky bych tedy primárně nepovažovala za nástroje omezující svobodu daňových subjektů uspořádat si své ekonomické vztahy s co největším užitekem. Bude však velmi záležet na způsobu, jakým budou dotčená ustanovení aplikována správcem daně v rámci jeho činnosti a následně jaký výklad těchto ustanovení předloží soudy v rámci rozhodovací činnosti.

Seznam použitých zdrojů

- KAMÍNKOVÁ, Petra. Zneužití práva jako hranice daňového plánování. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová - BOVA POLYGON, 2018. 198 s. ISBN 978-80-7273-180-0
- KOHAJDA, Michael. Zákaz zneužití práva v daňovém právu a judikatuře České republiky. In: Luboš Tichý, Solange Maslowski, Tomáš Troup (eds.). Zneužití práva. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2016. s. 185 – 195. ISBN 978-80-87975-43-5.
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- Zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony
- Důvodová zpráva k zákonu č. 80/2019 Sb. kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony
- Směrnice Rady EU 2016/1164, ze dne 12. července 2016 (ATAD)
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. ledna 2016 sp. zn. 3 Afs 53/2015 (CTP)

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

SLOBODA SKRYTÁ V KRYPTOMENÁCH

FREEDOM HIDDEN IN CRYPTOCURRENCY

Mgr. Martin Daňko, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Recenzent: JUDr. Peter Uhrinovský, PhD.

Kľúčové slová: Kryptomeny, kyberpriestor, sloboda, blockchain, daň.

Key words: Cryptocurrency, Cyberspace, Freedom, Blockchain, Tax

Resume: Cieľom príspevku je rozanalyzovať slobodu, ktorú prináša technológia Blockchain pri transakciách uskutočňovaných v digitálnom priestore v kontexte snahy a potreby štátu regulovať tieto transakcie za účelom zdaňovania a v boji proti terorizmu a organizovanému zločinu.

Summary: The aim of the paper is to analyze the freedom that Blockchain technology brings in transactions conducted in the digital space in the context of the state's effort and need to regulate these transactions for taxation purposes and in the fight against terrorism and organized crime.

1. Úvod

Po veľkom náraste ceny bitcoinu sa v roku 2017 začali kryptomeny dostávať do predmetu záujmu aj subjektov, ktorým existencia kryptomien bola predtým neznáma alebo len obmedzená na samotný fakt ich existencie. Slovo subjekty použité vyššie sú v právnom slova zmysle subjekty práva, ktoré mohli a môžu kryptomeny nadobudnúť a disponovať s nimi. Práve tieto subjekty bez ohľadu na ich finančnú a právnu gramotnosť, častokrát uverili vidine rýchleho zbohatnutia, ktorá častokrát môže byť mizivá. Napriek tomu, že nepoznáte technologickú podstatu existencie kryptomien, necháte sa oklamať vidinou zisku. Ale bitcoin ukázal, že zrod, vrchol a pád môžu byť v prípade kryptomien značne rýchlym procesom. Varovania z tlače a online médií z úst finančných analytikov, že výmenný prostriedok bez záruky a garancie žiadnej stabilnej autority môže spôsobiť aj značný prepád úspor, môžu znamenať pre niekoho špekulatívne odrádzanie od výnosov a pre iného vďačnú radu. Napriek týmto sociálnym či až sociologickým aspektom sú kryptomeny stále pomerne novým fenoménom kyberpriestoru. Minimálne z pohľadu skúmania potreby vytvoriť ich právnu reguláciu.

2. Kryptomeny a potreba ich regulácie

Kryptomeny nepredstavujú peniaze v ich klasickom finančnom chápaní, a preto ani ich definovanie v právnom poriadku nevychádza ani nereflektuje ich vlastnosti, ktoré sú fiat menám podobné, či

dokonca rovnaké. Z funkčného hľadiska kryptomena môže spĺňať funkciu peňazí¹⁷⁵, nakoľko práve toto hľadisko dostáva kryptomenu do pozície špecifického prostriedku výmeny, účtovnej jednotky a uchovávateľa hodnôt.¹⁷⁶ Pojem peniaze sú predovšetkým ekonomickou kategóriou, a tak je potrebné kryptomeny oddeliť od fiat meny, tzn. od meny „ktorú vydáva štát do obehu a štát aj tento obeh riadi. Toto postavenie štátu bolo vyjadrené už v stredoveku existenciou tzv. mincového regálu, t.j. výsadného práva panovníka vydávať mince. Štát určuje svojim zákonodarstvom jednak peňažný tovar, t.j. tovar, ktorý má slúžiť ako všeobecný ekvivalent a tým plniť funkciu miery hodnôt a ďalej určuje tento tovar aj v jeho funkcii kritéria cien.“¹⁷⁷ Právna regulácia fiat mien v štáte slúži aj na definovanie ním stanovenej daňovej povinnosti, čím sa odráža ich právny status a ich ekonomický význam z pohľadu príjmov štátu.¹⁷⁸

V tomto bode sa dostávame do prvého paradoxu, ktorý kryptomeny obchádzal, a to je snaha štátu ich regulovať z dôvodu možných daňových únikov pri obchodoch, v ktorých kryptomeny slúžia ako platobný prostriedok. Kryptomeny sú digitálny nositeľ hodnôt, ktorý slúži ako výmenný prostriedok, čo znamená, že slúži aj na úhradu odplaty pri kúpe a predaji tovaru a služieb, bez ohľadu na charakter a povahu obchodovaných tovarov a služieb. Ak dochádza k výmene majetkových hodnôt, o ktorých štát nevie, znamená, že štát nemôže túto výmenu ani zdaňovať.

3. Zdanenie kryptomien v SR

Táto skutočnosť trápila aj Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „MF SR“), ktoré dalo na začiatku roku 2018 prvé vyhlásenia s jasným odkazom, že je potrebné zdaňovať kryptomeny.¹⁷⁹ MF SR pomerne rýchlo začalo v tejto otázke prinášať odpovede a hneď prvá prišla dňa 23.3.2018, kedy bolo zverejnené na webovej stránke MF SR, resp. na podstránke s názvom Finančný spravodajca, ako príspevok č. 10 v roku 2018, Metodické usmernenie Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/10386/2018-721 k postupu zdaňovania virtuálnych mien (ďalej len „Usmernenie“).¹⁸⁰ Obsah Usmernenia nie je potrebný bližšie uvádzať, nakoľko sa jeho odkaz preniesol do novely č. 213/2018 Z. z., ktorou došlo k zmenám v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o DP“).

Novela priniesla v § 2 písm. a) zákona o DP definíciu predaja virtuálnej meny, ktorou je výmena meny za majetok, výmena virtuálnej meny za inú virtuálnu menu, výmena virtuálnej meny za

¹⁷⁵ „Peniaze ako historicky evolúciou vzniknutú a sformovanú mieru hodnoty tovaru a meradlo cien možno charakterizovať ako ekonomickú kategóriu rezultujúcu z procesu tovarovej výroby a vyjadrujúcu formu spoločenských vzťahov zhmotnených v osobitnom druhu tovaru, ktorý sa vyčlenil v procese vývoja tovarovej výroby a výmeny z okruhu ostatných druhov tovarov, pričom plní úlohu všeobecného ekvivalentu sprostredkujúceho výmenu ostatných tovarov.“ Bližšie pozri: KRÁLIK, J. a HORNIÁKOVÁ, L.: Základy verejných financií. Akadémia policajného zboru. Bratislava: 2005, s. 240.

¹⁷⁶ Bližšie pozri: MIHÁLIKOVÁ, A. a HORNIÁKOVÁ, L.: Finančné a menové vzťahy v teórii a praxi. I. vydanie. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave. Bratislava: 1999 s. 13-15.

¹⁷⁷ GRÚŇ, L. a KRÁLIK, J.: Základy finančného práva na Slovensku. 1. vydanie. MANZ Bratislava, Bratislava: 1997. s. 147.

¹⁷⁸ „Daně jsou produktem politiky a představují jeden z nejdůležitějších nástrojů řízení hospodářství státu. Existence daní souvisí s využíváním všech funkcí, které v současné společnosti stát zajišťuje a které s promítají do využívání těchto funkcí ve veřejných financích. Daně jsou tedy důležitým nástrojem fiskální politiky státu.“ Bližšie pozri GRÚŇ, L.: Finančné právo a jeho instituty. 2. Aktualizované a doplnené vydanie. Linde Praha. Právnické a ekonomické nakladateľstvi a knihupectví Bohumily Hořinkové a Jána Tuláčka. Praha: 2006. s. 96-101.

¹⁷⁹ Pozri bližšie: <https://www.aktuality.sk/clanok/552712/kazimir-planuje-zdanenie-kryptomien/> (dostupné online dňa 27.4.2018).

¹⁸⁰ Pozri bližšie: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11692> (dostupné online: 27.4.2018).

poskytnutie služby alebo odplatný prevod meny. Následne v § 8 zákona o DP bol definovaný príjem resp. príjmy z predaja virtuálnej meny ako jeden z osobitných príjmov.¹⁸¹ Otázku ťaženia kryptomien zákonodarca v novej úprave nevynechal a pri zdaňovaní príjmu získaného z predaja vytážených kryptomien do základu dane zahrnul len príjem z predaja tejto virtuálnej meny v zdaňovacom období, kedy daňovník, tzn. osoba ktorá ju vytážila, virtuálnu menu predala.¹⁸²

Bez toho, aby bola kryptomena prostriedkom reálneho príjmu daňovníka je možné považovať úmysel zákonodarcu nezdaňovať rozdiel medzi reálnou hodnotou a vstupnou cenou kryptomeny v kalendárnom roku, kedy došlo k jej zhodnoteniu za spravodlivý. Až predaj kryptomeny a predovšetkým predaj so ziskom je obdobie, ktoré je pre výpočet základu dane relevantné. Podľa § 17 ods. 43 zákona o DP je podobne stanovená súčasť základu dane aj v prípade príjmu získaného výmenou virtuálnej meny (príjem z predaja virtuálnej meny je dosiahnutý pri výmene virtuálnej meny za majetok, pri výmene virtuálnej meny za inú virtuálnu menu alebo pri výmene virtuálnej meny za poskytnutie služby).

Achillovou pätou celej úpravy je realizácia ocenenia hodnoty kryptomien. Pri oceňovaní¹⁸³ sa zákonodarca odvoláva na zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov, no ten neurčuje autoritu, ktorej kurzy kryptomien sú záväzné. Môžeme povedať, že v súčasnosti neexistuje autorita, ktorá by trhovú kurz kryptomien určila a ktorú by v tomto smere ako takúto autoritu rešpektovali aj jednotlivé štáty. Na základe uvedeného vyvstáva otázka, či sa zákonodarca pri tvorbe predmetnej novely zákona o DP s uvedenou skutočnosťou zaoberal, alebo mu tieto súvislosti unikli, alebo ich len v otázke zdaňovania kryptomien považuje za sekundárne.

4. Transakčná virtuálna sloboda a jej limity

Vlna transakčnej slobody využitím kyberpriestoru a technológie blockchain¹⁸⁴ spôsobila, že kryptomeny neboli vytvorené za účelom ich právnej regulácie. Je nepochybné, že regulácia pri využívaní technológie blockchain je technická a technologická, kde prostredníctvom decentralizovanej online databázy sú všetky transakcie prístupné k nahliadnutiu pre každého, kto má záujem ich vidieť, tzn. aj ten, kto má potrebu ich kontrolovať. Anonymita v tejto technológii predstavuje dokonalosť, a to všetko za všadeprítomnej otvorenosti dát. Preto využitie technológie blockchain je možné považovať za vyjadrenie slobody v kybepriestore pri výmene dát. Ale anonymita má hranice akceptovateľnosti, preto táto technológia môže byť zaujímavá aj pre štát, ktorý zrejme viac ocení jej otvorenosť a obmedzenú mieru jej transparentnosti pri realizácii transakcií. V prípade využitia tejto technológie v záujme efektívnejšej kontroly, napríklad pri výbere daní, dôjde k defraudácii pôvodného úmyslu jej existencie. Pri takejto kontrole, kde by bol kontrolovaný subjekt riadne identifikovaný, by sa doslova pred finančnou správou „vyzliekol“.

¹⁸¹ Novela zákona o DP nepriniesla zmenu v § 9, a tak žiadna výnimka, ktorou by bol príjem z predaja virtuálnych mien oslobodený od dane, pridaná do zákona nebola.

¹⁸² Zisťovanie základu dane podľa § 17 ods. 3 zákona o DP zákonodarca doplnil predmetnou novelou písmená n) a o), kde je stanovený rozsah výnosov z predaja virtuálnej meny, ktoré sa do daňového základu nezahŕňajú a to tak, že výnos z predaja virtuálnej meny, ktorá bola daňovníkom vytážená, sa zahrnie do základu dane v zdaňovacom období realizácie predaja virtuálnej meny.

¹⁸³ Ocenenie kryptomien je upravené v § 25 ods. 1 písm. h) prvý bod a § 27 ods. 13 zákona č. 431/2002 v znení zákona č. 213/2018 Z. z..

¹⁸⁴ Bližšie pozri: RAKOVSKÝ, P. a POLÁKOVÁ, Z.: Blockchain technológie- regulačné výzvy a príležitosti. In. Bratislavské právnické fórum 2018, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22. - 23. februára 2018 - ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ FINANČNÉHO PRÁVA. Univerzita Komenského v Bratislava, Právnická fakulta, 2018, str. 80-89.

Využitím tejto technológie by bolo možné vidieť a kedykoľvek ľahko odkontrolovať všetky jeho transakcie, čo mám zato, že nie je to, čo by značná časť daňových subjektov preferovala.

Sloboda má svoje limity a pokiaľ sa jej limity prekračujú zasahuje sa do niekoho právom chránených záujmov. Sloboda nie je skutočnou slobodou, pokiaľ je zneužívaná pre páchanie protiprávnej činnosti. A práve páchatelia takejto činnosti využívajú kryptomeny na realizáciu protiprávných obchodov.¹⁸⁵ Tento aspekt výrazne poškodzuje morálne limity tejto technológie a dáva dôvod na jej reguláciu¹⁸⁶, nakoľko je dobré si zadať pre koho a k čomu ma táto technológia byť prospešná.¹⁸⁷

Vyššie uvedené skutočnosti si uvedomuje aj Európska Únia (ďalej len „EÚ“) a prostredníctvom svojej legislatívy sa odhodlala k čiastočnej regulácii kryptomien. Táto regulácia zasahuje najviac exponované oblasti spoločenských vzťahov, ktorými je nepochybne aj problematika prania špinavých peňazí. Využitie kryptomien priamo súvisí s financovaním terorizmu alebo organizovaného zločinu, čo je jeden z hlavných dôvodov, prečo sa EÚ snaží regulovať predaj a obeh kryptomien, za účelom čoho bola prijatá Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ (ďalej len „Smernica“). Smernica okrem definície virtuálnej meny¹⁸⁸ definuje v článku II ods. 1 bod 3 nové subjekty poskytujúce služby v súlade s kryptomenami a to:

- a. v písm. g) poskytovateľov poskytujúcich zmenárenské služby medzi virtuálnymi menami a nekryptými menami a
- b. v písm. h) poskytovateľov služieb peňaženky¹⁸⁹.

Práve definovanie a regulácia Poskytovateľa služieb peňaženky môže byť kľúčová pri odhaľovaní trestnej činnosti, pretože práve cez týchto poskytovateľov fyzické a právnické osoby realizujú obchody, ktoré chce EÚ prostredníctvom svojich členských štátov, ale aj členské štáty samotné regulovať, tzn. transakcie, ktoré môžu slúžiť aj na platby za dodanie alebo poskytnutie nelegálneho tovaru alebo služby.

Akákoľvek sloboda by bola zbytočná, pokiaľ by bola prostriedkom porušovania právneho poriadku. V prípade využitia kryptomien na protiprávne účely regulácia, ktorú Smernica prikazuje členským štátom implementovať v článku 47 ods. 1, nepredstavuje porušenie slobody technológie blockchain, ale je nevyhnutnou reguláciou, a to tým, že v predmetnom článku vymedzuje podmienky na jej realizáciu. Takéto podmienky môžeme považovať za prekážku k absolútnej slobode využiti

¹⁸⁵Bližšie pozri: <https://www.forbes.com/sites/nikitamalik/2018/08/31/how-criminals-and-terrorists-use-cryptocurrency-and-how-to-stop-it/#3cb9fd083990>

¹⁸⁶ Bližšie pozri: KOVÁČIKOVÁ, H. a KOVÁČIK, J.: Legal state as pre-condition for working of human rights protection institutions. In. National institutions of human rights protection - national and comparative perspective. - Bratislava : Univerzita Komenského, 2016. s. 94-115.

¹⁸⁷ Bližšie pozri: WALCH, A.: The Path of the Blockchain Lexicon (and the Law). In. Review of Banking & Financial Law, Volume 36: Fall 2016 – Spring 2017, s. 713 -765, dostupné online dňa 20.11.2018: <https://www.bu.edu/rbfl/files/2017/09/p729.pdf>, ďalej pozri: <https://www.theverge.com/2018/3/7/17091766/blockchain-bitcoin-ethereum-cryptocurrency-meaning>

¹⁸⁸ Smernica definuje virtuálnu menu ako: „digitálny nositeľ hodnoty, ktorá nie je vydávaná ani zaručená centrálnou bankou ani orgánom verejnej moci, nie je nutne naviazaná na menu etablovanú v súlade so zákonom a ktorá nemá právny status meny ani peňazí, ale je akceptovaná fyzickými alebo právnickými osobami ako výmenný prostriedok, ktorý možno elektronicky prevádzať, uchovávať a elektronicky s ním obchodovať“.

¹⁸⁹ Smernica definuje poskytovateľov služieb peňaženky nasledovne: „je subjekt, ktorý poskytuje služby na ochranu súkromných kryptografických kľúčov v mene jeho klientov, na držbu, uchovávanie a prevod virtuálnych mien“.

kryptomien, ale je to nevyhnutné na dosiahnutie ochrany a bezpečnosti spoločnosti a v boji proti terorizmu a organizovanému zločinu, ktorého negatívne dôsledky pre spoločnosť predstavujú väčšie riziká, ako je hodnota slobody virtuálnych mien. Virtuálna sloboda musí vždy ustúpiť, pokiaľ je treba na jej úkor chrániť verejný poriadok a slobodu všetkých osôb v spoločnosti. Požiadavka na členské štáty, aby boli poskytovatelia zmenárenských služieb medzi virtuálnymi menami a nekrytými menami a poskytovatelia služieb peňaženky registrovaní je na vyššie uvádzané okolnosti relevantná¹⁹⁰. Otázne je, ako sa členské štáty k implementácii článku 47 ods. 1 Smernice postavia. Či bude pre poskytovateľa takejto služby potrebné len oznámiť prevádzku, alebo predmetná regulácia sa bude oznamovať príslušnej centrálnej banke členskej krajiny. Či sa okrem registračného princípu nevytvoria ďalšie registračné podmienky, ktorými by sa napríklad overovala dôveryhodnosť týchto subjektov a akým konkrétnym spôsobom by bola práca týchto poskytovateľov služieb regulovaná tak, aby bolo možné zasiahnuť v prípade podozrenia, že ich služby slúžia na predaj a kúpu nedovolených látok a zbraní¹⁹¹. No napriek tomu, by v prípade vyšetrovania trestnej činnosti (alebo akéhokoľvek protiprávneho konania) možnosti orgánov činných v trestnom konaní (alebo aj iných orgánov ochrany práv a slobôd), by boli rozsiahlejšie v porovnaní s tým, ako je tomu teraz.

5. Záver

Technológia Blockchain a s ňou spojená virtuálna transakčná sloboda má svoje limity, nakoľko štát má záujem mať možnosť „vedieť viac“ vtedy, kedy vedomosť je odôvodnenou potrebou ochrany štátu a spoločnosti v nej žijúcej. Nejde len o trestnú činnosť v oblasti daní, ale aj o konanie jednotlivcov, či skupiny, kedy dochádza k páchaniu obzvlášť závažnej trestnej činnosti v súvislosti s konaním teroristických skupín a skupín organizovaného zločinu.

V otázke zdaňovania kryptomien, je v článku opísaná slovenská právna úprava v rozpore s tým, čo si virtuálna sloboda kryptomien vo svojich začiatkoch stanovila. Zásah štátu je v súlade s potrebami jeho finančnej politiky, ale napríklad pri ťažbe kryptomien jednotlivcami sa otvorene ponúkajú otázky, či nie je možné vytvoriť kvantitatívne výnimky pri výpočte základu dane. Túžbe štátu zdaňovať príjem, je v nepriamej úmere zdaňovaných subjektov daň odvádzať a pri náročne kontrolovanej činnosti, akou sú kryptomeny, by mal štát zvoliť „user friendly“ prístup. Dôvodom takéhoto prístupu je psychologická rovina, kde prístupnosť štátu na benefičné výnimky pre

¹⁹⁰ Recitál 8 Smernice deklaruje zdôvodnenie navrhovanej regulácie:

(8) Poskytovatelia zmenárenských služieb poskytujúci výmenu medzi virtuálnymi menami a nekrytými menami (fiat meny) (t. j. mince a bankovky, ktoré sú označené ako zákonné platidlo, a elektronické peniaze krajiny, prijímané ako prostriedok výmeny vo vydávajúcej krajine), ako aj poskytovatelia služieb peňaženky, nepodliehajú žiadnej povinnosti Únie identifikovať podozrivú činnosť. Teroristické skupiny preto môžu byť schopné prevádzať peniaze do finančného systému Únie alebo v rámci sietí virtuálnych mien zatajením prevodov alebo využívaním určitého stupňa anonymity týchto platforiem. Je preto dôležité rozšíriť rozsah pôsobnosti smernice (EU) 2015/849 tak, aby zahŕňala poskytovateľov zmenárenských služieb výmeny virtuálnych mien za meny s núteným obehom, ako aj poskytovateľov služieb peňaženky. Na účely boja proti praniu špinavých peňazí a financovaniu terorizmu by mali byť príslušné orgány schopné prostredníctvom povinných subjektov monitorovať používanie virtuálnych mien. Takýmto monitorovaním by sa zaistil vyvážený a primeraný prístup, ochrana technických výhod a vysoký stupeň transparentnosti v oblasti alternatívneho finančnictva a sociálneho podnikania.

¹⁹¹ Recitál 9 Smernice: (9) Anonymita virtuálnych mien umožňuje ich prípadné zneužitie na trestné účely. Zahnutím poskytovateľov zmenárenských služieb výmeny virtuálnych mien za meny s núteným obehom a poskytovateľov služieb peňaženky sa problém anonymity spojený s transakciami virtuálnych mien nevyrieši úplne, lebo veľká časť prostredia virtuálnych mien zostane naďalej anonymná, pretože používatelia môžu transakcie vykonávať aj bez takýchto poskytovateľov. S cieľom potlačiť riziká týkajúce sa anonymity by vnútroštátne finančné spravodajské jednotky (Financial Intelligence Units – FIU) mali byť schopné získavať informácie, ktoré im umožnia priradiť k príslušným adresám virtuálnej meny totožnosť jej vlastníka. Okrem toho by sa mala ďalej posúdiť možnosť dovoliť používateľom, aby sa dobrovoľne a sami ohlásili určeným orgánom.

daňovníka môže priniesť väčšiu mieru odhodlania znášať daňovú reguláciu tam, kde doposiaľ absentovala.

Zoznam použitých zdrojov

- GRÚŇ, L.: Finančné právo a jeho instituty. 2. Aktualizované a doplnené vydanie. Linde Praha. Právnické a ekonomické nakladateľstvi a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jána Tuláčka. Praha: 2006. s. 96-101
- GRÚŇ, L. a KRÁLIK, J.: Základy finančného práva na Slovensku. 1. vydanie. MANZ Bratislava, Bratislava: 1997. s. 147
- KRÁLIK, J. a HORNIÁKOVÁ, L.: Základy verejných financií. Akadémia policajného zboru. Bratislava: 2005, s.240
- KOVÁČIKOVÁ, H. a KOVÁČIK, J.: Legal state as pre-condition for working of human rights protection institutions. In. National institutions of human rights protection - national and comparative perspective. - Bratislava : Univerzita Komenského, 2016. s. 94-115
- MIHÁLIKOVÁ, A. a HORNIÁKOVÁ, L.: Finančné a menové vzťahy v teórii a praxi. I. vydanie. Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave. Bratislava: 1999 s. 13-15
- RAKOVSKÝ, P. a POLÁKOVÁ, Z.: Blockchain technológie- regulačné výzvy a príležitosti. In. Bratislavské právnické fórum 2018, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22. - 23. februára 2018 - ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ FINANČNÉHO PRÁVA. Univerzita Komenského v Bratislava, Právnická fakulta, 2018, str. 80-89
- WALCH, A.: The Path of the Blockchain Lexicon (and the Law). In. Review of Banking & Financial Law, Volume 36: Fall 2016 – Spring 2017, s. 713

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

PŮSOBNOST OBECNÍ POLICIE - STABILNÍ KAMEROVÝ SYSTÉM ZAZNAMENÁVAJÍCÍ PRŮJEZDY VOZIDEL KŘÍŽOVATKOU "NA ČERVENOU"

SCOPE OF AUTHORITY OF THE MUNICIPAL POLICE - A STABLE CAMERA SYSTEM RECORDING THE INTERSECTION PASSAGE OF VEHICLES THROUGH RED LIGHTS

Mgr. Jan Šlesinger

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Recenzent: Doc. JUDr. Petr Havlan, CSc.

Klíčová slova: Obecní policie, působnost obecní police, věcná působnost obecní policie, stále automatické technické systémy, stabilní kamerové systémy, signál s červeným světlem „stůj!“, jízda na červenou.

Key words: Municipal police, the scope of the municipal police, the material scope of the municipal police, permanent automatic technical systems, stable camera systems, a signal with a red light "stop!", ride on red.

Resumé: Příspěvek se zabývá otázkami spojenými s provozováním stabilního kamerového systému obecní policií, jehož hlavní funkcí je záznam přestupkového jednání spočívajícího v jízdě „na červenou“. Kromě právního rámce provozování kamerových systémů obecní policií je v textu rozvedena aktuální rozhodovací praxe správních soudů dopadající na tuto problematiku, a to zejména ve vztahu k takto pořízenému záznamu coby způsobilého důkazu v řízení o přestupku. V závěru textu autor nabízí úvahy de lege ferenda.

Summary: The paper deals with issues related to the operation of a stable camera system by the municipal police, whose main function is the recording of offenses consisting of driving “on the red”. In addition to the legal framework for the operation of CCTV by municipal police, the paper elaborates on the current decision-making practice of administrative courts on this issue, in particular in relation to such a recorded record as eligible evidence in the offense proceedings. At the end of the paper the author offers reflections de lege ferenda.

1. Úvod

Některé obce¹⁹² v České republice již několik let v rámci dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích prostřednictvím obecní policie provozují stálý bezobslužný kamerový systém, jehož hlavním cílem je monitorování dodržování povinnosti zastavit na signál s červeným světlem „stůj!“¹⁹³, přestože obecní policie může přestupek řidiče spočívající v nerespektování světelných signálů tříbarevné soustavy na křižovatce projednat – a to pouze příkazem na místě – teprve od 1. 7. 2017. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na některé problematické aspekty stávající praxe provozování stabilních kamerových systémů (stálých automatických technických systémů) obecní policií, jejichž hlavní funkcí je záznam průjezdu křižovatkou "na červenou", a to zejména s ohledem na závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 10 As 15/2018-36.

2. Právní rámec

Zatímco Policie České republiky v rámci dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích disponuje generální věcnou působností¹⁹⁴, věcná působnost obecní policie musí být založena výslovným zákonným zmocněním, neboť podle § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, se obecní policie podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Policie České republiky je generálně zmocněna, je-li to nezbytné pro plnění jejích úkolů, k pořizování zvukových, obrazových či jiných záznamů věcí a osob nacházejících se na místech veřejně přístupných.¹⁹⁵ Také obecní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů podle zákona o obecní policii nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných.¹⁹⁶ Obecní policie tedy má pravomoc pořizovat obrazový záznam prostřednictvím stálých automatických technických systémů při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích pouze tehdy, jestliže tak činí v rámci její věcné působnosti ve smyslu § 2 písm. d) zákona o obecní policii.

3. Závěry NSS intimované v rozsudku č. j. 10 As 15/2018-36 ze dne 7. 6. 2018

V červnu loňského roku Nejvyšší správní soud dosavadní postup některých obcí (jimi zřízených obecních policií) před novelizací zákona o silničním provozu účinnou od 1. 7. 2017 související s částečnou rekodifikací přestupkového práva¹⁹⁷ zpochybnil. V rozsudku ze dne 7. 6. 2018, č. j. 10 As 15/2018-36, který se týkal skutku z roku 2015, zdůraznil Nejvyšší správní soud význam

¹⁹² Kupříkladu statutární města Jihlava, Ostrava či Ústí nad Labem.

¹⁹³ Tedy záznamu přestupkového jednání spočívající v jízdě "na červenou" - přestupku dle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5. zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu). Podle § 4 písm. c) zákona o silničním provozu je každý při účasti provozu na pozemních komunikacích povinen řídit se světelnými signály. Podle § 70 odst. 2 písm. a) zákona o silničním provozu signál s červeným světlem „Stůj!“ znamená pro řidiče povinnost zastavit vozidlo. Z důvodu srozumitelnosti a přehlednosti budu v textu popsané přestupkové jednání označovat prostým "jízdou na červenou".

¹⁹⁴ § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu, resp. do 30. 6. 2017 § 124 odst. 9 tamtéž.

¹⁹⁵ § 62 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

¹⁹⁶ § 24b zákona o obecní policii.

¹⁹⁷ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

ústavněprávní maximy zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 Listiny základních práv a svobod - státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jestliže působnost obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích byla omezená, mohla obecní policie provozovat pouze takový monitorovací systém, který zaznamenával dopravní přestupky v její působnosti. Přestupky podle zákona o silničním provozu, které mohla obecní policie do 1. 7. 2017 projednávat, byly vymezeny v § 86 nyní již zrušeného zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Přestupek spočívající v jízdě na červenou byl před 1. 7. 2017 zcela mimo působnost obecní policie, a obecní policie tak nemohla *"... ani zřídit a provozovat takovýto monitorovací systém. Ve smyslu § 24b odst. 1 zákona o obecní policii totiž nebyl a nemohl být potřebný pro plnění úkolů obecní policie. Důkazy z takovéhoho systému vzešlé jsou tedy nezákonné a procesně nepoužitelné..."*.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že zákonným a procesně použitelným důkazem by naopak byl záznam z legálně provozovaného kamerového systému - kupříkladu provozovaného za účelem dohledu nad místními záležitostmi veřejného pořádku. Takto "mimoděk" zjištěný přestupek by měla obecní policie oznámit k projednání příslušnému správnímu orgánu. V rámci obiter dictum v samém závěru odůvodnění rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že *"...počínaje 1. 7. 2017 byl zákon o silničním provozu novelizován... Nový § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu rozšířil působnost obecní policie i na přestupky podle § 125c odst. 1 písm. f) bod 5 zákona o silničním provozu. Za stávající právní situace by tedy byl závěr NSS odlišný..."*.

Nejvyšší správní soud tak vymezil dvě myslitelné situace, kdy lze záznam ze stabilního kamerového systému (automatického technického systému ve smyslu § 24b zákona o obecní policii) využít jako důkaz v řízení o přestupku podle zákona o silničním provozu: 1) byl-li kamerový systém zřízen za účelem záznamu přestupků, které mohla obecní policie projednávat nebo 2) byl-li přestupek zaznamenán "mimochodem" kamerovým systémem legálně využívaným obecní policií k plnění jejích zákonných úkolů.

4. Důsledky rozsudku Nejvyššího správního soudu

Se závěry shora uvedeného rozsudku se ztotožnil také druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 10. 4. 2019, č. j. 2 As 234/2018-36, a to včetně úvahy o právní úpravě účinné od 1. 7. 2017 umožňující nově obecní policii provozovat kamerový systém primárně určený ke zjišťování přestupků spočívajících v nerespektování signálu s červeným světlem "stůj!" na křižovatce. Tu je vhodné upozornit na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, podle kterého odklon od právního názoru v již dříve rozhodnuté věci, byť byl dřívější právní názor vysloven jako obiter dictum, vyžaduje, aby věc byla v rámci řízení před Nejvyšším správním soudem předložena rozšířenému senátu dle § 17 s. ř. s.¹⁹⁸

Na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 10 As 15/2018-36 reagovaly krajské soudy i správní orgány¹⁹⁹ ve své rozhodovací praxi. Ke kuriózní situaci došlo v rámci řízení o správní žalobě u Krajského soudu v Ostravě. Ve dvou skutkově obdobných věcech byla posuzována otázka zákonnosti pořízeného záznamu z kamerového systému na totožné křižovatce. V

¹⁹⁸ Shodně ŠIMKA, K. Jak v obiter dictu vyřešit ústavní otázku, aneb proč není trestání provozovatele motorového vozidla za to, že neprozradil, kdo vozidlem spáchal přestupek, protiústavní [online]. epravo.cz, 3. listopadu 2016 [cit. 26. října 2019]. Dostupné zde: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-v-obiter-dictu-vyresit-ustavni-otazku-aneb-proc-neni-trestani-provozovatele-motoroveho-vozidla-za-to-ze-neprozradil-kdo-vozidlem-spachal-prestupek-protiustavni-103771.html>.

¹⁹⁹ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 8 As 204/2017-54 či ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 218/2018-72.

obou případech byl obrazový záznam pořízen kamerovým systémem, který měl trojí funkci - rychloměr, monitorování dodržování signálu "stůj!" a dokumentaci průjezdů vozidel pro potřeby pátrání po kradených vozidlech. Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2019, č. j. 18 A 10/2018-56, byl záznam pořízený kamerovým systémem posouzen jako nezákonný a tedy procesně nepoužitelný důkaz, a žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí o uložení pokuty, bylo Krajským soudem v Ostravě zrušeno, neboť jednou ze tří rovnocenných funkcí provozovaného automatického technického systému byl záznam přestupkového jednání, k jehož projednání nebyla obecní policie příslušná (nerespektování signálu „stůj!“).²⁰⁰

Naopak v rozsudku ze dne 18. 10. 2018, č. j. 19 A 35/2017-98, dospěl tentýž soud k závěru, že hlavní funkcí totožného kamerového systému bylo pouze měření rychlosti; dokumentace přestupku jízdy na červenou byla doplňkovou funkcí automatizovaného technického systému. Podle krajského soudu „...tedy systém sloužil k plnění zákonného úkolu obecní policie vyplývajícího z § 86 písm. d) bod 2 zákona č.200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění k 23. 10. 2015, a doplňkovou funkcí rychloměru je rozšíření pro dokumentaci přestupku jízdy na červenou, je nutno dospět k závěru, že se jedná o důkaz vzešlý z legálně provozovaného kamerového systému, a tedy o důkaz procesně použitelný, jak plyne ze závěrů Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 10 As15/2018-36, na které krajský soud v podrobnostech odkazuje...“.²⁰¹

Ztotožňuji se závěry prvně uvedeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě; automatický technický systém (tu kamerový systém) měl nepochybně tři hlavní rovnocenné funkce, přičemž obecní policie ke dni zaznamenání průjezdu křižovatkou „na červenou“ (23. 10. 2015) nebyla oprávněna projednat přestupek spočívající v nerespektování signálu „stůj!“. Procesně použitelný je záznam z kamerového systému provozovaného za jiným – zákonným účelem, na kterém je náhodně (mimoděk) zachyceno přestupkové jednání. Z odůvodnění druhého rozsudku Krajského soudu v Ostravě je přitom zřejmé, že automatický technický systém samostatně zaznamenával a vyhodnocoval průjezdy křižovatkou „na červenou“²⁰² a nemohlo se jednat o náhodně zaznamenané přestupkové jednání kamerovým systémem, který byl primárně určen k jinému účelu. Takto pořízený záznam nemohl být procesně použitelným důkazem v navazujícím řízení o přestupku (či správním deliktu provozovatele vozidla).

5. Nová právní úprava účinná od 1. 7. 2017

Jak již bylo shora uvedeno, v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich došlo k novelizaci zákona o silničním provozu. Obecní policie získala pravomoc projednat přestupek spočívající v nerespektování signálu „stůj!“ ve zkráceném řízení - příkazem na místě.²⁰³ V době účinnosti již zrušeného přestupkového zákona byla věcná působnost obecní policie k projednávání přestupků ve zkráceném řízení vymezena v § 86 přestupkového zákona. Při srovnání s nyní účinnou právní úpravou je zřejmé, že došlo k výraznému rozšíření věcné působnosti obecní policie v oblasti dopravy, byť i nyní může obecní policie projednat přestupek výlučně ve zkráceném řízení – příkazem na místě. Nově může obecní policie příkazem na místě projednat kupříkladu vjezd na železniční přejezd v případech, kdy je to zakázáno. Podle právního názoru uvedeného jako

²⁰⁰ O kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 1 As 70/2019 dosud Nejvyšší správní soud nerozhodl.

²⁰¹ O kasační stížnosti vedené pod sp. zn. 9 As 413/2018 dosud Nejvyšší správní soud nerozhodl.

²⁰² Odst. 22. rozsudku KS v Ostravě ze dne 18. 10. 2018, č. j. 19 A 35/2017-98.

²⁰³ § 124 odst. 11 zákona o silničním provozu v období od 1. 7. 2017 do 30. 6. 2018, s účinností od 1. 7. 2018 odst. 13 tamtéž.

obiter dictum ve zmíněném rozsudku Nejvyššího správního soudu by počínaje 1. 7. 2017 obecní policií provozované stabilní kamerové systémy, jejichž jediným či hlavním smyslem je zadokumentovat průjezd světelnou křižovatkou "na červenou", měly být již nově provozovány v souladu s § 24b zákona o obecní policii.

6. Glosy k rozsudku NSS č. j. 10 As 15/2018-36

Jistě lze souhlasit se závěrem Nejvyššího správního soudu o procesní přípustnosti záznamu přestupkového jednání, který byl pořízen náhodně v souvislosti s legálně provozovaným kamerovým systémem; to ostatně odpovídá § 10 odst. 2 a odst. 3 zákona o obecní policii, dle kterého je strážník povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přestupek a toto oznámení doložit důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá. V současnosti dochází k instalaci nových typů kamer, které jsou díky propracovanému softwaru, který je k těmto kamerám přikládán, schopny automaticky identifikovat jednotlivé předměty (automobil) a osoby, případně identifikovat podezřelé chování předmětu nebo osoby. Lze předpokládat, že s rozvojem stabilních kamerových systémů (a k nim dodávaného softwaru) bude obtížnější rozlišit hlavní funkci kamerového systému a v návaznosti na to posoudit, zda je provozován v souladu s § 24b a § 2 zákona o obecní policii a zda pořízený záznam je procesně použitelným důkazem v řízení o přestupku.

Nedomnívám se, že lze učinit prosté rovnítko mezi pravomocí obecní policie projednávat přestupek příkazem na místě a oprávněním obecní policie provozovat automatický technický systém (stabilní kamerový systém), jehož hlavní funkcí je trvale zaznamenávat a vyhodnocovat přestupek projednatelný obecní policií příkazem na místě. Předně je zřejmé že k pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů z míst veřejně přístupných, je-li to potřebné pro plnění úkolů obecní policie (tedy v rozsahu její věcné působnosti) ve smyslu § 24b zákona o obecní policii, je možné volit pouze přiměřené prostředky.²⁰⁴ Vztaženo k provozování stabilního kamerového systému by měl kamerový systém zasahovat do dotčených práv zachycených osob pouze v nezbytně nutné míře tak, aby bylo možné prostřednictvím kamerového systému dosáhnout sledovaného cíle (kupříkladu v rámci dohledu nad záležitostmi místního pořádku). Pak je otázkou, zda stabilní kamerový systém je způsobitelným prostředkem vedoucím k projednání přestupku příkazem na místě. Projednání věci příkazem na místě je zvláštním druhem zrychleného řízení, které se vyznačuje neformálností, rychlostí postihu, hospodárností a často i bezprostředním výchovným účinkem na pachatele.²⁰⁵ Umožnil-li zákonodárce obecní policii, aby projednávala zákonem vymezené přestupky výlučně formou příkazu na místě, pak jeho hlavní pohnutkou patrně bylo, aby obecní policie působila svou fyzickou přítomností na místě přestupkového jednání, což umožní rychlé a hospodárné projednání přestupku s bezprostředním výchovným účinkem na pachatele. Naopak distanční automatické monitorování přestupkového jednání (průjezd světelnou křižovatkou "na červenou") prostřednictvím stabilního kamerového systému zásadně možnost projednání příkazem na místě snižuje, neboť dojde k potlačení bezprostředního výchovného účinku. I kdyby řidič vozidla ex post po dodatečné výzvě obecní policie souhlasil s projednáním příkazu na místě, je patrné, že k tomu dojde až několik týdnů po zpracování a vyhodnocení obrazových záznamů. Nadto je otázkou, zda bude možné při využití záznamu z automatických kamerových systémů identifikovat řidiče vozidla, který se přestupku dopustil, či zda většina přestupků

²⁰⁴ Srov. VANGELI, B. § 62. In: VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 253.

²⁰⁵ JEMELKA, L. § 92. In: JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 819.

zaznamenaných kamerovým systémem bude projednána v režimu objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla dle § 125f zákona o silničním provozu.

7. De lege ferenda

V rámci úvah de lege ferenda nelze než konstatovat, že chybí koncepce směřování obecní policie v oblasti dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích. Není tomu tak dávno, co zákonodárce střídavě zužoval a rozšiřoval věcnou působnost obecní policie ve věci nepřiměřené rychlosti v obci. Nyní naopak zákonodárce s účinností od 1. 7. 2017 výrazně rozšířil věcnou působnost obecní policie při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, aniž by bylo zřejmé, zda tímto krokem sledoval také rozšíření pravomoci obecní policie k využívání stabilních kamerových systémů k monitorování přestupkového jednání. Nelze přehlédnout, že byť je provozovatelem těchto systémů obecní policie, často nelze věc projednat strážníkem obecní policie v příkazním řízení, a to ať už kupříkladu z důvodu absence souhlasu domnělého pachatele (obvykle provozovatele vozidla) či z důvodu časového odstupu mezi dnem spáchání přestupku a dnem zjišťování pachatele přestupku a objektivní nemožností zjistit skutečného pachatele přestupku a věc je následně řešena v "klasickém" přestupkovém řízení obecním úřadem obce s rozšířenou působností. Smyslem obecní policie není dublovat činnost Police České republiky a vykonávat dohled nad dodržováním všech právních předpisů.²⁰⁶

Pravidelně se lze setkat s přístupem obcí, které při úvaze o instalaci stálých automatických technických systémů zohledňují finanční návratnost investice do zařízení. Takový přístup nemá při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu místo. Dochází-li na konkrétním místě ke vzniku rizikových situací, pak je jistě vhodné zvažovat instalaci stálých automatických technických systémů; naopak v rozporu se smyslem správního trestání by bylo instalovat stálé kamerové systémy za účelem monitorování přestupků pouze za účelem zisku finančních prostředků. Je kupříkladu otázkou, proč nedochází k instalaci stálých kamerových systémů u železničních přejezdů, přestože průjezd železničním přejezdem v případech, kdy je to zakázáno, jistě představuje výrazné riziko pro bezpečnost silničního provozu. Považuji proto za vhodné, aby pravomoc obecní policie provozovat stálé automatické technické systémy za účelem bezobslužného záznamu a vyhodnocování přestupků v silniční dopravě byla podmíněna souhlasem Policie České republiky, jako tomu ostatně je již v současnosti v případech měření rychlosti.²⁰⁷

Ke zvážení také je, zda pravomoc provozovat stálé automatické technické systémy za účelem dokumentace přestupků v dopravě nesvěřit výslovně vymezeným subjektům, jako tomu je například v případě vysokorychlostního vážení dle § 38a zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Použité zdroje

Literatura

- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; Zákon o některých přestupcích. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017.
- VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014.

²⁰⁶ VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. § 2. In: VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. Zákon o obecní policii. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 52.

²⁰⁷ § 79a zákona o silničním provozu.

- VETEŠNÍK, P., JEMELKA, L. Zákon o obecní policii. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019.
- ŠIMKA, K. Jak v obiter dictu vyřešit ústavní otázku, aneb proč není trestání provozovatele motorového vozidla za to, že neprozradil, kdo vozidlem spáchal přestupek, protiústavní [online]. epravo.cz, 3. listopadu 2016 [cit. 26. října 2019]. Dostupné zde: <https://www.epravo.cz/top/clanky/jak-v-obiter-dictu-vyresit-ustavni-otazku-aneb-proc-neni-trestani-provozovatele-motoroveho-vozidla-za-to-ze-neprozradil-kdo-vozidlem-spachal-prestupek-protiustavni-103771.html>

Právní předpisy

- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).
- Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

Judikatura

- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 2. 2019, č. j. 18 A 10/2018-56.
- Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2018, č. j. 19 A 35/2017-98.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2018, č. j. 10 As 15/2018-36.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2019, č. j. 2 As 234/2018-36.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2018, č. j. 8 As 204/2017-54.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2018, č. j. 9 As 218/2018-72.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

AGEIZMUS, STARNUTIE POPULÁCIE A VYSOKÝ VEK V PRÁVE²⁰⁸

AGEISM, AGING OF POPULATION AND OLD AGE IN LAW

Mgr. Olexij M. Meteňkanyč

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Recenzent: doc. JUDr. Rudolf Kasinec, Ph.D.

Kľúčové slová: Ageizmus, starnutie populácie, vysoký vek v práve, diskriminácia, stereotypizácia, predsudky.

Key words: Ageism, aging of population, old age in law, discrimination, stereotyping, prejudices.

Resumé: Starnutie populácie Slovenska (ale i iných európskych krajín), ako dlhodobý dôsledok nízkej pôrodnosti a zlepšujúcich sa úmrtnostných procesov, je proces v horizonte najbližších desaťročí nezvratný. Uvedené otvára celú škálu naliehavých a doteraz neznámych otázok, ktoré je potrebné zodpovedať. Nenechajme sa však zmiasť tým, že mnohí uvedenú problematiku zaraďujú do sociologickej sféry záujmu. Právo, tak ako v každej sfére života, má nezastupiteľné miesto aj v tomto smere a otvára sa celý diapazón okruhov a tém, na ktoré musí reagovať v súvislosti s problematikou starnutia a vysokého veku súčasnej populácie. Jednou z týchto tém je ageizmus (z angličtiny „ageism“), inak povedané ide o stereotypizáciu (používanie neopodstatnených a neoverených predsudkov) a diskrimináciu jednak jednotlivcov, ako aj skupín na základe ich veku. Samotné právo môže byť často diskriminačné voči seniorom, či iným vekovým skupinám (napríklad absolventi vysokých škôl). Uvedenému sa skrátene budeme venovať v tomto príspevku.

Summary: The aging of Slovakia's population (as well as other European countries), as a long-term consequence of low birth rates and improving mortality processes, is irreversible in the next decades. This opens up a whole range of urgent and hitherto unknown questions that need to be answered. But let's not be fooled by the fact that many scholars put this issue in the sociological sphere of interest. Law, as in every sphere of life, has an irreplaceable role in this direction, and opens the whole scale of topics to which it must respond in the context of aging and the old age of the current population. One of these topics is ageism, i.e. stereotyping (using unfounded and unverified prejudices) and discriminating both individuals and groups based on their age. The law itself can often be discriminatory against seniors or other age groups (e.g. graduates). This will be briefly discussed in this paper.

²⁰⁸ Tento príspevok je výstupom v rámci grantu „Ageizmus, starnutie a vysoký vek v práve“. Grant UK, č. UK/293/2019.

1. Namiesto úvodu pár faktov k starnutiu populácie

Dnešné demokratické rozvinuté krajiny čelia mnohým výzvam a problémom, ktoré sa prejavujú vo viacerých spoločenských sférach. Od tej politickej, kde naberajú na sile a popularite mnohé krajné, extrémistické hnutia a prúdy, cez problematiku volieb a otázky, či skutočne v demokratických krajinách má moc v rukách ľud, až po základné problémy životného prostredia a jeho znečisťovania. Výziev demokracie, ako aj spoločenských sfér, v ktorých sa objavujú, je skutočne veľký počet. Sme toho názoru, že kým demokraciu budeme chápať skutočne ako „*nikdy sa nekončiaci proces*“²⁰⁹, tak sa zakaždým budú vyskytovať určité úskalia a prekážky, ktorým budú demokratické spoločnosti čeliť. Jednou z tých najzávažnejších výziev budúcnosti bude i starnutie populácie a vysoký vek spoločnosti. Ide o nezvratný dlhodobý dôsledok predovšetkým zlepšujúcich sa úmrtnostných procesov, či znižujúcej sa pôrodnosti v rozvinutých demokratických krajinách.²¹⁰ Naše zdravotníctvo, technický pokrok a liečba chorôb neustále napredujú, a tým pádom sa aj zákonite znižuje úmrtnosť, narastá aj priemerná dĺžka života. Nenechajme sa však zmiasť tým, že mnohí odborníci uvedenú problematiku zaraďujú do záujmu sociológov, resp. iných odborov venujúcich sa spoločnosti. Aj právo, tak ako v každej sfére života, má nezastupiteľné miesto v tomto smere a otvára sa celý diapazón okruhov a tém, na ktoré musí reagovať v súvislosti s problematikou starnutia a vysokého veku súčasnej populácie. Ide o problémy, ktoré sa doposiaľ nemuseli riešiť, resp. aspoň nie v takej intenzite a množstve.

Na úvod si však k problematike starnutia populácie predstavme momentálnu situáciu v Slovenskej republike. V tomto smere však ide o veľmi zaujímavý príklad v rámci celej Európskej únie, keďže terajšia populácia Slovenskej republiky je jednou z najmladších v EÚ. Dokonca ešte v roku 2014 sa uvádzala ako tretia najmladšia v EÚ (hneď po Írsku a Cypre).²¹¹ Avšak už podľa správy Európskej komisie z roku 2018 zameranej na starnutie populácie v rámci členských štátov EÚ sa dá predpokladať, že percento seniorov (t. j. osôb starých 65 rokov a viac) bude v roku 2020 tvoriť 16,9 % celkového obyvateľstva Slovenska.²¹² V roku 2012 to bolo ešte len 13,1 %.²¹³ Súčasne sa predpokladá, že v roku 2030 už pôjde o číslo pohybujúce sa okolo hodnoty 21,2 %.

Rastúci trend podielu seniorov na celkovej populácii Slovenska je predpokladaný aj v nasledujúcich dekádach. Viaceré prognózy sa zhodujú v tom, že v rokoch 2050-2060 pôjde už o viac ako 30 % obyvateľstva. V priebehu štyridsiatich rokov (od r. 2020 do r. 2060) sa má takmer zdvojnásobiť

²⁰⁹ BÚTORA, Martin. *Demokracia je nikdy sa nekončiaci proces*. [online] Tyzden.sk, 6. október 2019 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <tyzden.sk/spolocnost/59099/martin-butora-demokracia-je-nikdy-sa-nekonciaci-proces/>.

²¹⁰ K úmrtnosti obyvateľstva Slovenskej republiky, resp. k intenzite pôrodnosti a iným ukazovateľom viď STATdat, prezentujúci i prehľad stavu a pohybu obyvateľstva v SR. Viac na STATdat. Verejná databáza údajov [online]. [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=>>.

²¹¹ Porovnaj s VAŇO, Boris. Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. In *Prognostické práce*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 286.

²¹² Pozri viac v European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. [online] Institutional Paper 065. November 2017. Brussels, s. 208 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en>.

²¹³ Pozri Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. *Národný program aktívneho starnutia na roky 2014-2020*. [online] 2014 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <<https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/rada-vlady-sr-prava-seniorov/narodny-program-aktivneho-starnutia-roky-2014-2020.html>>.

celkový podiel seniorov v rámci celkovej štruktúry obyvateľstva (z 16,9 % na 32,0 %).²¹⁴ Podľa Eurostatu by malo Slovensko starnúť najintenzívnejšie zo všetkých krajín EÚ, pričom populácia Slovenskej republiky sa v priebehu necelých 50 rokov zmení z jednej z najmladších krajín Európskej únie²¹⁵ na jednu z najstarších.²¹⁶ Zároveň sa priemerný vek obyvateľstva SR do roku 2060 zvýši o 9 rokov (percentuálne ide o 24 % navýšenie) a priblíži sa tesne k hranici 50 rokov.

Súčasne nižšie prikkladáme tabuľku s vybranými štátmi a prognózami starnutia populácie, ktoré podčiarkujú rastúci trend zväčšujúceho sa podielu seniorov v rámci celej EÚ²¹⁷:

Tabuľka č. 1 – Vybrané štáty a ich prognózy starnutia populácie vyjadrené v percentách²¹⁸

Krajina	Rok 2020	Rok 2030	Rok 2060
Slovenská republika	16,9 %	21,2 %	32,0 %
Česká republika	20,3 %	22,5 %	30,4 %
Poľsko	18,7 %	23,3 %	34,1 %
Maďarsko	20,3 %	22,2 %	29,6 %
Taliansko	23,2 %	27,4 %	33,3 %
Španielsko	20,2 %	25,0 %	29,3 %
Portugalsko	22,5 %	27,2 %	34,9 %
Grécko	22,8 %	27,4 %	35,4 %
Nemecko	21,9 %	26,1 %	30,6 %
Európska únia	20,5 %	24,1 %	29,0 %

Zdroj: Správa Európskej z roku 2018 zameranej na starnutie populácie v rámci členských štátov EÚ.²¹⁹

²¹⁴ Pozri viac v European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. [online] Institutional Paper 065. November 2017. Brussels, s. 208 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en>.

²¹⁵ Vid' pozn. č. 4.

²¹⁶ Niektorí poukazujú na to, že v roku 2060 by malo mať v rámci EÚ staršie obyvateľstvo od Slovenskej republiky len Portugalsko. Porovnaj s VAŇO, Boris. Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. In *Prognostické práce*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 286.

²¹⁷ Dokonca, ako je možno vidieť nižšie, v rámci celej Európskej únie je predpoklad, že už v roku 2030 bude podiel seniorov okolo hodnoty 24,1 %, čo už je situácie, keď skoro každý štvrtý občan EÚ bude seniorom, pričom uvedené percento sa bude len navyšovať.

²¹⁸ Percentá znázorňujú, aký je predpokladaný podiel seniorov (t. j. 65 rokov a viac) v rámci celkovej spoločnosti.

²¹⁹ European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. [online] Institutional Paper 065. November 2017. Brussels, s. 208 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en>.

Predmetnými prognózami však nechceme vytvárať hrôzostrašný obraz budúcnosti, resp. vykresľovať problematiku starnutia populácie ako niečo negatívne. V skutočnosti to chápeme ako fakt, ktorý existuje a s najväčšou pravdepodobnosťou nastane. Samozrejme, uvedené čísla sa nemusia naplniť, resp. nemusia predvídať všetko do najbližších podrobností. Stále ide o prognózy, ktoré sa opierajú o určité premenné. Je však nepochybné, že dôjde k zmene vekovej štruktúry obyvateľstva, pričom seniori budú mať postupne väčšie percento v rámci celkovej populácie. Zmeny v počte, prírastku, rozmiestnení a vekovom zložení obyvateľstva, ktoré sú spôsobené zmenami v reprodukčnom a rodinnom správaní obyvateľstva, budú mať závažný vplyv na spoločenský vývoj. Vplyv sa bude dotýkať všetkých oblastí spoločenského života, najviac však zrejme trhu práce, sociálneho poistenia, zdravotníctva a sociálnych služieb.²²⁰ Všetko sféry spoločenského života, kde zohráva esenciálnu rolu i právo a právne mechanizmy. Práve prostredníctvom kvalitne nastavených mechanizmov sa má zabezpečiť správne fungovanie systémov, ktoré nebudú diskriminovať, resp. stereotypizovať seniorov. Tu sa dostávame k problematike ageizmu.

2. Problematika ageizmu

Ageizmus je v súčasnosti jedným z najkomplexnejších konceptov nielen sociálnej vedy, ale aj politickej, sociálno-psychologickej a v neposlednom rade i právnej praxe. Zahŕňa širokú škálu procesov a konaní jednak v individuálnej, ako aj štrukturálnej rovine. S pojmom ageizmus sa stretávame v americkom prostredí už v roku 1969, keď Robert Neil Butler, prvý riaditeľ Národného inštitútu pre starnutie,²²¹ prichádza s definíciou ageizmu ako predpojatosti „jednej vekovej skupiny voči inej vekovej skupine.“²²² Práve Butler, ako aj neskôr mnohí ďalší, poukazoval na to, ako často je skupina seniorov diskriminovaná z dôvodu ich veku, resp. minimálne je odsúvaná na okraj spoločenského záujmu. K uvedenému však môže dochádzať náhodne (podvedome), ale aj systematicky zo strany štátu. Samotné právo môže byť často diskriminačné voči seniorom. Neskôr Butler pozmeňuje svoje chápanie ageizmu,²²³ a presúva svoju pozornosť od diskusií o osobných a individuálnych postojoch k rozlíšeniu medzi predsúdkovými postojmi, diskriminačnými praktikami a inštitucionálnymi politikami. „Spoločne tieto postoje a praktiky prispeli

²²⁰ Porovnaj s VAŇO, Boris. Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. In *Prognostické práce*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 288-289.

²²¹ The National Institute on Aging (NIA). Tento inštitút dodnes aktívne pôsobí v USA a snaží sa zameriavať pozornosť verejnosti aj na otázky spojené so starobou a vyšším vekom. K jeho aktuálnej činnosti a výskumom viac pozri oficiálnu stránku inštitútu: The National Institute on Aging, oficiálna stránka [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <<https://www.nia.nih.gov/research/research-divisions-contacts>>.

²²² BUTLER, N. Robert. Age-Ism: Another Form of Bigotry. In: *The Gerontologist*. Vol. 9, Issue 4, 1969, s. 243.

²²³ Ponúka viacero chápaní ako napr. „Ageizmus môžeme chpať ako proces systematického stereotypizovania a diskriminácie ľudí pre ich starobu, podobne ako sa rasizmus a sexizmus vzťahujú k farbe pleti a pohlaviu. Starí ľudia sú kategorizovaní ako senilní, rigidní vo svojom zmýšľaní a spôsoboch konania, staromódni v morálke a schopnostiach... Ageizmus dovoľuje mladším generáciám vidieť starších ľudí ako odlišných od nich samých, a preto im bráni, aby sa so staršími ľuďmi identifikovali ako s ľudskými bytosťami... Ageizmus je manifestovaný širokým spektrom fenoménov, jednak na individuálnej, ako aj na inštitucionálnej úrovni: stereotypy a mýty, otvorené opovrhovanie a averzia či jednoducho vyhýbanie sa kontaktu, diskriminačné praktiky v bývaní, v zamestnaní a službách akéhokoľvek druhu, kreslené seriály a vtipy. Niekedy sa ageizmus stáva účelovou metódou ako spoločnosť propaguje pohľady na staršie osoby, s cieľom striasť sa časti vlastnej zodpovednosti voči nim. Inokedy ageizmus slúži ako vysoko osobný objektív chrániaci osoby mladšie (zvyčajne v stredných rokoch) ... pred premýšľaním o veciach, ktorých sa bojí (starnutie, nemoc, smrť).“ BUTLER, N. Robert. *Why Survive? Being Old In America*. New York: Harper and Row Publishers, 1975, s. 12.

k transformácii prirodzeného procesu starnutia v moderný sociálny problém.“²²⁴ V priebehu rokov sa v americkom prostredí venovalo tejto problematike mnoho odborníkov,²²⁵ žiaľ, do európskeho priestoru uvedená problematika prenikala pomalšie, v podstate sa jej väčšia pozornosť venuje až od prelomu milénia. Ale o to intenzívnejšie sa jej venuje v ostatných rokoch.²²⁶

V rámci tohto príspevku sa však budeme pridŕžiavať definície ageizmu, s ktorou prichádza Lucia Vidovičová, ktorá pod ageizmom rozumie ideológiu založenú „na zdieľanom presvedčení o kvalitatívnych nerovnostiach jednotlivých fáz ľudského životného cyklu, ktorá je manifestovaná skrz proces systematickej, symbolickej i reálnej stereotypizácie a diskriminácie osôb a skupín na základe ich chronologického veku a/alebo na ich príslušnosti k určitej generácii.“²²⁷ Je tomu tak z viacerých dôvodov, avšak ten kľúčový je ten, že sa zameriava na jednotlivé fázy ľudského životného cyklu, t. j. nepostihuje len stereotypizáciu a diskrimináciu seniorov, ale zahŕňa aj iné vekové skupiny, voči ktorým môžu nastať obdobné situácie (absolventi vysokých škôl, uchádzači o profesie, kde sa vyžaduje dosiahnutie určitého veku a pod.).²²⁸

Publikácie zamerané na ageizmus zvyčajne nevymedzujú populačné starnutie do budúcnosti primárne ako hrozbu, ale ako šancu jednotlivých spoločností pre dosahovanie vyššej úrovne ich rozvoja, súdržnosti a medzigeneračnej udržateľnosti. Podmienkou využívania tejto šance je pristupovanie k problematike prostredníctvom podpory aktívneho starnutia ako spôsobu riešenia vzniknutých problémov.

2.1. Typológia ageizmu

Z vyššie uvedeného vyplýva, že pod ageizmom si vieme predstaviť skutočne širokú množinu, pod ktorú vieme zaradiť viaceré odlišné podmnožiny. Dnes sa za tradičnú typológiu považuje Palmoreove rozlíšenie medzi predsudkami a diskrimináciou v ich negatívnych i pozitívnych prejavoch.²²⁹ Palmore chápe predsudky ako stereotypy a postoje a naopak, diskrimináciu ako

²²⁴ VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Věková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005, s. 5.

²²⁵ Z tých najznámejších spomeňme aspoň Erdmana B. Palmora, ktorý vo svojom diele *Ageism: Negative and Positive* chápe ageizmus ako „akýkoľvek predsudok alebo diskrimináciu proti alebo v prospech určitej vekovej skupiny. Predsudky voči vekovej skupine sú negatívne stereotypy voči tejto skupine alebo negatívne postoje založené na stereotypy. Diskriminácia voči vekovej skupine je nepatričné, nemiestne negatívne zaobchádzanie s členmi danej vekovej skupiny.“ PALMORE, B. Erdman. *Ageism: Negative and Positive*. New York: Springer Publishing Company, 1999, s. 4, prípadne zaujímavá publikácia je aj od Richarda Posnera, v rámci ktorej sa venuje právu a ageizmu aj z pohľadu ekonomickej analýzy práva. Pozri POSNER, A. Richard. *Aging and Old Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

²²⁶ K tomu odporúčame pozrieť hodnotnú publikáciu od kolektívu pod vedením Liata Ayalona a Clemensa Tesch-Römera s názvom *Contemporary Perspectives on Ageism*, v rámci ktorej ageizmus chápu pomerne široko ako „komplexnú, často negatívnu konštrukciu vysokého veku, ktorá sa vyskytuje na individuálnej i spoločenskej úrovni.“ Viac v AYALON, L., TESCH-RÖMER, C. *Contemporary Perspectives on Ageism*. Cham: Springer International Publishing, 2017, s. 3.

²²⁷ VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Věková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005, s. 6.

²²⁸ Osobitne na to poukazuje i Lucy Vickers, keď uvádza, že nielen seniori, ale i mladí pracovníci majú problém pri získaní zamestnania. Porovnaj s VICKERS, Lucy. *Comparative Discrimination Law: Age as a Protected Ground*. In *Comparative Discrimination Law*, 2.1 (2018), s. 2-3.

²²⁹ Pozri viac v PALMORE, B. Erdman. *Ageism: Negative and Positive*. New York: Springer Publishing Company, 1999, s. 19 a nasl.

personálne činy a inštitucionálne politiky.²³⁰ Príklad predsudku je napríklad presvedčenie väčšiny, že seniori sú senilní.²³¹ Súčasne ako príklad negatívneho postoja Palmore uvádza pocit väčšiny spoločnosti (aj samotných seniorov), že staroba je najhorším štádiom života.²³² Na druhej strane, ako príklad na diskrimináciu uvádzal pevne stanovenú vekovú hranicu odchodu do dôchodku bez ohľadu na zdravie a schopnosti pracovníka.²³³

Avšak predmetná typológia nezahŕňa dostatočne širokú škálu vekových diskriminácií, pričom v súčasnosti sa najčastejšie poukazuje na typológiu s tromi úrovňami:

- individuálnu (mikrosociálnu) - zameraná na jedinca (jeho pocity, emócie a konanie),
- mezosociálnu - napríklad na úrovni menších sociálnych skupín, zdravotníckych inštitúcií, obchodných spoločností a pod., a
- makrosociálnu - sme zaradujeme tie spoločenské vplyvy, ktoré zasahujú celú spoločnosť ako celok, najčastejšie pôjde o legislatívne úpravy, rozvoj technológií a s tým spojené riziká pre seniorov a pod.²³⁴

3. Spoločenské a právne oblasti, v ktorých sa najčastejšie prejavuje ageizmus

Podľa rôznych zdrojov²³⁵ možno ageizmus identifikovať a dokumentovať minimálne v nasledujúcich oblastiach spoločenského a právneho života:

a) Občianstvo a vyšší vek

V tomto smere sa vynára viacero problémov, ktoré súvisia predovšetkým s (ne)participáciou seniorov vo verejnom, resp. i politickom priestore. Ak sa aj zapájajú do verejného diskurzu, tak zväčša prostredníctvom neziskových organizácií, aj keď napríklad na Slovensku nemajú až takú tradíciu ako napríklad v zahraničí (predovšetkým v USA či Veľkej Británii, v rámci podmienok SR ide napríklad o OZ Jednota dôchodcov na Slovensku, Fórum seniorov či Združenie kresťanských seniorov Slovenska). V niektorých krajinách sú však seniori aj výrazne politicky angažovaní, keď dokonca vytvárajú vlastné politické strany.²³⁶

²³⁰ Tamže, s. 19-20.

²³¹ Celkovo Palmore poukazuje na deväť hlavných negatívnych stereotypov, z ktorých všetko vyplýva, a to choroba, impotencia, škaredosť, duševná deklinácia, duševné choroby, zbytočnosť, izolácia, chudoba a depresia. Tamže, s. 20-29.

²³² V tomto smere sa Palmore odvoláva na jeden výskum vykonaný v USA, v rámci ktorého sa poukázalo, že len 1% respondentov bolo toho názoru, že najlepšie štádium života je od 60 do 70 veku života. Dokonca aj v rámci seniorov (t. j. 65 a viac) to tvrdilo len 8% respondentov. Tamže, s. 29-30.

²³³ Palmore poukazuje na päť hlavných oblastí spoločností, v rámci ktorých dochádza k diskriminácií starších, a to zamestnanie, vládne organizácie, rodina, bývanie a zdravotná starostlivosť. Tamže, s. 31-34.

²³⁴ Porovnaj s VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Veková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005, s. 9.

²³⁵ Pozri vo VICKERS, Lucy. *Comparative Discrimination Law: Age as a Protected Ground*. In *Comparative Discrimination Law*, 2.1 (2018), s.8-15, či POSNER, A. Richard. *Aging and Old Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995, s. 235-363, prípadne i VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Veková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005, s. 18-41.

²³⁶ V Chorvátsku ide napríklad o stranu Chorvátska strana dôchodcov (HSU) či v Slovinsku funguje už vyše 25 rokov Demokratická strana dôchodcov Slovinska (DeSUS).

Samotný ageizmus sa najčastejšie prejavuje v reštrikciách práv seniorov, ktoré im neumožňujú užívať si občianstvo plnohodnotne a nároky z neho plynúce. Často sa spomína, že seniori sú občania druhej triedy, čo je, samozrejme, neprijateľné, a preto nie je prekvapujúce, že dochádza aj k pozitívnej diskriminácii v tejto oblasti (t. j. zvýhodňovanie diskriminovanej skupiny).

b) Pracovný trh

Ide o oblasť, ktorá je jednou z najčastejších oblastí výskytu ageizmu. A zrovna tu je badať ageizmus nielen voči seniorom, ale i voči mladým pracovníkom, ktorí taktiež môžu byť diskriminovaní, resp. stereotypizovaní na základe ich veku. Ide o marginalizované skupiny, ktoré často čelia nezamestnanosti, resp. praktikám, ktoré majú diskriminačný charakter (nielen v samotnom zaobchádzaní, ale i v platovom ohodnotení, prípadne diskriminačne prvky sa objavujú tradične aj pri samotných pracovných pohovoroch na získanie určitej pracovnej pozície). Zároveň do tejto oblasti spadajú i horné vekové stropy, keď musia osoby pracujúce v určitých profesiách (napríklad sudcovia) skončiť pracovný pomer po dosiahnutí určitého veku.

c) Dôchodkový systém a poistenie

Je nutné zdôrazniť, že so starnutím obyvateľstva a jeho zvyšujúcim sa ekonomickým zaťažením sa priebežné dôchodkové systémy dostávajú do problémov a postupne hrozí ich kolaps. V 2. polovici 20. storočia, kedy priebežné dôchodkové systémy bez problémov plnili svoje poslanie, pripadalo na 1 osobu v seniorskom (poproduktívnom) veku zhruba 10 osôb v produktívnom veku. V súčasnosti je tento pomer 1:4 a v roku 2060 to bude len 1:1. Už v roku 2030 budú na jedného seniora pripadať len 3 osoby v produktívnom veku.²³⁷

Ide o ďalšiu oblasť, v rámci ktorej sú zreteľne prítomné prvky ageizmu. Nech už inštitút dôchodku chápeme či už ako sociálnu ochranu starších pred spoločenskou exklúziou, alebo ako obdobie určené pre zaslúžený odpočinok nasledujúce po celoživotnom namáhavom výkone určitého povolania, je z pohľadu teoretikov ageizmu možné považovať za ageistické, ak pri ňom dochádza k legislatívnej definícii fyzickej invalidity alebo určenia objemu náročnosti povolania na základe (chronologického) veku. V tomto smere stanovenie takéhoto veku je určitá bariéra participácie na pracovnom trhu, a to „ako v zmysle obmedzujúcom ďalšiu participáciu, ako aj v zmysle limitovanej možnosti pracovný trh opustiť.“²³⁸

d) Zdravotná starostlivosť

Pri diskusiách o prejavoch ageizmu je oblasť zdravotnej starostlivosti už tradične jedna z tých najcitlivejších a najkontroverzejších. Diskusie sa zameriavajú na viaceré roviny. Jednak tá všeobecná, v rámci ktorej sa najčastejšie poukazuje na to, že náklady na zdravotnú (a i sociálnu) starostlivosť sa v rámci starnúcich spoločností budú neustále navyšovať. Zvýšené náklady na zdravotnú starostlivosť sa začínajú objavovať už v 40-50 roku života človeka s vrcholom okolo osemdesiateho veku života.²³⁹ Samozrejme, s budúcim vývojom sa uvedené hodnoty môžu zmeniť.

²³⁷ Porovnaj s VAŇO, Boris. Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. In *Prognostické práce*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 289.

²³⁸ VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Věková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005, s. 37.

²³⁹ Tamže, s. 38.

Okrem toho môžeme hovoriť aj o individuálnej rovine, či sa seniorom dostáva príslušnej zdravotnej starostlivosti, tak ako sa má. Napríklad ide o situácie, keď nevzali niekoho na operáciu, resp. na iné lekárske vyšetrenie, lebo bol na to už príliš „starý“, resp. čakacia doba seniorov je podstatne dlhšia než u ostatných pacientov. Prípadne i podceňovanie niektorých chorôb tým, že sú pripisované vyššiemu veku, pričom často kvalitná a komplexná diagnostika a preventívne zákroky nie sú vôbec uskutočňované. V tomto smere sa preukazuje práve snaha o obmedzovanie výdajov na liečbu seniorov (i keď často možno aj len podvedome).

Je zjavné, že vyššie uvedené oblasti sú len vybrané spoločenské a právne oblasti, v ktorých sa najčastejšie prejavujú ageistické prvky. Okrem vyššie uvedených môžeme spomenúť oblasti ako starostlivosť o duševné zdravie (preventívne opatrenia voči rôznym druhom mentálnych chorôb, najčastejšie rôzne druhy demencie), sociálne dávky (ich absencia, resp. nedostatočná výška), doprava, vzdelávanie (nerovný prístup oproti iným vekovým kategóriám), média (prezentácia neobjektívneho/nelichotivého obrazu staroby a seniorov), životné prostredie seniorov (priestorová segregácia, bariéry voľného pohybu), imigrácia (voči starším migrantom, mladší sú lepšia lacná pracovná sila), bytová politika (zabezpečenie dôstojného bývania za primeranú cenu) a pod.

Všetky predmetné oblasti majú jedno spoločné - prepojenie na právo. Asi netreba spomínať, že všetky zmeny v týchto oblastiach, ktoré by sa mali urobiť, budú musieť vo väčšine prípadov pracovať s právom a nastavením určitých právnych mechanizmov. V súhrne sa v súčasnosti dokonca hovorí o tzv. elder law, t.j. práve starších ako osobitnej právnej disciplíny, ktoré rieši vyššie uvedené oblasti spoločenského a právneho života.²⁴⁰

4. Záver

Problematika ageizmu sa čím ďalej, tým viac dostáva do pozornosti predovšetkým odbornej verejnosti, ako aj do pozornosti celej spoločnosti ako takej. Je zjavné, že naša spoločnosť bude starnúť a podiel seniorov v rámci celkovej štruktúry obyvateľstva bude narastať. Je viacero spôsobov, ako sa vysporiadať s touto situáciou. Príkladom zaujímavého kroku bolo aj vyhlásenie roku 2012 Európskym parlamentom a Radou EÚ za Európsky rok aktívneho starnutia a solidarity medzi generáciami. Hlavným účelom tohto kroku bola snaha, aby regionálne a lokálne authority, sociálni partneri a celkovo občianska spoločnosť promovali myšlienku aktívneho starnutia, poukázať na možné výzvy spojené so starnutím populácie, ako aj podporovať a zintenzívňovať dialóg medzi generáciami a tým podporiť vzájomnú solidaritu.

Avšak je takmer isté, že pri používaní rôznych nástrojov, opatrení či prostriedkov na boj proti ageizmu, bude nevyhnutné použitie viacerých právnych mechanizmov, ktoré by mali zabezpečiť antidiskriminačné prejavy a prvky. Z tohto dôvodu je až prekvapujúce, ako málo pozornosti sa tejto problematike venuje v rámci teórie práva, pričom z nášho pohľadu skutočne ide o jednu z najväčších výziev demokratických spoločností 21. storočia. Uvedené by sa malo podľa našej mienky zmeniť a odborníci v rámci teórie práva by sa mali do tejto diskusie oveľa výraznejším spôsobom zapájať, keďže môžu poskytnúť komplexný a komparatívny právny pohľad na túto problematiku. Veríme, že aj tento príspevok bude slúžiť ako jeden z prvotných impulzov.

Zoznam použitých zdrojov:

Knižné zdroje/Monografie:

²⁴⁰ Porovnaj napríklad s GALLO, R. Nancy. *Elder Law*. New York: Delmar, Cengage Learning, 2009, prípadne DORON, Israel (ed.) *Theories on Law and Ageing. The Jurisprudence of Elder Law*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2009.

- AYALON, L., TESCH-RÖMER, C. *Contemporary Perspectives on Ageism*. Cham: Springer International Publishing, 2017.
- BUTLER, N. Robert. *Why Survive? Being Old In America*. New York: Harper and Row Publishers, 1975.
- DORON, Israel (ed.) *Theories on Law and Ageing. The Jurisprudence of Elder Law*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2009
- GALLO, R. Nancy. *Elder Law*. New York: Delmar, Cengage Learning, 2009.
- PALMORE, B. Erdman. *Ageism: Negative and Positive*. New York: Springer Publishing Company, 1999.
- POSNER, A. Richard. *Aging and Old Age*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- VIDOVIČOVÁ, Lucie. *Věková diskriminace - ageismus: úvod do teorie a výskyt diskriminačních přístupů ve vybraných oblastech s důrazem na pracovní trh*. Praha: VÚPSV Praha, výzkumné centrum Brno, 2005.

Vedecké a odborné články v časopisoch a zborníkoch:

- BUTLER, N. Robert. Age-Is: Another Form of Bigotry. In: *The Gerontologist*. Vol. 9, Issue 4, 1969, s. 243-246.
- VAŇO, Boris. Súčasný a očakávaný populačný vývoj na Slovensku a jeho spoločenské a ekonomické dopady. In *Prognostické práce*, Vol. 7, No. 3, 2015, s. 273-293.
- VICKERS, Lucy. Comparative Discrimination Law: Age as a Protected Ground. In *Comparative Discrimination Law*, 2.1 (2018), s. 1-99.

Elektronické zdroje:

- BÚTORA, Martin. *Demokracia je nikdy sa nekončiaci proces*. [online] Tyzden.sk, 6. október 2019 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <tyzden.sk/spolocnost/59099/martin-butora-demokracia-je-nikdy-sa-nekonciaci-proces/>.
- European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs: *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies*. [online] Institutional Paper 065. November 2017. Brussels, s. 208 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-underlying-assumptions-and-projection-methodologies_en>.
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. *Národný program aktívneho starnutia na roky 2014-2020*. [online] 2014 [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <<https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/rada-vlady-sr-prava-seniorov/narodny-program-aktivneho-starnutia-roky-2014-2020.html>>.
- STATdat. Verejná databáza údajov [online]. [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=>>.
- The National Institute on Aging, oficiálna stránka [cit. 31. októbra 2019]. Dostupné na <<https://www.nia.nih.gov/research/research-divisions-contacts>>.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

UPLATŇOVANIE PRÁVA NA OBHAJOBU OBVINENÝM A PROSTREDNÍCTVOM JEHO OBHAJCU

EXERCISE OF THE RIGHT OF DEFENSE BY AND THROUGH THE DEFENDANT AND HIS DEFENDER

JUDr. Peter Szárszoi²⁴¹

Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola

Recenzent: doc. JUDr. Sergej Romža, Ph.D., mim. prof.

Kľúčové slova: Právo na obhajobu, obvinený, obhajca.

Key words: Right of defense, defendant, defender.

Resumé: Právo na obhajobu ako jedno zo základných ľudských práv je neustále predmetom záujmu odbornej teórie aj praxe. Pri jeho uplatňovaní priamo zo strany obvineného a prostredníctvom jeho obhajcu či už v prípravnom konaní, ako aj v konaní pred súdom, môže dôjsť k okolnostiam, kedy paradoxne skutočnosť, že má obvinený obhajcu je orgánmi činnými v trestnom konaní využité na eliminovanie obhajovať sa priamo obvineným. Cieľom autora tohto článku bude poukázať na tieto paradoxy a zamyslieť sa nad zákonnou úpravou de lege ferenda Trestného poriadku Slovenskej republiky, aby právo na obhajobu nebolo obmedzované.

Summary: The right of defense as one of the fundamental human rights is a constant concern of interest of professional theory and practice. When applied directly by the accused and through his lawyer, both in pre-trial and in court proceedings, circumstances may arise where, paradoxically, the fact that the accused has a lawyer is used by law enforcement authorities to eliminate the defense of the accused directly. The aim of the author of this article will be to point out these paradoxes and to consider the legal regulation de lege ferenda of the Code of Criminal Procedure of the Slovak Republic so that the rights of the defense are not restricted.

1. Úvod

Právo na obhajobu v trestnom konaní je považované za jedno z najvýznamnejších práv osoby, proti ktorej sa vedie trestné stíhanie. Zároveň predstavuje jeden z najnákladnejších princípov, ktorý musí byť bezpodmienečne splnený, aby bola splnená podmienka dodržania základných práv a slobôd v trestnom konaní. Rozumie sa ním súhrn práv obvineného proti ktorému bolo vznesené

²⁴¹ Externý doktorand, Ústav verejného práva, Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola
szarszoi@gmail.com

obvinenie na realizáciu obhajoby. Obhajca je jedným zo základných atribútov zabezpečenia práva na spravodlivý proces.

Cieľom tohto článku je poukázať na právo na obhajobu a pozíciu obhajcu v prípravnom konaní s jeho konkrétnymi právami a úlohami, pričom sa pokúsim prezentovať niektoré úvahy *de lege ferenda* a sformulovať návrhy, ktoré by mohli prispieť k zlepšeniu a dôslednému napĺňaniu jedného zo základných ľudských i občianskych práv, pri súčasnom rešpektovaní napĺňania účelu trestného konania.

2. Práva a povinnosti obhajcu v prípravnom konaní

Obhajca je oprávnený, a dovoľím si povedať, že z pohľadu vzťahu advokát – klient, aj povinný zúčastňovať sa vyšetrovacích úkonov. Zásadný prínos jeho účasti vnímam najmä v tom, že:

- „prítomnosťou obhajcu na vyšetrovacom úkone sa objektivizuje vykonanie dôkazu, ktorý je spravidla cieľom tohto úkonu, a ktorý bude pravdepodobne predložený na vykonanie súdu,
- prítomnosťou obhajcu sa vytvára priestor pre uplatňovanie prvkov kontradiktórnosti,
- obhajca, pokiaľ sa zúčastňuje vyšetrovacieho úkonu spočívajúcemu vo výsluchu osôb (obvineného, svedkov) môže v zmysle § 213 ods. 2 Trestného poriadku klásť takýmto osobám otázky, hoci až vtedy, keď policajt výsluch skončí. Z uvedeného je zrejmé, že obhajca nemôže síce v prípravnom konaní sám viesť výsluch obvineného alebo svedka, a to ani v prípade, že takéhoto svedka sám navrhol na výsluch, na rozdiel od štádia hlavného pojednávania. Na druhej strane však môže po ukončení výsluchu policajtom (resp. prokurátorom) aktívne zasiahnuť do vykonania tohto dôkazu, a to kladením otázok vypočúvanej osobe. Slovné spojenie „obvinenému a iným vypočúvaným osobám môže obhajca klásť otázky potom, keď policajt výsluch skončí“ je potrebné vykladať tak, že po skončení výsluchu orgánom činným v trestnom konaní je tento povinný umožniť obhajcovi položiť otázky vypočúvaným osobám, ak o to požiada, resp. ak ho chce využiť. V prípade odmietnutia by bolo možné takéto konanie policajta (prokurátora) zrejme považovať za porušenie práva na obhajobu.“²⁴²

Právo sa zúčastňovať na vyšetrovacích úkonoch priznáva Trestný poriadok priamo v § 213 ods. 2 obhajcovi.²⁴³ Zaujímavosťou je skutočnosť, že v odseku 1 tohto istého paragrafu Trestný poriadok rovnaké právo nepriznáva obvinenému, prinajmenšom formálne. O tom, aby sa obvinený mohol zúčastniť vyšetrovacích úkonov, a klásť vypočúvaným svedkom otázky rozhoduje policajt.²⁴⁴ Ten tak postupuje najmä vtedy, ak obvinený nemá obhajcu a úkon spočíva vo výsluchu svedka, pri ktorom je dôvodný predpoklad, že ho nebude možné vykonať v konaní pred súdom. Podľa môjho názoru je takto koncipované zákonné ustanovenie nesprávne. Na jednej strane je jasne vyjadrené právo na obhajobu v odseku 2 tým, že obhajca má jednoznačne právo zúčastniť sa vyšetrovacích úkonov od vznesenia obvinenia, na druhej strane osobe, ktorá je obvinená je toto právo podmieňované súhlasom policajta, navyše policajt má byť „naklonený“ takému postupu najmä vtedy, ak obvinený nemá obhajcu. Teda je na vôli policajta, či obvinenému dovoľí sa zúčastniť vyšetrovacích úkonov, a tým pádom uplatňovať svoju obhajobu. Môže vzniknúť reálna situácia,

²⁴² ČOPKO,P.,ROMŽA, S. Obhajoba obvineného v prípravnom konaní. Plzeň: Aleš Čeňek, 2018, s. 150-151

²⁴³ Podľa § 213 ods. 2 Tr. por.: „Obhajca má právo od vznesenia obvinenia zúčastniť sa úkonov, ktorých výsledok môže byť použitý ako dôkaz v konaní pred súdom, iba ak vykonanie úkonu nemožno odložiť a obhajcu o ňom vyzosumiť.“

²⁴⁴ Podľa § 213 ods. 1 Tr. por.: „Policajt môže povoliť účasť obvineného na vyšetrovacích úkonoch a umožniť klásť vypočúvaným svedkom otázky. Postupuje tak najmä vtedy, ak obvinený nemá obhajcu a úkon spočíva vo výsluchu svedka, pri ktorom je dôvodný predpoklad, že ho nebude možné vykonať v konaní pred súdom, iba ak by zabezpečovanie jeho prítomnosti alebo jeho prítomnosť mohli ohroziť vykonanie tohto úkonu.“

kedy v prípade, že obvinený má obhajcu, tak mu policajt nepovolí účasť na vyšetrovacích úkonoch práve s odôvodnením, že si zvolil advokáta na jeho kvalifikovanú obhajobu. Tu sa však obvinený dostáva do situácie, kedy na jednej strane má síce kvalifikovaného zástupcu – obhajcu, avšak na strane druhej ani tento človek nemôže viesť všetky okolnosti, resp. situácie, ktoré vyplývajú z výpovede toho ktorého svedka, a tým adekvátne reagovať otázkami na jeho výpoveď, na čo by bol viac povolaný práve obvinený, ktorý disponuje všetkými informáciami ohľadom skutku, z ktorého je obvinený teda by v tom momente vedel klásť otázky trefnejšie ako jeho obhajca. Čo ak je obvineným právnik, dokonca advokát? Preto si môže klásť obvinený otázku, čo je pre jeho obhajobu lepšie. Obhajovať sa sám, alebo prostredníctvom obhajcu? Podľa môjho názoru je v § 213 ods. 1 Trestného poriadku obmedzované právo obvineného na obhajobu, de lege ferenda by som navrhol, aby zákonodarcu zmenil tento odsek na toto znenie: „*Policajt povolí na žiadosť obvineného účasť na vyšetrovacích úkonoch a umožní mu klásť vypočúvaným svedkom otázky, iba ak by zabezpečovanie jeho prítomnosti alebo jeho prítomnosť mohli ohroziť vykonanie tohto úkonu.*”

Podľa odseku 3 § 213 Trestného poriadku je policajt povinný včas obhajcovi oznámiť čas, miesto konania úkonu a druh úkonu.²⁴⁵ Takéto oznámenie by malo byť dostatočne konkrétne napr. pri výsluchu svedka minimálne s uvedením svedka (konkrétne mena) a okolnosti na ktorú bude svedok vypočutý. V praxi sa totiž nie zriedka stáva, že policajt oznámi obhajcovi iba, že v daný deň a hodinu vykoná výsluch napr. dvoch svedkov v trestnej veci toho a toho obvineného, avšak už bez toho, aby svedkov dostatočne špecifikoval, teda uviedol o akých svedkov ide. Takýmto spôsobom môže pritom dochádzať k zneefektívneniu realizácie práva na obhajobu, pretože obhajca až po príchode zistí, o akého svedka ide a či jeho účasť na danom úkone je potrebná alebo nie. „Navyše, ak uzná za potrebné zúčastniť sa osobne na danom úkone, mnohokrát by bolo žiadúce poradiť sa s klientom o okolnostiach, ktoré by v záujme výkonu obhajoby mohli a mali byť predmetom výsluchu.“²⁴⁶ Náležité a podrobné vyznenie obhajcov o konaní jednotlivých vyšetrovacích úkonov v trestnej veci napokon ovplyvňuje aj ekonomickú stránku samotnej obhajoby, ktorá je často predmetom kritiky, a to najmä pokiaľ ide o povinnú obhajobu financovanú zo zdrojov štátneho rozpočtu. Obhajca totiž na základe poznania úkonu, ktorý sa má vykonať môže zvážiť svoju účasť na ňom a v prípade, že nariadený úkon nemá pre jeho klienta zásadný význam sa dotknutého úkonu nezúčastniť, čo zredukuje náklady obhajoby.

Presné označenie druhu vyšetrovacieho úkonu s čo najpresnejším uvedením jeho obsahu a účelu je teda podľa môjho názoru nesmierne dôležitým prvkom realizácie kvalifikovanej obhajoby.

„Zhrnúc doposiaľ uvedené je takéto oznamovanie o vykonaní vyšetrovacích úkonov dôležité jednak z dôvodu aby obhajca vedel relevantne zvážiť svoju účasť, či neúčasť na nariadenom úkone prípravného konania, a jednak z dôvodu aby sa obhajca v prípade kladného rozhodnutia vedel na v kontradiktórnom konaní nesmierne dôležitú aktívnu obhajobu náležite pripraviť.“²⁴⁷ Podľa môjho názoru je potrebné, aby túto otázku jednoznačne, najmä čo sa týka konkretizácie osoby svedka, ktorý má byť vypočúvaný, *de lege ferenda* upravil zákonodarcu, lebo ani právna prax Najvyššieho súdu SR nie je vo výklade jednotná. Na jednej strane podľa Rozsudku NS SR sp. zn. 1TdoV

²⁴⁵ Podľa § 213 ods. 3 Tr. por.: „Ak obhajca oznámi policajtovi, že sa chce zúčastniť vyšetrovacieho úkonu podľa odseku 2, policajt je povinný včas mu oznámiť čas, miesto konania úkonu a druh úkonu okrem prípadu, keď vykonanie úkonu nemožno odložiť a vyznenie obhajcu nemožno zabezpečiť. O tomto postupe policajt vyhotoví záznam, ktorý založí do spisu.“

²⁴⁶ Maďar M.: Obsah vyznenia obhajcu o konaní vyšetrovacích úkonov v trestnej veci, Bulletin slovenskej advokácie č. 12/2005, SAK Bratislava, str. 27

²⁴⁷ Maďar M.: Obsah vyznenia obhajcu o konaní vyšetrovacích úkonov v trestnej veci, Bulletin slovenskej advokácie č. 12/2005, SAK Bratislava, str. 25

16/2011 z 13.12.2010 je policajt povinný oznámiť deň a konkrétny čas výsluchu, miesto a meno osoby, ktorú bude vypočúvať. Ak tak policajt nepostupuje, koná v rozpore s čl. 6 ods. 3 Dohovoru i § 213 ods. 3 Tr. por." Na strane druhej podľa stanoviska trestnoprávneho kolégia NS SR z 3.10.2018 sp. zn. Tpj 25/2018 na zjednotenie výkladu a aplikácie ustanovenia § 213 ods. 3 Trestného poriadku, policajt takúto povinnosť nemá.

Ďalším zásadným právom a z pohľadu obhajoby aj povinnosťou obhajcu je jeho účasť na výsluchu obvineného. Z vyšetrovacích úkonov vykonaných v prípravnom konaní má výsluch obvineného zásadný význam. „Potrebné je zdôrazniť, že výpoveď obvineného, ktorou vo verbálnej podobe disponuje výlučne len samotný obvinený (na rozdiel napríklad od písomných vyjadrení, vrátane obsahu sťažností proti uzneseniam policajta, prokurátora či sudcu pre prípravné konanie, ktoré môže v jeho mene napísať, a vlastne aj obsahovo sformulovať jeho obhajca, prípadne v osobitných prípadoch aj zákonný zástupca alebo opatrovník), je súčasne osobitným a nepochybne aj významným prostriedkom obhajoby. Prirodzene, jedným z práv obvineného v súvislosti s jej výsluchom je právo tejto osoby odoprieť vypovedať.“²⁴⁸ Na druhej strane, konkrétne využitie práva odoprieť vypovedať však súčasne vylučuje prípadnú možnosť na aplikáciu niektorých odklonov zo strany orgánov činných v trestnom konaní alebo súdu. Dôvodom je, že práve vyhlásenie obvineného alebo priznanie obvineného a uznanie viny uskutočnené v rámci výsluchu obvineného sú jedným z obligatórnych predpokladov pre aplikáciu takýchto postupov, resp. rozhodnutí. Jeho výpoveď a spolupráca s orgánmi činnými v trestnom konaní alebo súdom v postavení „spolupracujúcej osoby“ môže dokonca v konkrétnych prípadoch viesť až k zastaveniu trestného stíhania podľa § 115 ods. 3 Tr. por. alebo k poskytnutiu inej výhody (napríklad podmienené zastavenie trestného stíhania spolupracujúceho obvineného podľa § 218 a § 219). „Možno však konštatovať, že je podstatný rozdiel medzi týmto dôkazným prostriedkom a ostatnými dôkaznými prostriedkami upravenými v § 119 a nasl. ustanovení Tr. por. obvinený ako procesná strana. a pravdepodobne aj ako predmet budúceho výkonu trestu má nepochybne významný záujem na výsledku konania, zatiaľ čo svedkovia a znalci spravidla tento osobný záujem nemajú. Osobný záujem obvineného na výsledku trestného konania má často vplyv aj na jeho výpoveď.“²⁴⁹

Významným právom v rámci vykonávania výsluchu obvineného, ktoré je pozitívne vymedzené v § 34 ods. I Tr. por., je právo obvineného radiť sa so svojím obhajcom aj počas úkonov vykonávaných orgánom činným v trestnom konaní (teda aj počas svojho výsluchu). Obvinený sa však s obhajcom v priebehu svojho výsluchu nemôže radiť o tom, ako odpovedať na už položenú otázku. Nie menej významná je i možnosť obhajcu namietnuť kladenie kapciózných alebo sugestívnych otázok, ktoré obvinený spravidla nepostrehne, a to nielen vzhľadom na skrytosť ich podtextu, prípadne súvislostí, ale aj svoju psychickú situáciu či nedostatok právnych znalostí. Rovnako možnosť obhajcu po skončení výsluchu obvineného policajtom (prokurátorom) položiť obvinenému otázky možno považovať za významný prínos k prehĺbeniu obhajovacích práv. Otázky policajta totiž spravidla smerujú k skutočnostiam, ktoré preukazujú vzťah obvineného ku skutku, ktorý sa mu kladie za vinu, otázky obhajcu by mali v tomto slova zmysle vyvažovať tento stav, resp. smerovať k okolnostiam, ktoré vinu zmierňujú, resp. ju úplne vylučujú. Výpoveď obvineného a zápisnica ako dôkaz o jej obsahu môže v takomto prípade vyznieť úplne inak ako v prípade, ak by sa obhajca výsluchu nezúčastnil.“²⁵⁰

²⁴⁸ ČOPKO, P., ROMŽA, S. Obhajoba obvineného v prípravnom konaní. Plzeň: Aleš Čeňek, 2018, s. 151

²⁴⁹ MUSIL, J.: KRATOCHVÍL, V.: ŠÁMAL, P a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2 vyd. Praha: C.H.Beck, 2003, s.231-232

²⁵⁰ ČOPKO, P. Obhajoba obhajcom v prípravnom konaní — jej význam a niektoré aspekty. In Acta luridica Cassoviensia. Košice: UPJŠ v Košiciach, 1998, č. 21, s. 166—184, tiež s. 179-180

Pokiaľ ide o jednotlivé práva a povinnosti obhajcu je potrebné poukázať na nasledovné skutočnosti.

Obhajca je podľa ust. § 44 ods. 2 Trestného poriadku oprávnený už v prípravnom konaní robiť v mene obvineného návrhy, podávať v jeho mene žiadosti a opravné prostriedky. Toto oprávnenie má obhajca preto, lebo je s ohľadom na svoje teoretické znalosti a praktické skúsenosti erudovanejšou osobou pre túto formu obhajoby, ako samotný obvinený (aj keď môže nastať situácia ako som uvádzal vyššie, kedy policajt nemusí umožniť obvinenému účasť na vyšetrovacích úkonoch a ten zvažuje či voľba obhajcu nevyznie skôr v jeho neprospech). Pôjde predovšetkým o návrhy na vykonanie určitých dôkazov, najmä výsluchov svedkov, ktorí môžu pomôcť náležitej obhajobe, či návrhy na vykonanie ďalších procesných úkonov ako je konfrontácia, vyšetrovací pokus, znalecké dokazovanie a pod.

Príkladom žiadosti podanej v mene obvineného je žiadosť podľa ust. § 210 Trestného poriadku, ktorou obvinený (zastúpený obhajcom) žiada prokurátora o preskúmanie postupu policajta.

Obhajca je tiež oprávnený nahliadať do spisu a robiť si z neho výpisy a poznámky a na vlastné náklady si obstarávať kópie spisov a ich častí. V prípravnom konaní orgán činný v trestnom konaní môže právo nazerať do spisu a s ním spojené práva podľa odseku zo závažných dôvodov odmietnuť, najmä ak v spise nemožno urobiť také opatrenia, ktoré by zabránili zmareniu alebo podstatnému sťaženiu dosiahnutia účelu trestného stíhania. Závažnosť dôvodov, z ktorých orgán činný v trestnom konaní toto právo odmietol, na žiadosť osoby, ktorej sa odmietnutie týka, je prokurátor povinný urýchlene preskúmať. Ak právo nahliadať do spisu a s ním spojené ostatné práva zo závažných dôvodov odmietol prokurátor, na žiadosť osoby, ktorej sa odmietnutie týka, je nadriadený prokurátor povinný urýchlene preskúmať dôvodnosť odmietnutia. Tieto práva však nemožno odoprieť obvinenému a obhajcovi a poškodenému po tom, čo boli upozornení na možnosť preštudovať spisy. V praxi stáva, že závažným dôvodom býva podľa vyšetrovateľov iba skutočnosť, že obvinený vo veci ešte nevypovedal, ktorou skutočnosťou odôvodňujú svoje zamietavé stanoviská k možnosti nahliadnuť do spisu. Dokonca je takýto prístup zo strany vyšetrovateľov volený aj v prípade, že obvinený vo veci už vypovedal, a to takým spôsobom, že vypovedať odmietol.

Podstatným právom a možnosťou obhajcu, ktoré zaviedol nový Trestný poriadok v rámci kontradiktórnosti konania je právo zaobstarávať a predkladať dôkazy (§ 44 ods. 6 Tr. por.). Vzhľadom k tomu, že v Trestnom poriadku ani v súčasnosti nie je konkretizovaný postup pre spôsob obstarávania dôkazov stranami, vrátane obvineného, resp. jeho obhajcu, ako základné odporúčacie pravidlá by mali pre každého advokáta, vystupujúceho v postavení obhajcu, okrem od neho očakávaných a predpokladaných právnych znalostí zrejme slúžiť predovšetkým ustanovenia § 7 a § 8 Advokátskeho poriadku (aktuálne posledný schválený konferenciou advokátov 10. 6. 2017)²⁵¹

3. Záver

Povolanie advokáta ako obhajcu je vyjadrením jednej zo základných zásad trestného konania, a práve táto osoba vyrovnáva nerovnováhu medzi obvineným, ktorý je laikom v oblasti práva na jednej strane a odborne zdatným a skúseným prokurátorom ako zástupcom na strane štátu na strane druhej.

Snažil som sa poukázať aj na najvypuklejšie problémy súčasnej právnej úpravy práva na obhajobu, za ktoré považujem najmä značne širokú možnosť odopretia nahliadnutia do vyšetrovacieho spisu

²⁵¹ Advokátsky poriadok schválený konferenciou advokátov dňa 10. 6. 2017.

obvinenému zo strany orgánov činných v trestnom konaní podľa ust. § 69 ods. 2 Trestného poriadku, nedokonalá úprava účasti obvineného na vyšetrovacích úkonoch podľa ust. § 213 ods. 1 Trestného poriadku, či nedostatočne precízna úprava oznamovania úkonov trestného konania obhajcovi podľa ust. § 213 ods. 3 Trestného poriadku.

Aktuálnu formálnu právnu úpravu práva na obhajobu v štádiu prípravného konania, ako je obsiahnutá v relevantných ustanoveniach Trestného poriadku, aj napriek vyššie uvedeným problémom, tak aby bola rešpektovaná úloha trestného konania, považujem za vyváženú, avšak snažil som sa načrtnúť aj riešenia „de lege ferenda“ tak, aby bolo možné ešte viac dosiahnuť zlepšenie postavenia obvineného v prípravnom konaní.

Zoznam použitých zdrojov

- ČOPKO, P., ROMŽA, S. Obhajoba obvineného v prípravnom konaní. Plzeň: Aleš Čeňek, 2018,
- MUSIL, J.: KRATOCHVÍL, V.: ŠÁMAL, P a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo procesní. 2 vyd. Praha: C.H.Beck, 2003
- ČOPKO, P. Obhajoba obhajcom v prípravnom konaní — jej význam a niektoré aspekty. In Acta Iuridica Cassoviensia. Košice: UPJŠ v Košiciach
- Maďar M.,: Obsah vyrozumienia obhajcu o konaní vyšetrovacích úkonov v trestnej veci, Bulletin slovenskej advokácie č. 12/2005, SAK Bratislava
- Zákon č. 300/2005 Z.z. - Trestný zákon
- Zákon č. 301/2005 Z.z. - Trestný poriadok
- Zákon č. 460/1992 Zb. - Ústava SR.
- Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Advokátsky poriadok schválený konferenciou advokátov dňa 10. 6. 2017.
- Rozsudok NS SR sp. zn. 1TdoV 16/2011 z 13.12.2010
- Stanovisko trestnoprávneho kolégia NS SR z 3.10.2018 sp. zn. Tpj 25/2018

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

VOLEBNÍ SYSTÉM DO ZASTUPITELSTEV OBCÍ JAKO VÝZVA

ELECTORAL SYSTEM FOR MUNICIPAL COUNCILS AS A CHALLENGE

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: Mgr. Martin Dufala, Ph.D.

Klíčová slova: Zastupitelstvo obce, volební systém, volební strana, mandát.

Keywords: Municipal council, electoral system, electoral party, mandate.

Resumé: Autor se v předloženém článku zabývá stavem současného systému voleb do zastupitelstev obcí. Autor zejména upozorňuje na některé paradoxy fungování tohoto systému. Podle názoru autora je nejzávažnějším paradoxem fungování tohoto systému paradox spojený s preferenčním mechanismem. Z tohoto důvodu autor navrhuje návrat k otevřeným kandidátním listinám.

Summary: In this article, the author deals with the state of the current system of municipal elections. In particular, the author draws attention to significant paradoxes of the functioning of this system. According to author's opinion, the most serious paradox of the functioning of this system is a paradox connected with a preferential mechanism. For this reason, the author suggests returning to open candidate lists.

1. Úvod

Dne 14. května 2019 se, pod záštitou senátorky Anny Hubáčkové (nestr. za KDU-ČSL), senátora Marka Výborného (KDU-ČSL) a ve spolupráci se Svazem měst a obcí České republiky, na půdě Senátu Parlamentu České republiky uskutečnil odborný seminář s názvem „Nastal čas na změnu volebního systému v komunálních volbách?“ Jedná se o prozatím poslední střípek do poměrně rozsáhlé mozaiky diskuze, která se dlouhodobě o volebním systému do zastupitelstev obcí a jeho případných změnách vede. Tento článek by měl sloužit jako jeden z mnoha diskusních příspěvků na toto téma. Autor považuje problematiku volebního systému do zastupitelstev obcí důležitou z toho důvodu, že volby do zastupitelstev obcí jsou jedním ze základních kamenů mechanismu zastupitelské demokracie a jsou esenciálním předpokladem existence a fungování obecní samosprávy, která je signifikantním znakem decentralizované a demokratické veřejné správy.

2. Volební systém do zastupitelstev obcí de lege lata

Současný volební systém do zastupitelstev obcí, tzn. systém hlasování a přidělování mandátů v zastupitelstvech obcí, upravený zákonem č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů (dále také jako "zákon"), nahradil volební systém upravený zákonem č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů, jemuž předcházely volební systémy podle zákona České národní rady č. 368/1990 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, a zákona České národní rady č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu.²⁵²

K volebnímu systému do zastupitelstev obcí je přitom v důvodové zprávě k zákonu, a to v reakci na předchozí právní úpravu, uvedeno pouze to, že: "Pro zpracování výsledků voleb a přidělování mandátů se navrhuje použití upraveného dělitele d'Hondtova."²⁵³ Součástí původního návrhu zákona totiž bylo zavedení prvního dělitele ve výši 1,42, známého též jako Koudelkův dělitel²⁵⁴ podle tehdejšího poslance Zdeňka Koudelky (ČSSD).²⁵⁵ Způsob hlasování je upraven v ustanoveních § 34 odst. 2 a 3 zákona, podle kterých volič může na hlasovacím lístku označit v rámečku před jménem kandidáta křížkem toho kandidáta, pro kterého hlasuje, a to v kterémkoliv ze sloupců, v nichž jsou uvedeni kandidáti jednotlivých volebních stran. Volič může na hlasovacím lístku označit křížkem ve čtverečku v záhlaví sloupce s kandidáty volební strany nejvýše jednu volební stranu. Zároveň může označit v rámečku před jménem kandidáta křížkem další kandidáty, pro které hlasuje, a to v libovolných samostatných sloupcích, ve kterých jsou uvedeny ostatní volební strany. Takto volí předně jednotlivě označené kandidáty, dále tolik kandidátů označené volební strany, kolik činí rozdíl počtu členů zastupitelstva, kteří mají být zvoleni, a označených jednotlivých kandidátů, a to v pořadí, v němž jsou kandidáti označené volební strany uvedeni v jejím sloupci. Volič tak má k dispozici více strategií hlasování.²⁵⁶

Přepočet hlasů na mandáty je upraven v ustanoveních § 45 odst. 1 až 4 zákona, podle kterých Český statistický úřad ze zápisů o průběhu a výsledku hlasování předaných okrskovými volebními komisemi zjistí, kolik hlasů bylo odevzdáno pro každého kandidáta na kandidátní listině a kolik pro každou kandidátní listinu. Dále zjistí celkový počet platných hlasů pro všechny kandidátní listiny a která z kandidátních listin získala méně než 5 % z celkového počtu platných hlasů poděleného voleným počtem členů zastupitelstva a vynásobeného počtem jejích kandidátů, nejvýše však voleným počtem členů zastupitelstva. K takovýmto kandidátním listinám a hlasům pro ně odevzdaným se při dalším zjišťování výsledků voleb a přidělování mandátů již nepřihlíží. Zjistí-li Český statistický úřad, že do dalšího zjišťování výsledků voleb nepostupují alespoň 2 kandidátní listiny, snižuje se hranice 5 % postupně vždy o 1 % až do splnění uvedené podmínky. Dále zjistí, zda bude takto obsazena alespoň nadpoloviční většina mandátů, popřípadě celkový počet přidělených mandátů bude v rámci celé obce větší než 5. Nebude-li uvedená podmínka splněna, snižuje dále procentní hranici postupně vždy o další procento až do splnění i této druhé podmínky.

²⁵² BALÍK, Stanislav. Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky. 1. vydání. Praha: Grada, 2009, s. 83.

²⁵³ K tomu viz důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.

²⁵⁴ BUREŠ, Jan a kol. Česká demokracie po roce 1989 - Institucionální základy českého politického systému. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2012, s. 195.

²⁵⁵ TRÁVNÍČEK, Matěj. Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice. Acta Politologica roč. 6, č. 2. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 215.

²⁵⁶ LEBEDA, Tomáš. Komunální volby matou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica roč. 1, č. 3. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2009, s. 335.

Byla-li pro volby do příslušného zastupitelstva podána pouze jedna kandidátní listina, k hranici 5 % se nepřihlíží. V zákoně je tímto upraven institut tzv. pětiprocentní uzavírací klauzule.²⁵⁷

Pro zpracování výsledků voleb a přidělování mandátů se používá tzv. d'Hondtova metoda, tzn. že Český statistický úřad dělí celkový počet platných hlasů, který obdržela postupující kandidátní listina, postupně přirozenými čísly 1, 2, 3 a dále vždy číslem o jedno vyšším tak, aby počet dělicích operací odpovídal počtu kandidátů, kteří jsou na kandidátní listině.²⁵⁸ Podíly vypočítané tímto způsobem seřadí Český statistický úřad podle jejich velikosti až do počtu mandátů, které mají být při volbách do zastupitelstva obce přiděleny. Za každý podíl obsažený v této početní řadě získá kandidátní listina jeden mandát. V případě rovnosti podílu je rozhodující celkový počet hlasů, který získala kandidátní listina, a je-li i tento stejný, rozhodne los. Český statistický úřad přikáže mandáty přidělené kandidátní listině na ní uvedeným kandidátům podle pořadí, v jakém jsou uvedeni na kandidátní listině, pokud nedojde ke změně pořadí. Český statistický úřad totiž vydělí celkový počet hlasů odevzdaných pro volební stranu počtem kandidátů této volební strany. A má-li některý z kandidátů nejméně o 10 % více hlasů, než je takto stanovený průměr vyjádřený celým číslem bez zaokrouhlení, postupuje v kandidátní listině na první místo. Je-li takových kandidátů více, určí se jejich pořadí podle počtu hlasů, které byly pro ně odevzdány.²⁵⁹ V případě rovnosti hlasů mezi postupujícími kandidáty je rozhodující původní pořadí kandidátů na kandidátní listině. Na tomto je jasné patrné, že současný volební systém do zastupitelstev obcí je systémem s polouzavřenými kandidátními listinami.²⁶⁰

3. Kritika současného volebního systému do zastupitelstev obcí

Na základě výše uvedeného by se mohl zdát mechanismus volebního systému do zastupitelstev obcí na první pohled jasný a srozumitelný, ale je nutné upozornit na to, že ve skutečnosti přináší určité zálučnosti. Předně je nutné uvést, že volič nemůže volit volební stranu a zároveň zvýhodnit jím preferovaného kandidáta v rámci této volební strany. Volič může buď rezignovat na preferování kandidáta, nebo naopak obětovat volbu strany ve prospěch konkrétního jím preferovaného kandidáta. Jediným způsobem, jak totiž může volič zvýhodnit konkrétního kandidáta oproti ostatním kandidátům téže volební strany, je odevzdat hlas pouze jemu a zbytek hlasů nevyužít. V takovém případě ale poškodí jím preferovanou volební stranu. Z tohoto důvodu volební strany při volbách do zastupitelstev obcí podávají plně obsazené kandidátní listiny, čímž získají větší možnost získávání hlasů od voličů jiných volebních stran a čímž se vyhnou mechanickému poškození, které volební systém přináší volebním stranám, které nepodávají plně obsazené kandidátní listiny. Tuto vlastnost volebního systému do zastupitelstev obcí je možné demonstrovat na jednoduchém příkladu. Voleb do zastupitelstva obce se zúčastní 200 voličů, z nichž žádný nevolí napříč kandidátními listinami. Z 200 voličů 52 voličů odevzdá hlas volební straně A, 60 voličů volební straně B a 88 voličů volební straně C. Zastupitelstvo obce má 10 členů. Volební strany A a B nominovaly každá 10 kandidátů, volební strana C 1 kandidáta. Volební strany A a B v tomto

²⁵⁷ Tamtéž, s. 334.

²⁵⁸ FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan. Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 150.

²⁵⁹ LEBEDA, Tomáš. Komunální volby matou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica roč. 1, č. 3. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2009, s. 334.

²⁶⁰ TRÁVNÍČEK, Matěj. Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice. Acta Politologica roč. 6, č. 2. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 214.

případě, na základě výše vymezeného výpočtu, získají každá 5 mandátů, volební strana C, přestože získala největší počet hlasů voličů, nezíská žádný mandát.^{261 262}

Další paradox fungování volebního systému do zastupitelstev obcí spočívá v tom, že o konkrétním rozdělení mandátů volební strany rozhodují ve zvýšené míře i voliči, kteří většinu svých hlasů odevzdali jiné volební straně nebo stranám. Toto je možné demonstrovat na dalším jednoduchém příkladu. Voleb do zastupitelstva obce se zúčastní 100 voličů. Z 100 voličů 45 voličů odevzdá hlas volební straně A, 35 voličů volební straně B a 20 voličů volební straně C, avšak zároveň těchto 20 voličů odevzdalo hlas kandidátům č. 4 a 5 z kandidátních listin volebních stran A a B a to způsobem, že 10 voličů volilo poslední dva kandidáty volební strany B a 10 poslední 2 kandidáty volební strany A. v tomto případě, na základě výše vymezeného výpočtu, budou zvoleni kandidáti č. 1, 4 a 5 z kandidátní listiny volební strany A a kandidáti č. 4 a 5 z kandidátní listiny volební strany B. Z kandidátní listiny volební strany C nebude zvolen žádný kandidát. Z tohoto příkladu vyplývá, že o obsazení 4 z 5 mandátů, tedy o 80 % z celkového počtu rozhodli voliči, kteří většinu svých hlasů odevzdali volební straně C, která však ve volbách propadla a nezískala ani jeden mandát. Takto nastavený volební systém do zastupitelstev obcí jistě podporuje konsensuální charakter komunální politiky, na druhou stranu je však obtížně předvídatelný a oslabuje vazbu mezi kandidátem, jeho volební stranou a voliči této volební strany. Navíc skutečnost, že pořadí zvolení kandidátů volební strany mohou mít v rukou voliči i jiných volebních stran a to na rozdíl od voličů dané volební strany, kteří, pokud nechtějí svou volební stranu poškodit, pořadí zvolení kandidátů ovlivnit nemohou vůbec, lze považovat snad za nejproblematictější znak volebního systému do zastupitelstev obcí vůbec.²⁶³

Poslední výrazný paradox fungování volebního systému do zastupitelstev obcí je dále spojen s preferenčním mechanismem. Preferenční mechanismus, ve kterém je postup kandidáta na kandidátní listině volební strany vázán na zisk definovaný průměrem zisku na kandidáta na kandidátní listině, totiž může vést k situaci, že bude zvolen kandidát, který nezískal takřka žádné hlasy, protože voliči dané volební strany své hlasy udělili všem ostatním kandidátům téže volební strany. Tím dojde ke zvýšení průměrného zisku hlasů na jednoho kandidáta do takové míry, že žádný z kandidátů předepsaného 110% podílu hlasů nedosáhne. Mandáty tak budou rozděleny podle pořadí kandidátní listiny a v případě jeho dobrého umístění na kandidátní listině bude zvolen kandidát, který sám nezískal žádné, či téměř žádné, hlasy. Síla preferenčního mechanismu je tak nepřímou úměrná počtu voličů hlasujících pro danou stranu. Tento logický závěr vychází ze skutečnosti, že čím méně voličů volební strany, tím větší váhu má jeden každý hlas, který dokonce může rozhodnout o zvolení, nebo nezvolení, kandidáta této volební strany.²⁶⁴

4. Závěr

Závěrem si autor dovoluje vyslovit názor, že významná část voličů nemá o výše nastíněných paradoxech volebního systému do zastupitelstev obcí ani ponětí a že tyto reálné paradoxy se zcela rozcházejí s jejich představami o fungování volebního systému do zastupitelstev obcí. V

²⁶¹ Tamtéž, s. 219.

²⁶² LEBEDA, Tomáš. Komunální volby matou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica roč. 1, č. 3. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2009, s. 338.

²⁶³ TRÁVNÍČEK, Matěj. Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice. Acta Politologica roč. 6, č. 2. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 219.

²⁶⁴ Tamtéž, s. 219 - 220.

představách významné části voličů je volební systém do zastupitelstev obcí zřejmě systémem tzv. relativní většiny, ve kterém získávají mandát ti kandidáti, kteří získají největší počet odevzdaných platných hlasů s pořadím odpovídajícím počtu členů zastupitelstva. Tak tomu však, jak bylo vysvětleno výše, není. V této souvislosti proto vyvstává otázka, zda by zákon neměl být v intencích těchto představ novelizován. Pro tuto případnou novelizaci zákona je možné argumentovat tím, že by při takto nastaveném volebním systému byly upřednostněny preference voličů. Proti této případné novelizaci zákona je možné argumentovat tím, že by byly upřednostněny preference pouze relativní většiny voličů, docházelo by k výrazným propadům hlasů mnoha voličů a mohlo by také docházet k výrazným deformacím personálního obsazení zastupitelstev obcí. Toto lze demonstrovat na příkladu města Mohelnice, jehož je autor občanem. Posledních voleb do zastupitelstva města Mohelnice, které má 21 členů, se ve dnech 5. a 6. října 2018 zúčastnilo 43,78 % oprávněných voličů. Z celkového počtu odevzdaných platných hlasů bylo 42,10 %, tzn. necelá polovina, odevzdáno hnutí Mohelnická demokracie. Pokud by měl volební systém do zastupitelstev obcí fungovat výše nastíněným způsobem, hnutí Mohelnická demokracie by získalo všech 21 mandátů, protože všichni jeho kandidáti se co do počtu získaných platných hlasů umístili na 1. až 21. místě.²⁶⁵ To by jistě nebyl pro zachování základních demokratických mechanismů ideální výsledek. Současný systém určení počtu mandátů jednotlivým volebním stranám při zachování pětiprocentní uzavírací klauzule, která zabraňuje přílišné fragmentaci zastupitelstev obcí, se tak zdá autorovi rozumný.

Autor by spíše uvažoval o zrušení ustanovení § 45 odst. 4 zákona, ve kterém je stanovena povinnost kandidáta získat 110% podíl hlasů pro postup na kandidátní listině. Podle názoru autora by o konečném postavení kandidáta na kandidátní listině a tedy i o případném zisku mandátu měl rozhodovat počet získaných platných hlasů bez povinnosti dosáhnout jakéhokoli nadprůměru.²⁶⁶ Tímto by byl odstraněn i paradox fungování volebního systému do zastupitelstev obcí spojený s preferenčním mechanismem a zaveden systém otevřených kandidátních listin. Současný volební systém totiž, prostřednictvím ustanovení § 45 odst. 4 zákona, upřednostňuje favorizaci jednotlivých kandidátů jejich volebními stranami, což může být dáno i jistými interními a pro voliče netransparentními procesy v těchto volebních stranách. V této souvislosti je otázkou, do jaké míry je toto řešení vhodné při vědomí toho, že pro voliče při volbách do zastupitelstev obcí povětšinou není stranická příslušnost jednotlivých kandidátů rozhodující, tzn. že volby do zastupitelstev obcí jsou silně personifikovány a personalizovány.²⁶⁷ I přesto, že je na výše nastíněné paradoxy fungování volebního systému do zastupitelstev obcí odbornou veřejností dlouhodobě upozorňováno, tyto se, bohužel, doposud nestaly předmětem relevantního zájmu zákonodárce, který v současnosti spíše řeší technické záležitosti voleb. Důkazem toho je i návrh zákona o správě voleb, který byl zveřejněn dne 18. října 2019²⁶⁸ a který má řešit ryze technické záležitosti všech voleb konaných na území České republiky, včetně těch do zastupitelstev obcí.

²⁶⁵ Český statistický úřad. Výsledky voleb do zastupitelstva města Mohelnice konaných ve dnech 5. a 6. října 2019. [online]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=2&xnumnuts=7105&xobec=540471&xstat=0&xvyber=0>.

²⁶⁶ LEBEDA, Tomáš. Komunální volby matou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica roč. 1, č. 3. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2009, s. 338.

²⁶⁷ PROKOP, Daniel. Otázky a odpovědi: Co čekat od komunálních voleb? [online]. Dostupné z: <https://nazory.aktualne.cz/komentare/otazky-a-odpovedi-co-cekat-od-komunalnich-voleb/r~8eb8f5b04d4811e4ae690025900fea04/>.

²⁶⁸ Úřad vlády České republiky. Elektronická knihovna připravované legislativy. Vládní návrh zákona o správě voleb. [online]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=2&xnumnuts=7105&xobec=540471&xstat=0&xvyber=0>.

Použité zdroje

- BALÍK, Stanislav. Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky. 1. vydání. Praha: Grada, 2009. 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BUREŠ, Jan a kol. Česká demokracie po roce 1989 - Institucionální základy českého politického systému. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2012. 528 s. ISBN 978-80-247-4283-0.
- ČMEJREK, Jaroslav, BUBENÍČEK, Václav, ČOPÍK, Jan. Demokracie v lokálním politickém prostoru. 1. vydání. Praha: Grada Publishing, a. s., 2010. 240 s. ISBN 978-80-247-3061-5.
- FILIP, Jan, SVATONĚ, Jan. Státověda. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011. 400 s. ISBN 978-80-7357-685-1.
- LEBEDA, Tomáš. Hlavní proměnné proporčních volebních systémů. Sociologický časopis, roč. 37, č. 4. Praha: Akademie věd České republiky, 2001, s. 425 - 448. ISSN 1803–8220.
- LEBEDA, Tomáš. Komunální volby matou. Krátké zastavení nad problematickými aspekty volebního systému pro obecní zastupitelstva. Acta Politologica roč. 1, č. 3. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2009, s. 332 - 344. ISSN 1803–8220.
- PROKOP, Daniel. Otázky a odpovědi: Co čekat od komunálních voleb? [online]. Dostupné z: <https://nazory.aktualne.cz/komentare/otazky-a-odpovedi-co-cekat-od-komunalnich-voleb/r~8eb8f5b04d4811e4ae690025900fea04/>.
- TRÁVNÍČEK, Matěj. Současná podoba a perspektivy volebního systému pro komunální volby v České republice. Acta Politologica roč. 6, č. 2. Praha: Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze, 2014, s. 212 - 237. ISSN 1803–8220.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů.
- Český statistický úřad. Výsledky voleb do zastupitelstva města Mohelnice konaných ve dnech 5. a 6. října 2019. [online]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=2&xnumnuts=7105&xobec=540471&xstat=0&xvyber=0>.
- Úřad vlády České republiky. Elektronická knihovna připravované legislativy. Vládní návrh zákona o správě voleb. [online]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/kv2018/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=2&xnumnuts=7105&xobec=540471&xstat=0&xvyber=0>.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

VÝMENA INFORMÁCIÍ O OPATRENIACH POTENCIÁLNE AGRESÍVNEHO DAŇOVÉHO PLÁNOVANIA

*EXCHANGE OF INFORMATION ON THE POTENTIAL AGGRESSIVE TAX PLANNING ARRANGEMENTS*²⁶⁹

Mgr. Andrea Koroncziová, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Recenzent: doc. JUDr. Ing. Matej Kačaljak, Ph.D.

Kľúčové slová: Daňové úniky, agresívne daňové plánovanie, cezhraničné opatrenia podliehajúce oznamovaniu, výmena informácií, smernica DAC 6, mlčanlivosť, sprostredkovatelia, informačná povinnosť.

Key words: Tax evasion, aggressive tax planning, cross-border reportable arrangements, exchange of information, directive DAC 6, confidentiality/secretcy, intermediaries, obligation of notification.

Resumé: Príspevok nadväzuje na minuloročný príspevok, v ktorom autorka polemizovala ako budú členské štáty transponovať smernicu DAC 6 do vnútroštátneho právneho poriadku. V aktuálnom príspevku autor reaguje na už uskutočnenú (v prípade Slovenskej republiky) alebo uskutočňovanú (v prípade Českej republiky) transpozíciu smernice do právneho poriadku Slovenskej republiky a Českej republiky. Hoci by smernice mali zabezpečiť harmonizáciu právnych poriadkov členských štátov v podobe rovnakého zakotvenia pravidiel uvedených v smernici, napriek tomu existujú rozdiely vo vnútroštátnych právnych poriadkoch jednotlivých členských štátov, ktoré smernicu DAC 6 transponovali. Autorka sa pokúsi uviesť základné rozdiely medzi slovenskou a českou právnou úpravou transponujúcou smernicu DAC 6.

Summary: The paper is a follow-up to the last year's paper, in which the author was thinking about how Member States will transpose DAC 6 into their national law. In the current paper, the author reacts to the transposition of the Directive DAC 6 already carried out (in the case of the Slovak Republic) or just in the process of carrying out (in the case of the Czech Republic) into the legal order of the Slovak Republic and the Czech Republic. Although the Directives should ensure the harmonization of Member States' legal systems in the form of anchoring of the rules set out in the Directive in the same way in every State, there are nevertheless differences in the national laws of

²⁶⁹ Článok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA 1/0581/18 s názvom „Daňový únik a vyhýbanie sa daňovej povinnosti a informatizácia verejnej správy.“

the Member States that have transposed the DAC 6 Directive/ or just carrying out the transposition of the DAC 6 Directive. The author will try to point out the basic differences between the Slovak and Czech legislation transposing the DAC 6 Directive.

1. Úvod

Iniciatíva EÚ ako aj OECD ohľadne výmeny informácií v daňovej oblasti je podmienená hlavne problémom daňových únikov a vyhýbania sa daňových povinností. Za účelom zamedzenia resp. odstránenia týchto problémov, EÚ ako aj OECD vymýšľajú rôzne právne nástroje. Jedným z týchto nástrojov na úrovni OECD je Akčný plán BEPS²⁷⁰, ktorý sa následne pretavil napr. do smernice ATAD²⁷¹ 1, ATAD 2. V tejto súvislosti je možné uviesť, že EÚ sa viacerých prípadoch necháva inšpirovať trendami prijímanými globálnym fórom a to OECD (napr. OECD prijala BEPS Plan, na to EU prijala smernice ATAD; Akcia 12 BEPS Plánu, ktorá sa venuje MDR (mandatory disclosure rule) bola do určitej miery pretavená do smernice DAC 6; OECD prijala Štandard pre automatickú výmenu informácií o finančných účtoch na daňové účely – v rámci toho CRS (common reporting standard ako spoločný štandard vykazovania), ktorý je v určitej forme zakotvený v smernici DAC 2; Akcia 5 BEPS plánu v podobe výmeny špecifických rozhodnutí týkajúcich sa daňovníka je pretavená do smernice DAC 3 a pod.)

Všetky tieto nástroje zakotvené aj napr. v BEPS pláne, pretavené do smerníc EU, ktoré sú následne implementované do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov, sú do istej miery účinné a napomáhajú znížiť, resp. eliminovať daňové úniky. Podľa môjho názoru je najväčším problémom existencie daňových únikov nevedomosť správcov dane/daňových orgánov jednotlivých štátov o cezhraničnom pôsobení svojich rezidentov; nevedomosť o ich finančných účtoch, o skutočných vlastníkoch príjmov na týchto finančných účtoch; nevedomosť o rozhodnutiach finančnej správy, ktoré sa vzťahujú na ich daňových rezidentov v iných štátoch; nevedomosť o štruktúre ich daňovníkov cezhranične pôsobiacich a pod. Preto považujem za veľmi efektívny nástroj boja proti tomuto nepriaznivému javu práve zabezpečenie výmeny informácií v daňovej oblasti, a hlavne zabezpečenie automatickej výmeny týchto informácií, teda nie len na základe nejakej žiadosti, alebo spontánne, ale automaticky a systematicky k určitému časovému bodu.²⁷²

²⁷⁰ BEPS – Base Erosion and Profit Shifting Plan

²⁷¹ ATAD – Anti Tax Avoidance Directive

²⁷² „automatická výmena“ podľa čl. 3 ods. 9 smernice DAC je systematické oznamovanie vopred určených informácií inému členskému štátu bez predchádzajúcej žiadosti vo vopred stanovených pravidelných intervaloch. Automatická výmena informácií je v právnom poriadku SR upravená v § 2 písm. h) zákona č. 442/2012 Z.z.

Smernice DAC 1 – DAC 6²⁷³ sa venujú výmene informácií. Smernica DAC²⁷⁴ predstavuje medzník v oblasti výmeny informácií, ktorá zaviedla rôzny druh výmeny informácií – medzi nimi práve aj automatickú výmenu rôznych informácií majúcich vplyv na daňový systém štátu²⁷⁵. Ostatné smernice (DAC 2 – DAC 6) sú „novelizáciami“ tejto DAC 1, prijatej 2011 a reagujú na nové problémy v oblasti daňových únikov a na nové praktiky daňovníkov v oblasti agresívneho daňového plánovania.

Posledná smernica tzv. DAC 6 má byť transponovaná do vnútroštátnych právnych poriadkov členských štátov EÚ do konca roka 2019, s tým, že by sa mala začať uplatňovať v júli 2020. Táto smernica má zabezpečiť automatickú výmenu informácií o cezhraničných opatreniach – t.j. opatreniach potenciálne agresívneho daňového plánovania. Čo sa týka stavu implementácie tejto smernice do právneho poriadku Slovenskej republiky, tak zákon, ktorým sa transponovala táto smernica do právneho poriadku Slovenskej republiky bola schválená parlamentom, a to na 49. schôdzi NRSR dňa 11. septembra 2019. Zákon, ktorým sa do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky transponovala smernica DAC 6 bola publikovaná v Zbierke zákonov pod číslom 305/2019 Z.z.. Ide o zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

V Českej republike je zákon, ktorým sa transponuje smernica DAC 6 do ich vnútroštátneho právneho poriadku ešte stále v legislatívnom procese. Avšak návrh zákona bol publikovaný v rámci medzirezortného pripomienkového konania, z ktorého vychádzame pri komparácii konkrétnych aspektov transpozície smernice do vnútroštátnych právnych poriadkov Slovenskej republiky a Českej republiky.

Ako iste vieme, smernica je podľa čl. 288 ZFEU záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva národným orgánom. Smernicami, ako hlavným harmonizačným nástrojom EÚ, by sa mali

²⁷³ Smernica Rady 2011/16/EÚ z 15. februára 2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS, tzv. DAC 1

Smernica Rady 2014/107/EÚ z 9. decembra 2014 ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 2.

Smernica Rady (EÚ) 2015/2376 z 8. decembra 2015, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 3

Smernica Rady (EÚ) 2016/881 z 25. mája 2016, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 4

Smernica Rady (EÚ) 2016/2258 zo 6. decembra 2016, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o prístup daňových orgánov k informáciám získaným v rámci boja proti praniu špinavých peňazí, tzv. DAC 5

Smernica Rady (EÚ) 2018/822 z 25. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní v súvislosti s cezhraničnými opatreniami podliehajúcimi oznamovaniu, tzv. DAC 6

²⁷⁴ Smernica DAC 1 nebola prvou smernicou zabezpečujúcou administratívnu spoluprácu v oblasti daní. DAC nadviazala na Smernicu Rady z 19. decembra 1977 o vzájomnej pomoci príslušných úradov členských štátov v oblasti priamych daní, ktorá prvýkrát právne zakotvila administratívnu spoluprácu medzi členskými štátmi, a to aj formou výmeny informácií. V roku 2003 EÚ prijala Smernicu Rady 2003/48/ES z 3. júna 2003 o zdaňovaní príjmu z úspor v podobe výplaty úrokov, ktorá zaviedla prvýkrát mechanizmus automatickej výmeny informácií medzi príslušnými orgánmi členských štátov o príjmoch z úspor nerezidentov. Míľnikom v oblasti administratívnej spolupráce v oblasti daní sa stala smernica DAC, ktorou sa zrušila smernica 77/799/EHS a následne aj smernica 2003/48/ES.

²⁷⁵ DAC 1 – automatická výmena informácií o 5 druhoch príjmov, DAC 2 – automatická výmena informácií o finančných účtoch, DAC 3 – automatická výmena cezhraničných záväzných stanovísk, DAC 4 – automatická výmena správ podľa jednotlivých štátov, DAC 5 – prístup daňových orgánov k informáciám finančných inštitúcií za účelom kontroly správnej identifikácie skutočného vlastníka príjmov, DAC 6 – automatická výmena informácií o cezhraničných oznamovaných opatreniach.

dosiahnuť rovnaké pravidlá v rámci EÚ v určitej oblasti, avšak často dochádza k odchýlkam pri transponovaní smerníc.

Ja sa iba stručne posnažím uviesť hlavné definíčné pojmy, ako aj problematické otázky/ odchýlky medzi slovenskou a českou právnou úpravou, pričom podstata je v oboch štátoch zachovaná, a to automaticky oznamovať cezhraničné opatrenia, ktoré predstavujú schémy potenciálne agresívneho daňového plánovania, príslušnému orgánu.

Predtým, ako prejdem na základné odchýlky medzi slovenskou a českou právnou úpravou je potrebné zdôrazniť, že cezhraničné opatrenie, ktoré sú tzv. „povinné“ osoby²⁷⁶ povinné oznámiť príslušnému orgánu členského štátu, musí naplniť niektorý charakteristický znak uvedený v prílohe smernice/zákona. Cezhraničné opatrenie, ktoré naplní niektorý z charakteristických znakov, nie je možné automaticky charakterizovať ako nelegálne opatrenie. Skutočnosť, že cezhraničné opatrenie (daňová schéma, štruktúra) naplní niektorý z charakteristických znakov uvedených v smernici/zákone znamená len väčšiu pravdepodobnosť toho, že sa opatrenie využíva v súvislosti s agresívnym daňovým plánovaním. Nie je však možné definitívne dôjsť k uvedenému záveru. Daňové orgány pri hodnotení opatrenia, alebo z neho plynúceho konania jeho používateľa, nemôžu z naplnenia niektorého charakteristického znaku bez ďalšieho šetrenia dospieť k záveru, že dochádza k agresívnemu daňovému plánovaniu.²⁷⁷

2. Problematické body/ odchýlky

1. Kto je povinný oznamovať cezhraničné opatrenia/usporiadani, t.j. kto je tzv. povinnou osobou,
2. Kto je to vedľajší sprostredkovateľ,
3. Prelomiť alebo neprelomiť povinnosť zachovávať mlčanlivosť,
4. Informačná povinnosť – t.j. komu má poskytnúť sprostredkovateľ, ktorý má mlčanlivosť, informácie o oznamovanom opatrení,
5. Charakteristické znaky cezhraničných opatrení sú v podmienkach SR uvedené priamo v prílohe zákona, zatiaľ čo v podmienkach ČR sú tieto znaky uvedené vo vyhláske.

2.1. Kto je povinnou osobou

;Povinnou osobou je osoba, ktorá je povinná podať zákonom (smernicou) požadované informácie o cezhraničnom oznamovanom opatrení príslušnému orgánu konkrétneho štátu²⁷⁸, ide hlavne o tzv. sprostredkovateľov – t. j. osoby, ktoré tieto cezhraničné opatrenia navrhujú, ponúkajú na trhu, organizujú, sprístupňujú na zavedenie alebo riadia jeho zavedenie²⁷⁹. V Českej republike je takýto sprostredkovateľ definovaný ako „hlavný“ sprostredkovateľ. V slovenskej právnej úprave sa takéto označenie nezaviedlo. Povinnou osobou je aj osoba, ktorá na základe odborných vedomostí vie alebo by mohla vedieť, že poskytla priamo alebo prostredníctvom inej osoby pomoc, podporu alebo poradenstvo v súvislosti s navrhovaním, ponúkaním na trh, organizovaním, sprístupňovaním na

²⁷⁶ Povinnou osobou je sprostredkovateľ, ktorý nie je viazaný zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť. Ak taký sprostredkovateľ nie je, alebo je sprostredkovateľ z tretej krajiny, alebo si oznamované opatrenie navrhujem daňovník sám, tak povinnou osobou ja samotný daňovník/t.j. používateľ. § 8b zákona č. 442/2012 Z.z.

²⁷⁷ Pozri aj dôvodovú správu k slovenskému zákonu č. 305/2019 Z.z. a aj k českému návrhu zákona, ktorými sa transponuje smernica DAC 6 do ich vnútroštátnych právnych poriadkov

²⁷⁸ §8c ods. 1 zákona č. 442/2012 Z.z.

²⁷⁹ §8a písm. d) bod 2 zákona č. 442/2012 Z.z., účinného od 1. júla 2020

zavedenie alebo s riadením zavedenia oznamovaného opatrenia, okrem fyzickej osoby alebo subjektu, ktorý preukáže, že nevedela alebo nemohla vedieť, že bola zapojená do oznamovaného opatrenia.²⁸⁰ V Českej republike je táto osoba nazvaná ako tzv. „vedľajší sprostredkovateľ“. Slovenská republika tieto osoby takýmto spôsobom vo svojom zákone nepomenovala.

Sprostredkovateľmi sú v reálnom živote najmä daňoví poradcovia, advokáti, účtovníci a pod., ktorí sú schopní posúdiť daňové ustanovenia právnych poriadkov jednotlivých členských štátov a navrhnúť, ponúknuť, organizovať alebo implementovať cezhraničné opatrenie, ktoré pri splnení charakteristických znakov bude podliehať oznamovaniu. Avšak sprostredkovateľov nie je možné taxatívne v texte zákona vymenovať, keďže sprostredkovateľom je každá fyzická osoba alebo subjekt, ktorý spĺňa definíčné znaky sprostredkovateľa. Za určitých okolností to môžu byť napr. aj banky.²⁸¹

2.2. Vedľajší sprostredkovateľ

Dôležitou otázkou bolo aj kto sa považuje za vedľajšieho sprostredkovateľa. Táto otázka vyvstala najmä v súvislosti s bankami, ktoré sa môžu považovať za sprostredkovateľov najmä v súvislosti s naplnením charakteristického znaku uvedeného v prílohe č. 1a oddiel II časť D zákona č. 442/2012 Z.z., ktorý súvisí s výmenou informácií o finančných účtoch a skutočných vlastníkoch týchto účtov. Hoci banky nie sú oprávnené poskytovať daňové poradenstvo v zmysle zákona o daňových poradcov²⁸², teda nie sú oprávnené vytvárať a ponúkať daňové schémy, avšak môžu podporovať daňové schémy cez poskytovanie bankových činností v podobe vytvárania zahraničných finančných účtov, ako aj v podobe poskytovania investičného poradenstva. Podstatnou otázkou je, či banka má alebo by mohla mať dostatočnú vedomosť o tom, že prostredníctvom finančnej služby poskytuje pomoc, podporu alebo poradenstvo v súvislosti s navrhovaním, ponúkaním na trh, organizovaním, sprístupňovaním na zavedenie alebo s riadením zavedenia oznamovaného opatrenia. Ak finančná inštitúcia, napr. banka, nevie po zohľadnení odborných vedomostí, že je zapojená do oznamovaného opatrenia, v tom prípade nemôže byť považovaná za sprostredkovateľa a nemá povinnosť podať informácie o oznamovanom opatrení príslušnému orgánu SR. Finančná inštitúcia na preukázanie toho, že nevedela o tom, že je vedľajším sprostredkovateľom, môže použiť všetky dostupné dôkazy. Vo všeobecnosti však je možné povedať, že finančné inštitúcie zhromažďujú a overujú širokú škálu informácií o svojich klientoch už aj v súčasnosti podľa zákona č. 359/2015 Z. z.²⁸³ a zákona č. 297/2008 Z. z. Finančné inštitúcie by mali vedieť zväziť opodstatnenosť charakteristických znakov uvedených v prílohe č. 1a ohľadne služieb, ktoré poskytujú. Osobitne, charakteristické znaky uvedené v oddiele II časti D v prílohe č. 1a, ktoré priamo súvisia s bankovými činnosťami.

Podľa dôvodovej správy k zákonu, ktorým Česká republika transponuje smernicu DAC6 do ich vnútroštátneho právneho poriadku je vedľajším sprostredkovateľom „entita, ktorá síce opatrenie

²⁸⁰ §8a písm. d) bod. 3 zákona č. 442/2012 Z.z. účinného od 1. júla 2020

²⁸¹ Pozri osobitnú časť dôvodovej správy k zákonu č. 305/2019 Z.z.

²⁸² Zákon č. 78/1992 Zb. o daňových poradcov a Slovenskej komore daňových poradcov

²⁸³ Týmto zákonom sa transponovala do právneho poriadku SR smernica DAC 2, ktorá zase nadviazala na Štandard OECD pre automatickú výmenu informácií o finančných účtoch na daňové účely. Štandard pozostáva z modelovej zmluvy kompetentných orgánov (model Competent Authority Agreement – „CAA“), ako medzinárodného právneho rámca pre výmenu informácií o finančných účtoch, zo Spoločného štandardu oznamovania (tzv. Common Reporting Standard – „CRS“), z komentárov k CAA a k CRS a z používateľského manuálu k CRS XML schéme. Podrobnosti preverovania finančných účtov oznamujúcimi finančnými inštitúciami zakotvilo Ministerstvo financií SR vo vyhláske č. 446/2015 Z. z.

nenavrhla, alebo nemá hlavnú úlohu pri jeho zavádzaní u konkrétneho používateľa, ale ktorá poskytuje súčinnosť pri zavádzaní tohoto opatrenia.“

„Napríklad v prípade usporiadání naplňujícího charakteristické znaky zaměřené na obcházení společného standardu OECD pro oznamování (CRS) tak může být vedlejším zprostředkovatelem banka, pokud se vědomě podílí na realizaci kroků, obcházejících společný standard pro oznamování. Pokud však banka pouze umožní otevření bankovního účtu, aniž by měla znalost o tom, že má být tento účet použit v rámci usporádání, jehož cílem je obcházení společného standardu pro oznamování, pak vedlejším zprostředkovatelem nebude.“²⁸⁴

2.3. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť

Podľa zákona, ktorým sa v SR transponovala a v ČR transponuje DAC 6 do vnútroštátneho právneho poriadku, sprostredkovatelia, ktorí sú viazaní zákonnou povinnosťou mlčanlivosti, povinnosť podať informácie o oznamovanom opatrení nemajú a teda nemusia nič oznamovať príslušnému orgánu. Táto výnimka sa na nich vzťahuje len v prípade, že sú viazaní zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť a nie zmluvnou. A práve o tejto zákonnej povinnosti zachovávať mlčanlivosť sa viedla diskusia najmä v podmienkach Slovenskej republiky²⁸⁵ – či prelomiť alebo neprelomiť povinnosť zachovávať mlčanlivosť u tých subjektov, ktoré túto povinnosť majú zo zákona – t.j. daňoví poradcovia, advokáti.

Slovenská republika, podľa môjho názoru, logicky uvažovala nad prelomením mlčanlivosti a uložením povinnosť podávať informácie o oznamovanom opatrení tým sprostredkovateľom, ktorí reálne plánujú tieto daňové štruktúry – t.j. daňoví poradcovia, advokáti. SR uskutočnila niekoľkotýždňový prieskum, v ktorom sa prostredníctvom dotazníka dopytovala najmä veľkých obchodných spoločností – u ktorých je najväčšia pravdepodobnosť cezhraničného daňového plánovania – t.j. najväčších daňovníkov, či si myslia, že by sa mala upraviť legislatíva ohľadne prelomenia povinnosti zachovania mlčanlivosti poskytovateľov poradenstva. Slovenská republika očakávala, že ich odpoveď bude jednoznačná v zmysle, že sú za prelomenie mlčanlivosti u týchto sprostredkovateľov, aby povinnosť podávať informácie nepadla na nich samotných – t.j. samotných daňovníkov a aby si túto povinnosť plnili reálne tie subjekty, ktoré daňové štruktúry vymýšľajú. Väčšina respondentov však odpovedala v zmysle, že nie sú za toto prelomenie mlčanlivosti. Zároveň na ďalšiu otázku, či bude daňovník schopný kompetentne oznámiť informácie o cezhraničnom opatrení, väčšina respondentov odpovedala paradoxne „nie“. Uvedené odpovede sa javia ako protichodné tvrdenia – na jednej strane väčšina odpovedala v zmysle, aby táto povinnosť padla na daňovníkov (keďže boli za zachovanie mlčanlivosti), ale zároveň väčšina odpovedala, že daňovník nebude kompetentný poskytnúť príslušnému orgánu relevantné informácie o cezhraničnom opatrení.

Na konci dňa, po vzore Nemecka, Rakúska, Českej republiky, ako aj niektorých ďalších štátov, ako aj na základe väčšinových odpovedí daňovníkov sa Slovenská republika rozhodla neprelomiť povinnosť zachovávať mlčanlivosť, t.j. zachovať túto mlčanlivosť.

Z celej situácie vyplýva, že koniec koncov, pre nedostatočnú vedomosť daňovníkov budú informácie o cezhraničnom opatrení podávať príslušnému orgánu aj tak tí sprostredkovatelia, ktorí sú viazaní povinnosťou zachovávať mlčanlivosť, ktorých o to daňovník samotný požiada.

²⁸⁴ Dôvodová správa Českej republiky k návrhu zákona, ktorým sa transponuje smernica DAC6

²⁸⁵ Česká republika neuvažovala o prelomení zákonnej povinnosti zachovávať mlčanlivosť.

Čo je potrebné ešte v tejto súvislosti uviesť, že aj sprostredkovateľ, ktorý je inak viazaný zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť – t.j. napr. daňový poradca, nie je úplne zbavený tejto povinnosti. Tento sprostredkovateľ je povinný podať zákonom požadované informácie príslušnému orgánu SR, a to o cezhraničnom opatrení určenom pre trh (t.j. typizovanom/generalizovanom/všeobecnom opatrení). Také opatrenie totiž nebolo vytvorené na mieru konkrétneho klienta, teda neobsahuje žiadne informácie vzťahujúce sa ku konkrétnemu klientovi a preto sa nemá na čo vzťahovať jeho povinnosť zachovávať mlčanlivosť. Ak tam sú údaje o daňovníkovi, na túto časť sa vzťahuje mlčanlivosť. Povinnosť zachovávať mlčanlivosť sa vzťahuje na individualizované opatrenie/ opatrenie šité na mieru klientovi.

2.4. Informačná povinnosť sprostredkovateľa

V Slovenskej republike je sprostredkovateľ viazaný zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť povinný informovať ďalšieho sprostredkovateľa v poradí o jeho povinnosť podať informácie o oznamovanom opatrení príslušnému orgánu. Ak taký sprostredkovateľ nie je zapojený do opatrenia, alebo všetci sprostredkovatelia sú viazaní zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť, tak sprostredkovateľ viazaný mlčanlivosťou je povinný informovať daňovníka samotného o jeho povinnosti podať informácie. Aby si daňovník mohol riadne a včas splniť svoju povinnosť podať informácie príslušnému orgánu, sprostredkovateľ viazaný povinnosťou zachovávať mlčanlivosť je zároveň povinný poskytnúť daňovníkovi/používateľovi/klientov všetky informácie o oznamovanom opatrení.²⁸⁶

V Českej republike sa v návrhu zákona zaviedlo, aby sprostredkovateľ, ktorý je viazaný zákonnou povinnosťou zachovávať mlčanlivosť, poskytol všetky informácie o oznamovanom opatrení nielen daňovníkovi samotnému, ale aj ďalšiemu sprostredkovateľovi v poradí, ktorý nie je viazaný povinnosťou mlčanlivosti.

„Aby mohl jiný zprostředkovatel oznamovaného přeshraničního uspořádání, nebo přímo jeho uživatel, splnit svou oznamovací povinnost, zprostředkovatel tohoto uspořádání, který je vázán profesní mlčenlivostí, je povinen poskytnout veškeré informace nutné k plnění oznamovací povinnosti.“

Na uvedené ustanovenie reagovala Česká advokátska komora zásadnou pripomienkou v zmysle *„Již samotné uložení povinnosti advokátovi předat informace, které podléhají povinnosti mlčenlivosti jiné osobě než klientovi, zde jinému zprostředkovateli, představují porušení povinnosti mlčenlivosti uložené § 21 zákona o advokaci advokátovi.“*

Ďalší rozdiel medzi slovenskou a českou právnou úpravou sa týka sankcií za nesplnenie informačnej povinnosti zo strany sprostredkovateľa. Slovenský zákonodarca narozdiel od českého zákonodarcu nezakotvil do zákona uloženie pokuty za nesplnenie informačnej povinnosti. Smernica DAC 6 hovorí iba o tom, že sankcie majú byť účinné, primerané, odrádzajúce.

3. Záver

Smernica DAC 6 predstavuje v poradí piatu novelizáciu smernice DAC 1. Novelizácie predmetnej smernice sa realizujú aj v nadväznosti na stále meniace sa a vyvíjajúce sa praktiky agresívneho daňového plánovania, ktoré sú čoraz sofistikovanejšie. Smernicu DAC 6 sú členské štáty povinné transponovať do 31.12.2019. Slovenská republika už prijala zákon č. 305/2019 Z.z., ktorým transponovala DAC 6 do svojho vnútroštátneho právneho poriadku, zatiaľ čo Česká republika má

²⁸⁶ § 8b ods. 2 zákona č. 442/2012 Z.z.

zákon, ktorým transponuje DAC 6 ešte stále v legislatívnom procese. Napriek tomu, bolo možné v tomto štádiu porovnať zákon SR a návrh zákona ČR, ktorým transponovali/alebo transponujú smernicu DAC 6. Rozdiely sú nasledovné:

- ČR zakotvila pojmy jako „hlavný“ a „vedl'jší“ sprostredkovateľ, SR takéto definičné pojmy nezaviedla.
- ČR má charakteristické znaky oznamovaného opatrenia zakotvené vo vyhláške, SR má tieto znaky v prílohe zákona.
- ČR – sprostredkovateľ, ktorý je viazaný zákonnou povinnosťou mlčanlivosti je povinný poskytnúť všetky informácie o oznamovanom opatrení nielen daňovníkovi/t.j. používateľovi, ale aj ďalšiemu sprostredkovateľovi v poradí, SR – sprostredkovateľ viazaný zákonnou povinnosťou mlčanlivosti je povinný poskytnúť všetky informácie o oznamovanom opatrení výlučne len daňovníkovi/t.j. používateľovi (tzv. informačná povinnosť)
- ČR zaviedla sankciu za nesplnenie informačnej povinnosti, SR takúto sankciu do zákona nezakotvila

Napriek tomu, že by sa smernicou mali zakotviť rovnaké pravidlá v každom členskom štáte, môže sa stať a aj sa stáva, že existujú rozdiely medzi právnymi poriadkami členských štátov.

Zoznam použitých zdrojov

Právne akty EÚ

- Smernica Rady z 19. decembra 1977 o vzájomnej pomoci príslušných úradov členských štátov v oblasti priamych daní
- Smernica Rady 2003/48/ES z 3. júna 2003 o zdaňovaní príjmu z úspor v podobe výplaty úrokov
- Smernica Rady 2011/16/EÚ o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS, tzv. DAC 1
- Smernica Rady 2014/107/EÚ z 9. decembra 2014, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 2
- Smernica Rady (EÚ) 2015/2376 z 8. decembra 2015, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 3
- Smernica Rady (EÚ) 2016/881 z 25. mája 2016, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní, tzv. DAC 4
- Smernica Rady (EÚ) 2016/2258 zo 6. decembra 2016, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o prístup daňových orgánov k informáciám získaným v rámci boja proti praniu špinavých peňazí, tzv. DAC 5
- Smernica Rady (EÚ) 2018/822 z 25. mája 2018, ktorou sa mení smernica 2011/16/EÚ, pokiaľ ide o povinnú automatickú výmenu informácií v oblasti daní v súvislosti s cezhraničnými opatreniami podliehajúcimi oznamovaniu, tzv. DAC 6

Právne predpisy SR a ČR

- Zákon č. 359/2015 Z. z. o automatickej výmene informácií o finančných účtoch na účely správy daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní

- Zákon č. 305/2019 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 442/2012 Z. z. o medzinárodnej pomoci a spolupráci pri správe daní v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony
- Zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
- Vyhláška Ministerstva financií SR č. 446/2015 Z.z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti preverovania finančných účtov oznamujúcimi finančnými inštitúciami
- Dohovor o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových záležitostiach v znení ustanovení Protokolu, ktorým sa mení Dohovor o vzájomnej administratívnej pomoci v daňových záležitostiach (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 461/2013 Z. z.)
- Dôvodová správa k zákonu č. 305/2019 Z.z.
- Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým ČR transponuje do vnútroštátneho právneho poriadku smernicu DAC 6

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

FINANCOVANIE RIEŠENIA KRÍZOVÝCH SITUÁCIÍ NA FINANČNOM TRHU²⁸⁷

THE FINANCING OF RESOLUTION SOLUTIONS ON FINANCIAL MARKET

JUDr. Simona Heseková, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Recenzent: doc. JUDr. Ľubomír Čunderlík, Ph.D.

Kľúčové slová: Banková daň, krízová situácia, finančný trh, banka

Key words: Bank tax, financial crisis, financial market, bank

Resumé: Článok sa zaoberá financovaním riešenia krízových situácií v zmysle zákona č. 371/2014 Z.z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu v prepojení na systém ochrany vkladov v Slovenskej republike. Článok sa zaoberá danou problematikou z pohľadu vývoja osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií v súvislosti s príspevkami do Fondu ochrany vkladov a ich využitia s ohľadom na financovanie riešenia krízových situácií na finančnom trhu.

Summary: The article deals with the financing of the resolution of crisis situations within the meaning of Act No 371/2014 on resolution in the financial market and amending certain laws in connection to the Deposit Protection System in the Slovak Republic. The article analyses the pertinent issue in light of development of bank tax and contributions of banks to Deposit protection System in the Slovak Republic. The main question is determination of the purpose how these contributions could be used in financial market.

1. Úvod

Financovanie riešenia krízových situácií na finančnom trhu prešlo postupným vývojom, pričom v súčasnosti v slovenskej legislatíve nachádzame prepojenie možnosti využitia prostriedkov akumulovaných v rámci systému ochrany vkladov v bankách, prostriedkov získaných v zmysle zákona č. 371/2014 Z.z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu (ďalej len „zákon o riešení krízových situácií“) a prostriedkov získaných osobitným odvodom vybraných finančných inštitúcií. Práve v súvislosti s osobitným odvodom vybraných finančných inštitúcií sa v dôsledku navrhovaných zmien znova dostáva do popredia otázka vhodnosti daného odvodu, jeho

²⁸⁷ Článok bol spracovaný ako výstup v rámci riešenia projektu VEGA 1/0581/18 s názvom „Daňový únik a vyhýbanie sa daňovej povinnosti a informatizácia verejnej správy.“

primeranosti vo vzťahu k bankovému sektoru, ako aj účelu na ktorý slúži a to v priamej súvislosti s financovaním riešenia krízových situácií na finančnom trhu. Predkladaný článok sa zaoberá najmä problematikou vymedzenia účelu na aký je možné využiť peňažné prostriedky v rámci jednotlivých právnych predpisov.

2. Genéza osobitného odvodu finančných inštitúcií

Osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií ako odvod, ktorý majú povinnosť platiť banky, alebo pobočky zahraničných bánk za účelom krytia nákladov spojených s riešením finančných kríz v bankovom sektore a na ochranu stability bankového sektora Slovenskej republiky, bol zavedený zákonom č.384/2011 Z.z. o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a o doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o osobitnom odvode“) a teda predchádzal samotnému zákonu o riešení krízových situácií na finančnom trhu. Osobitný odvod alebo aj „banková daň“ predstavoval priamu reakciu na finančnú krízu a snahy Európskej únie v rámci systémového riadenia krízových situácií.²⁸⁸ Osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií bol zavedený ako reakcia na závery prijaté Európskou radou dňa 17.6.2010 k novej európskej stratégii pre zamestnanosť a rast, v ktorých Európska rada súhlasila so zavedením odvodov pre finančné inštitúcie zo strany členských štátov za účelom stimulov na obmedzenie systémových rizík.²⁸⁹

Povinnosť uhrádzať odvod bola zákonom o osobitnom odvode uložená bankám a pobočkám zahraničných bánk (ďalej len „bankám“) a to s účinnosťou od 01.01.2012. Základom osobitného odvodu bola suma pasív banky vykazovaných v súvahe znížená

- o sumu vlastného imania, ak bola jeho hodnota kladná,
- o hodnotu finančných zdrojov dlhodobo poskytnutých pobočke zahraničnej banky,
- o hodnotu podriadeného dlhu podľa § 2 písm. a) opatrenia Národnej banky Slovenska z 13. marca 2007 č. 4/2007 o vlastných zdrojoch financovania bánk a požiadavkách na vlastné zdroje financovania bánk a o vlastných zdrojoch financovania obchodníkov s cennými papiermi a požiadavkách na vlastné zdroje financovania obchodníkov s cennými papiermi,
- hodnotu vkladov prijatých bankou na území Slovenskej republiky a chránených podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 118/1996 Z. z. o ochrane vkladov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o ochrane vkladov“) a
- o hodnotu vkladov prijatých bankou na území Slovenskej republiky a chránených v inom členskom štáte Európskej únie alebo inom štáte, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore.

Stanovenie základu na výpočet osobitného odvodu mal motivovať banky k znižovaniu ich pasív. V zmysle dôvodovej správy je výhodou osobitného odvodu „*najmä fakt, že pôsobí motivačne na znižovanie celkového zadĺženia a nabáda bankové subjekty v optimálnej miere k využívaniu vlastných zdrojov, čím eliminuje faktory, ktoré sa podieľali na vzniku finančnej krízy vo forme nadmerného zadĺženia. Upustenie od zaťaženia aktív, ktoré sú taktiež jednou z alternatív základu odvodu zvažovaných na európskej úrovni, zároveň motivuje finančné inštitúcie k držaniu aktív vo*

²⁸⁸ Bližšie Technical details of a possible EU framework for bank recovery and resolution, Dostupné na <https://ec.europa.eu/finance/consultations/2011/crisis-management/index_en.htm>.

²⁸⁹ Bližšie k bankovej dani aj LANOO, Karel. The EU's response to the financial crisis – A mid-term review. *CEPS Policy Brief*, 2011, No. 241, s.1-14. a ČUNDERLÍK, Lubomír. Financial implications of mandatory contributions of bank entities in times of financial crisis in the context of banking union anticipation. In: Legal and economic aspects of the business in V4 countries : conference proceedings. Brno: Tribun EU, 2014, s. 31-50.

*vlastných bilanciách a znižuje riziko presunu aktív do krajín s nižším daňovým zaťažením. Od aktív sa zároveň odvíja regulácia kapitálovej primeranosti, čo by mohlo znamenať pre banky dvojité postih a mohlo by negatívne ovplyvniť úverovú aktivitu najmä retailových bánk.*²⁹⁰

V roku 2012 došlo k novelizáciám zákona o osobitnom odvode, ktoré sa týkali aj úpravy základu pre výpočet osobitného odvodu. V zmysle novely základom pre výpočet odvodu bola suma pasív banky vykazovaných v súvahe znížená o

- o sumu vlastného imania, ak je jeho hodnota kladná,
- o hodnotu finančných zdrojov dlhodobu poskytnutých pobočke zahraničnej banky
- o hodnotu podriadeného dlhu podľa § 2 písm. a) opatrenia Národnej banky Slovenska z 13. marca 2007 č. 4/2007 o vlastných zdrojoch financovania bánk a požiadavkách na vlastné zdroje financovania bánk a o vlastných zdrojoch financovania obchodníkov s cennými papiermi a požiadavkách na vlastné zdroje financovania obchodníkov s cennými papiermi (oznámenie č. 121/2007 Z. z.).

Zmeny týkajúce sa vymedzenia základu pre výpočet osobitného odvodu predstavovali zvýšené zaťaženie bánk a to z dôvodu vylúčenia možnosti znížiť základ pre výpočet odvodu o hodnotu vkladov prijatých bankou na území Slovenskej republiky chránených podľa zákona o ochrane vkladov a o hodnotu vkladov prijatých bankou na území Slovenskej republiky a chránených v inom členskom štáte Európskej únie alebo inom štáte, ktorý je zmluvnou stranou Dohody o Európskom hospodárskom priestore.²⁹¹ Tieto zmeny vyvolali pomerne búrlivú diskusiu, aj s ohľadom na možný konečný dopad na zaťaženie klientov bánk. V tomto kontexte významnú zmenu predstavovalo aj zavedenie mimoriadneho odvodu vo výške 0,1 % zo základu pre výpočet odvodu, ktorý boli banky povinné odviesť do 25. októbra 2012 spolu so štvrtročnou splátkou odvodu za štvrtý kalendárny štvrtrok roku 2012 správcovi odvodu. Na elimináciu možného zvýšenia poplatkového zaťaženia klientov zo strany bánk, bolo do zákona včlenené ustanovenie podľa ktorého banka nesmie zvýšiť ceny, poplatky, odplaty ani iné finančné plnenia, prípadne vyžadovať osobitné poplatky, odplaty alebo iné plnenia na úhradu nákladov alebo výdavkov súvisiacich s úhradou odvodu a splátok odvodu a teda náklady na úhradu osobitného odvodu je povinná znášať banka bez ich prenosu na stranu klientov.

V prípade, že banka zvýši cenu, poplatok, odplatu alebo iné finančné plnenie za poskytovanie svojich finančných služieb alebo vykonávanie ďalších svojich obchodov z dôvodov, ktoré nesúvisia s úhradou odvodov a splátok odvodov, skutočné dôvody takéhoto zvýšenia musia byť transparentné a musia umožniť jednoznačné a zrozumiteľné rozlišovanie dôvodov ich zvýšenia od okolností súvisiacich s úhradou odvodu a splátok odvodu. Porušenie týchto povinností sa považuje za nedostatok v činnosti banky a podlieha sankciám, resp. opatreniam na nápravu zo strany Národnej banky Slovenska v zmysle zákona č. 483/2001 Z.z. zákona o dohľade nad finančným trhom. Kritika sa týkala najmä reálnej aplikácie daného ustanovenia v praktickej rovine a miery ochrany, ktoré malo priniesť klientom bánk. Rovnako z pohľadu prenosu záťaže odvodu na klientov bánk je potrebné vziať do úvahy časové obmedzenie daného ustanovenia.²⁹²

²⁹⁰ Všeobecná časť dôvodovej správy k zákonu č. 384/2011 Z. z.

²⁹¹ Medzi vklady chránené zákonom o ochrane vkladov patria vklady fyzických osôb ako aj vklady právnických osôb za podmienky, že spĺňajú zákonom stanovené predpoklady, maximálne však do výšky 100 000 eur. Bližšie zákon č. 118/1996 Z. z. o ochrane vkladov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

²⁹² Je potrebné podotknúť, že dané povinnosti mala banka povinnosť dodržiavať do 31. decembra 2014 a to v zmysle §9 zákona o osobitnom odvode.

Vymedzenie základu pre výpočet osobitného odvodu sa od predmetnej novely nezmenilo a zostáva rovnaké aj podľa účinného zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií. Správcom odvodu bol Daňový úrad pre vybrané daňové subjekty, v zmysle nového zákona č. 35/2019 Z.z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov je ním Úrad pre vybrané hospodárske subjekty. Sadzba odvodu bola pri prijímaní zákona stanovená na 0,4 % na príslušný kalendárny rok. Postupnými novelami zákona sa sadzba odvodu vo výške 0,4 % zostala síce účinnosťou novely nezmenená, no jej výška mala znižovať v závislosti od celkovej sumy uhradených odvodov v určitých obdobiach.²⁹³

Od roku 2016 bola sadzba odvodu stanovená na 0% s odkazom na prechodné ustanovenia k úpravám účinným dňom vyhlásenia, podľa ktorých sadzba odvodu na roky 2017 až 2020 je 0,2 % ročne.²⁹⁴ Podľa poslednej účinnej novely tak rok 2020 mal predstavovať posledný rok, kedy by banky boli povinné odvádzať osobitný odvod. Nový legislatívny návrh z novembra tohto roku však nanovo rozvíril diskusiu o neprimeranom zaťažení bankového sektora, nakoľko novela stanovuje sadzbu odvodu na 0,4%, pričom táto sadzba sa uplatní aj v roku 2020. Proti navrhovanej sadzbe sa spustila vlna kritiky najmä zo strany bánk. Slovenská banková asociácia (ďalej len „SBA“) vydala Memorandum bankového sektora k zmenám Zákona č. 384/2011 Z. z. zákon o osobitnom odvode, v ktorom poukazuje na skutočnosť, že bankový odvod bol zavedený ako dočasný odvod, pričom banky doteraz uhradili 1,160 miliardy eur. SBA poukazuje na neprimerané zaťaženie bankového sektora odvolávajúc sa na skutočnosť, že Slovenský bankový sektor patrí medzi najstabilnejšie bankové sektory v rámci celej Európskej únie a odvodové zaťaženie bankového sektora na Slovensku je jedno z najvyšších v Európe. Zároveň podľa SBA sa platenie odvodu malo podľa odôvodnenia pri jeho prijímaní skončiť po vyzbieraní 1,45 percenta aktív bankového sektora (cca miliarda eur) a tento limit už bol dosiahnutý.

3. Financovanie riešenia krízových situácií na finančnom trhu v previazaní na osobitný odvod vybraných finančných inštitúcií

Navrhovaná novela zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií opätovne upriamila pozornosť aj na problematiku financovania riešenia krízových situácií na finančnom trhu. Riešenie krízových situácií na finančnom trhu je upravené zákonom 371/2014 Z.z. o riešení krízových situácií na finančnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o riešení krízových situácií na finančnom trhu“), ktorým sa transponovala smernica 2014/59/EÚ (BRRD)²⁹⁵, ktorá ustanovuje spoločný európsky rámec pre riešenie krízových situácií bánk a vybraných investičných spoločností. Hlavným motívom pre tvorbu takéhoto rámca bolo minimalizovať negatívne následky úpadku systémovo významnej inštitúcie pre širší finančný systém a reálnu ekonomiku, a to aj bez nutnosti záchrany takejto spoločnosti z verejných zdrojov. V európskom kontexte bolo zároveň snahou zabezpečiť čo najhladšie riešenie krízovej situácie

²⁹³ Napr. sadzba 0,2 % sa mala uplatniť v prípade, ak celková suma uhradených odvodov presiahne k 25. aprílu, k 25. júlu alebo k 25. októbru príslušného kalendárneho roka 500 000 000 eur, Sadzba 0,1 % sa mala uplatniť v prípade ak, celková suma uhradených odvodov presiahne k 25. aprílu, k 25. júlu alebo k 25. októbru príslušného kalendárneho roka 750 000 000 eur atd.

²⁹⁴ Na sadzbu odvodu na rok 2016 a výšku splátky odvodu za štvrtý kalendárny štvrťrok roku 2016 sa vzťahoval dovtedy účinný predpis.

²⁹⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/59/EÚ z 15. mája 2014, ktorou sa stanovuje rámec pre ozdravenie a riešenie krízových situácií úverových inštitúcií a investičných spoločností a ktorou sa mení smernica Rady 82/891/EHS a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EÚ, 2012/30/EÚ a 2013/36/EÚ a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1093/2010 a (EÚ) č. 648/2012

cezhranične podnikajúcich spoločností.²⁹⁶ Mechanizmus financovania krízových situácií predstavuje systém, ktorý sa skladá z národného fondu, mechanizmov financovania iných členských štátov, možnosti požíčavania finančných prostriedkov medzi mechanizmami financovania členských štátov a mutualizácie mechanizmov financovania členských štátov.²⁹⁷ Národný fond sústreďuje príspevky od vybraných inštitúcií a zabezpečuje ich používanie na účely riešenia krízových situácií. Vybrané inštitúcie, medzi ktoré patria aj banky, uhrádzajú ročný príspevok a mimoriadny príspevok.²⁹⁸ Činnosti so správou peňažných prostriedkov vykonáva aj Fond ochrany vkladov, ktorý bol zriadený zákonom o ochrane vkladov.

V kontexte riešenia krízových situácií vystupuje do popredia účel na ktorý je možné použiť peňažné prostriedky Národného fondu, Fondu ochrany vkladov a peňažné prostriedky získané z osobitného odvodu. Peňažné prostriedky získané z uhradených osobitných odvodov predstavujú štátne finančné aktíva, ktoré sa vedú na samostatnom mimorozpočtovom účte a ktoré môžu byť použité na krytie nákladov spojených s riešením finančných kríz v bankovom sektore a na ochranu stability bankového sektora Slovenskej republiky. Novela z roku 2012 rozšírila možnosť použiť tieto finančné aktíva aj na doplnenie zdrojov Fondu ochrany vkladov potrebných na výdavky z dôvodu výplaty náhrad za nedostupné vklady. Hlavným predmetom kritiky bola absencia presného vymedzenia pravidiel ich využívania a absencia konkrétnej špecifikácie účelu ich využitia. V súlade so stanoviskom Európskej centrálnej banky (ďalej len „ECB“) k návrhu zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií sa odporúča, aby boli v návrhu zákona alebo v inom primeranom právnom predpise precizované pravidlá o použití peňažných prostriedkov. Tieto pravidlá by mali najmä pomôcť obmedziť hroziaci morálny hazard zo strany klientov bánk.²⁹⁹ Novelou v roku 2012 sa zaviedla do zákona o ochrane vkladov možnosť recipročne použiť peňažné prostriedky Fondu ochrany vkladov aj na zabezpečenie účelu zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií, čím sa vraciame späť k problematike vágneho vymedzenia daného účelu. Prijatím zákona o riešení krízových situácií na finančnom trhu sa možnosť využitia prostriedkov Fondu ochrany vkladov okrem poskytnutia náhrad za nedostupné bankové vklady rozšírila aj na možnosť ich využitia na financovanie riešenia krízovej situácie a to do výšky maximálne 50 % z cieľovej úrovne, ak Rada fondu nerozhodne inak, maximálne však do výšky 160 % z cieľovej úrovne.³⁰⁰ Problematickým však podľa nášho názoru zostáva zachovanie ustanovenia, podľa ktorého je možné peňažné prostriedky Fondu ochrany vkladov použiť aj na účely podľa zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a teda na krytie nákladov spojených s riešením finančných kríz v bankovom sektore a na ochranu stability bankového sektora Slovenskej republiky.

Ďalším problematickým aspektom, na ktorý poukazujú najmä banky v nadväznosti na navrhované zvýšenie sadzby osobitného odvodu, je duplicita platenia príspevkov podľa zákona o riešení krízových situácií na finančnom trhu a zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií.

²⁹⁶ TOZSÉR, Tomáš. Riešenie krízových situácií finančných spoločností iných ako banky. *Biatec*, 2015, roč.23, č.4, s. 22.

²⁹⁷ Bližšie aj ČUNDERLÍK, Lubomír.: Právny rámec riešenia krízových situácií úverových inštitúcií v EÚ ako bazálny inštrument predchádzania finančnej nestability. In: Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonómie a práva. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2014, s. 204-226.

²⁹⁸ Mimoriadny príspevok je príspevok vybranej inštitúcie, ktorý slúži na doplnenie zdrojov národného fondu za výdavky na financovanie realizácie opatrení na riešenie krízových situácií a právomocí rady

²⁹⁹ Bližšie k morálnemu hazardu aj TÓTH, Ján., KOVÁČ, Miroslav., FRANEK, Juraj. Efektívne zdanenie finančného sektora. In *Komentár* 2012/8. Bratislava: Inštitút finančnej politiky Ministerstvo financií SR, 2012, s.2.

³⁰⁰ Cieľová úroveň predstavuje 0,8 % z hodnoty všetkých krytých vkladov

Podľa Memoranda SBA „*Bankový sektor od roku 2015 platí príspevky aj do jednotného európskeho rezolučného fondu na krytie nákladov spojených s riešením prípadných finančných kríz a banky doteraz zaplatili ďalších 110 miliónov eur. Slovensko je jediná krajina EÚ, ktorá prispieva dvakrát na ten istý účel.*“³⁰¹ Vo svojom najnovšom stanovisku ECB opäťovne upozorňuje na potrebu špecifikácie účelu osobitného odvodu a to najmä v záujme predchádzania duplicity nástrojov v kontexte financovania riešenia krízových situácií.³⁰² Zároveň ECB upozorňuje, že hoci by návrh zákona zachoval primárny účel výnosov z bankového odvodu, ktorým je ochrana finančnej stability, mohol by mať pre finančnú stabilitu neželané a vážne nepriaznivé následky. Výnosy z odvodu predstavujú popri príspevkoch do Fondu ochrany vkladov a fondu pre riešenie krízových situácií už teraz významný podiel zo zisku bánk. Navrhované zvýšenie odvodu by mohlo mať neprimeraný vplyv na ziskovosť bankového sektoru s negatívnymi následkami pre tvorbu interného kapitálu a poskytovanie úverov. Odstránenie časového obmedzenia odvodu by navyše mohlo mať procyklické následky, keďže povinnosť platiť odvod by sa na banky vzťahovala aj v období nepriaznivých makroekonomických podmienok.

4. Záver

Navrhovaná novela zavádzajúca novú sadzbu osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií a to bez časového ohraničenia daného odvodu vyvolala búrlivú diskusiu a kritiku, ktorá sa týka aj samotného účelu využitia osobitného odvodu a jeho primeranosti. Súčasná legislatíva umožňuje využitie peňažných prostriedkov Fondu na ochranu vkladov okrem vyplácania náhrad za nedostupné vklady aj na zabezpečenie účelu podľa zákona o osobitnom odvode vybraných finančných inštitúcií a na financovanie riešenia krízovej situácie a recipročne je možné prostriedky získané osobitným odvodom využiť na doplnenie zdrojov Fondu ochrany vkladov potrebných na výdavky z dôvodu výplaty náhrad za nedostupné vklady. Máme za to, že vzhľadom na doplnenie možnosti využiť prostriedky Fondu na ochranu vkladov na financovanie riešenia krízovej situácie je ponechanie prepojenia na zákon o osobitnom odvode finančných inštitúcií nadbytočným a to aj z dôvodu vágneho vymedzenia účelu samotného zákona. Na potrebu špecifikácie účelu využitia výnosov z osobitného odvodu opakovane upozornila aj ECB. V rámci svojich stanovísk vychádza ECB z toho, že výnosy z bankového odvodu slúžia ako zabezpečovací mechanizmus financovania pre situácie, ktoré nie sú pokryté fondom pre riešenie krízových situácií a na refinancovanie Fondu ochrany vkladov.³⁰³ Takéto vymedzenie by minimálne eliminovalo problém duplicity prispievania zo strany bánk, aj keď ostatné body kritiky navrhovaných zmien vzťahujúce sa na neprimerané zaťaženie bankového sektora by zostali zachované. V tejto súvislosti je potrebné podľa nášho názoru znovu otvoriť aj otázku prenosu záťaže na klientov bánk. Vágne vymedzenie účelu osobitného odvodu, ktoré od prijatia predmetného zákona neprešlo zmenami, v prepojení na možnosť využitia zdrojov Fondu na ochranu vkladov a aj v súvislosti so spravovaním predmetných

³⁰¹ Slovenská banková asociácia. *Memorandum bankového sektora k zmenám zákona o bankovom odvode*. [online]. 6.11.2019. Dostupné na < <https://www.sbaonline.sk/sk/novinky/42/memorandum-bankoveho-sektora-k-zmenam-zakona-o-bankovom-odvode> >.

³⁰² STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 26. novembra 2019 k zvýšeniu osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií (CON/2019/40)

³⁰³ Bližšie odsek 3.2.1 STANOVISKA EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 6. novembra 2015 k riešeniu krízových situácií na finančnom trhu a osobitnému odvodu vybraných finančných inštitúcií (CON/2015/43)

peňažných prostriedkov³⁰⁴ vytvára priestor pre právnu neistotu a zvyšuje kritiku v súvislosti so zavádzanými zmenami a dopadu na bankový sektor.

Zoznam použitých zdrojov

- ČUNDERLÍK, Lubomír. Financial implications of mandatory contributions of bank entities in times of financial crisis in the context of banking union anticipation. In: Legal and economic aspects of the business in V4 countries : conference proceedings. Brno: Tribun EU, 2014, s. 31-50.
- ČUNDERLÍK, Lubomír.: Právny rámec riešenia krízových situácií úverových inštitúcií v EÚ ako bazálny inštrument predchádzania finančnej nestability. In: Finančné a sociálne aspekty dlhovej krízy z pohľadu ekonómie a práva. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2014, s. 204-226.
- LANOŮ, Karel. The EU's response to the financial crisis – A mid-term review. *CEPS Policy Brief*, 2011, No. 241, s.1-14.
- LAZNIA, M. *Bankové odvody v EÚ a na Slovensku*. [online]. Bratislava : Slovenská banková asociácia, 2011. Dostupné na internete: < http://www.sbaonline.sk/files/subory/analyzy/verejne/Bankove-odvody_final.pdf>
- OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 4 August 2010 on amendments to various laws regarding the reduction of financial imbalances (CON/2010/62)
- Slovenská banková asociácia. *Memorandum bankového sektora k zmenám zákona o bankovom odvode*. [online]. 6.11.2019. Dostupné na < <https://www.sbaonline.sk/sk/novinky/42/memorandum-bankoveho-sektora-k-zmenam-zakona-o-bankovom-odvode> >
- STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 6. novembra 2015 k riešeniu krízových situácií na finančnom trhu a osobitnému odvodu vybraných finančných inštitúcií (CON/2015/43)
- STANOVISKO EURÓPSKEJ CENTRÁLNEJ BANKY z 26. novembra 2019 k zvýšeniu osobitného odvodu vybraných finančných inštitúcií (CON/2019/40)
- TÓTH, Ján., KOVÁČ, Miroslav., FRANEK, Juraj. Efektívne zdanenie finančného sektora. *Komentár* 2012/8. Bratislava: Inštitút finančnej politiky Ministerstvo financií SR, 2012, s.2.
- TOZSÉR, Tomáš. Riešenie krízových situácií finančných spoločností iných ako banky. *Biatec*, 2015, roč.23, č.4, s.22.

<<OBSAH>> <<INDEX>>

³⁰⁴ Výnosy z daní pre finančné inštitúcie by mali byť spravované oddelene s cieľom zabrániť ich použitiu na všeobecnú konsolidáciu verejných financií. Bližšie 3.2.1 OPINION OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK of 4 August 2010 on amendments to various laws regarding the reduction of financial imbalances (CON/2010/62)

ČÁST DRUHÁ: VÝZVY DEMOKRACIE V SOUKROMÉM PRÁVU

PROJEV SVOBODNÉ VŮLE JAKO JEDNA Z VÝZEV DEMOKRACIE

DEMONSTRATION OF A FREE WILL AS ONE OF THE DEMOCRACY CHALLENGES

Mgr. Tereza Mališová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: Doc. JUDr. Petr Tégl, Ph.D.

Klíčová slova: Dědictví, zůstavitel, závěť, vydědění, projev vůle, odvolání závěti.

Keywords: Inheritance, testator, testament, disinheritance, demonstration of a will, withdrawal of the testament.

Resumé: Autorka se na příkladu konkrétního rozhodnutí Nejvyššího soudu zabývá otázkou, zda v případě, kdy zůstavitel pořídí listinu o vydědění, ve které vydědí svého potomka, kterého dříve sepsanou závětí povolal k dědictví, nelze projev vůle zůstavitele považovat zároveň za částečné odvolání závěti. Autorka zejména poukazuje na to, že je potřeba se zaměřit na obsah listiny o vydědění – není možné se omezit pouze na posouzení dané listiny podle jejího názvu, dále na to, že zákon nevyžaduje, aby v listině, kterou se odvolává závěť, byla explicitně uvedena slova, že „se odvolává závěť“. K uvedenému autorka dále dodává, že především za situace, kdy zůstavitelka v listině o vydědění opakovaně demonstruje svou nelibost k chování svého potomka, mělo by být dle názoru autorky možné považovat listinu o vydědění rovněž za částečné odvolání závěti.

Summary: The author deals with the Supreme Court decision and asks whether in case when the testator draws up a declaration of the disinheritance in which the testator disinherits his descendent who was formerly listed in the testament as an inheritor, cannot be such declaration considered as a partial withdrawal of the testament. The author especially points out that it is necessary to focus on the content of the declaration of the disinheritance – it is not possible to focus only on the name of the document, further that the law does not require to explicitly mention the words „withdrawal of the testament“ in a document by which the testament is withdrawn and that especially in case when the testator in the declaration of the disinheritance repeatedly demonstrates his resentment to the behavior of his descendent, from the author's point of view, the declaration of the disinheritance may also be considered as a partial withdrawal of the testament.

1. Úvod

Za jedny z výzev demokracie lze dle mého názoru označit především případy uplatňování svobody, zejména svobody jednotlivce a projevy jeho svobodné vůle. Právě v souvislosti se svobodou projevu vůle bych ráda upozornila na názor Nejvyššího soudu (dále jen „NS“), který je uveden v usnesení ze dne 29. 8. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5111/2015 a který doposud nebyl překonán.

V projednávaném případě probíhalo řízení o dědictví po zůstavitelce zemřelé dne 12. 8. 2006. Zůstavitelka sepsala dne 11. 9. 1986 závěť, kterou ustanovila dědici veškerého svého majetku své děti. O deset let později pořídila zůstavitelka listinu o vydědění, kterou dle § 469a odst. 1, písm. d) zákona č. 40/1964 sb., občanský zákoník (dále jen „**OZ64**“) vydělila svého syna z důvodu vedení trvale nezřízeného života. Obecné soudy se shodly na tom, že „*projev vůle zůstavitele - porřízení listiny o vydědění konkrétního zákonného dědice, byla-li před ním porřizena závěť ve prospěch takového zákonného dědice, „musí současně bez dalšího být implicitním vyjádřením odvolání takového dřívějšího dědického titulu pro tohoto dědice“, tedy že „listina o vydědění působí zrušení předchozí závěti ve vztahu k vyděděné osobě“*. Odvolací soud se tak ztotožnil se závěrem soudu prvního stupně jednak o konkurenci závěti zůstavitelky a listiny o vydědění S. D., když uzavřel, že, „*projevila-li zůstavitelka svoji vůli syna vydědit, tj. nezachovat mu ani zákonný neopomenutelný podíl z jejího majetku, který zde bude k datu její smrti, porřením listiny o vydědění syna*“, pak „*tento její projev vůle v sobě obsahuje i vyjádření její vůle odvolat předchozí jí porřizanou závěť v jeho prospěch*“³⁰⁵. NS však zaujal opačný názor.

Vzhledem k tomu, že názor NS nebyl doposud překonán a dá se proto předpokládat, že na těchto závěrech bude setrváno i do budoucna, považuji za vhodné poukázat na to, z jakých důvodů považuji rozhodnutí NS za nepřesvědčivé.

2. Nedědění syna pouze ze zákonné dědické posloupnosti?

NS projev vůle zůstavitelky uvedený v listině o vydědění uvádějící, že zůstavitelka svého syna vydědjuje „*pro „trvale vedený nezřízený život syna“, neboť „se vyhýbá práci, prostředky na živobytí si opatřuje krádežemi, byl několikrát odsouzen pro trestný čin krádeže, a to již jako mladistvý“, a „krade i věci rodinných příslušníků“, s tím, že „důsledky vydědění se vztahují též na potomky vyděděného syna*“³⁰⁶ posoudil tak, že zůstavitelka nechtěla pouze to, aby její syn dědil ze zákonné dědické posloupnosti.

Při tomto závěru však NS zcela přehlédl, že v daném případě nemělo v případě syna k dědění ze zákonné dědické posloupnosti vůbec dojít. Zůstavitelka povolala dědici veškerého svého jmění své potomky. Testamentární dědická posloupnost je občanským zákoníkem upřednostňována. Nedojde-li k dědění ze závěti, nastane buďto zcela, nebo z části intestátní dědická posloupnost, pokud:

- „*zůstavitel pro případ smrti nepořídil vůbec, nebo jen z části, resp. jeho porřízení bylo shledáno neplatným nebo se k němu nepřihlíží (...)*;
- *Zůstavitel svou závěť zrušil (...), nebo zrušil (se souhlasem smluvního dědice) své povinnosti z dědické smlouvy (...), popř. dědická smlouva byla zrušena ujednáním stran;*
- *Zůstavitelem povolání dědicové (všichni nebo někteří z nich) dědictví odmítli, anebo byli z dědického práva vyloučeni, neboť se stali dědicky nezpůsobilými (...) a nedošlo k substituci*

³⁰⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. srpna 2016, sp. zn. 21 Cdo 5111/2015.

³⁰⁶ Tamtéž.

(...), případně uvolněný dědický podíl (...) nepřiřostl k podílům ostatních povolaných dědiců, ale připadl zákonným dědicům;

- *Je testamentární posloupnost omezena rozvazovací podmínkou nebo na určitou dobu, v důsledku doložení času – končící lhůtou (...).* ³⁰⁷

Zůstavitelka v uváděném případě však pořídila závěť a jejímu synovi se podle závěti mělo dostat dokonce více, než kolik by odpovídalo jeho právu na povinný díl – k jeho dědění ze zákonné dědické posloupnosti by tak vůbec nedošlo a intestátní dědická posloupnost by nenastávala ani z žádného z výše uvedených důvodů. Testamentární posloupnost nebyla omezena žádnou podmínkou, nedošlo ke zrušení závěti, neočekávalo se ani odmítnutí dědictví povolanými dědici. Již z tohoto důvodu mám za to, že projev vůle zůstavitelky nemohl směřovat k tomu, aby její syn nedědil ze zákonné posloupnosti. Podle § 35 odst. 2 OZ64 i podle § 556 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“) platí, že právní úkon (jednání) vyjádřené slovy se vykládá podle úmyslu jednatelce. V situaci, kdy existovala závěť, je přitom podle mého názoru zřejmé, že listinou o vydědění nechtěla zůstavitelka vyloučit svého syna pouze z dědění ze zákona, neboť k dědění ze zákona by vůbec nedocházelo.

V případě smrti zůstavitelky by její syn dědil ze závěti. Dědické podíly potomků stanovené v závěti navíc odpovídaly výši jejich povinného dílu, tedy bylo vyhověno znění § 479 OZ64, podle kterého se nezletilým potomkům musí dostat alespoň tolik, kolik činí jejich dědický podíl ze zákona – zletilým alespoň jedna polovina jejich dědického podílu ze zákona. V případě, že by zůstavitelka stanovila svým potomkům v závěti nižší dědické podíly, než které by jim připadly podle § 479 OZ64, byla by závěť v této části neplatná, pokud by nedošlo k vydědění potomků. V tomto případě však byly závěti stanoveny dostatečně veliké dědické podíly a pro zachování platnosti celé závěti proto nebylo nutné syna zůstavitelky vydědit.

3. Výklad projevu vůle

O náležitostech listiny o vydědění a o jejím zrušení platí obdobně ustanovení § 476 a § 480 OZ64. Podle § 480 odst. 1 OZ64 se závěť zrušuje platnou závětí pozdější, pokud vedle ní nemůže obstát, anebo odvoláním závěti; odvolání musí mít formu, jaké je třeba k závěti. Zákon hovoří pouze o formě, jaká je potřeba k závěti, nehovoří o tom, že by takové jednání muselo být učiněno přímo v nové závěti. Zůstavitelka v listině o vydědění poměrně jasně demonstrovala svůj postoj ke svému synovi, když detailně popsala svou nelibost k jeho způsobu života spočívajícím v tom, že se vyhýbá práci a peníze na živobytí si obstarává pouze krádežemi, za což byl již několikrát pravomocně odsouzen, a to dokonce jako mladistvý. Neštítel se dokonce ani toho, aby ukradl věci i svým rodinným příslušníkům. Zůstavitelka v listině o vydědění navíc ani nenaznačila, že by i přes toto chování měl mít její syn nárok na jakoukoliv část dědictví, naopak tím podle mého názoru doložila svůj úmysl, že si nepřeje, aby její syn cokoliv dědil.

Domnívám se, že v případě použití empirického výkladu, kterým zjišťujeme „*co se jeví jako skutečná vůle jednatelce ze všech možných okolností, ze kterých lze na tuto vůli usuzovat*“, ³⁰⁸ však musíme dospět k opačnému názoru než NS. V případě, kdy je sepsána závěť a zůstavitelka později pořídí listinu, ve které uvádí, že si nepřeje, aby její syn dědil, se mi jeví její projev vůle jako zřejmý. Zůstavitelka nechtěla, aby její syn vůbec dědil. Nejen ze zákonné posloupnosti – která zde navíc

³⁰⁷ SVOBODA, Jiří. In FIALA, Roman, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský zákoník: komentář, Svazek IV*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 377.

³⁰⁸ MELZER, Filip. In MELZER, Filip, TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: komentář, Svazek III*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 588.

vůbec nepřipadala v úvahu, ale ani z testamentární posloupnosti. Zůstavitelka samozřejmě mohla pořídit novou závěť, ve které by dědici ustanovila pouze své zbývající dva potomky a zároveň mohla svého syna vydědit, ale takový postup by byl nadbytečný a zbytečně komplikovaný. Jednodušší tudíž bylo pouze učinit projev vůle, kterým zůstavitelka demonstruje svou vůli, aby její syn nedědil. Je přitom známo, že *falsa demonstratio non nocet*. Byť tedy zůstavitelka listinu nazvala listinou o vydědění, nelze se při zkoumání takové listiny omezit pouze na její název, ale je nezbytné zkoumat její obsah, tedy to, co jejím pořízením chtěla zůstavitelka učinit.

„K odvolání závěti je potřeba stejné formy jako k pořízení závěti. To ovšem neznamená, že odvolání závěti musí být učiněno v téže konkrétní formě v jaké byla pořízena závěť, kterou zůstavitel odvolává. (...) Odvolání závěti může být pořízeno jako samostatný právní úkon, ale může být pojato i do nové závěti či listiny o vydědění jako jejich součást. (...) Není nutno, aby zůstavitel použil výrazu „odvolávám závěť“. Může použít i jiného výrazu, je-li z úkonu zřejmé, že jeho vůle směřovala ke zrušení závěti (...).“³⁰⁹ Z uvedeného je proto zřejmé, že není správný ani názor NS, podle kterého nemohlo dojít k částečnému odvolání závěti, neboť zůstavitelka v listině o vydědění neuvedla konkrétní údaj o datu závěti, příp. paušální ustanovení o zrušení všech předchozích závětí zůstavitelky. Domnívám se, že projevená vůle zůstavitelky byla zřejmá, navíc OZ nevyžaduje, aby při odvolání závěti bylo uváděno konkrétní datum závěti. Zůstavitelka navíc pořídila pouze jedinou závěť – nemohly proto vznikat pochybnosti o tom, která závěť se částečně odvolává.

4. Pořízení listiny o vydědění jako (částečné) odvolání závěti

Další nepřesvědčivost závěrů NS spatřuji v tom, že podle NS sepsání listiny o vydědění má za následek vydědění dědice pouze v rozsahu, ve kterém by mu dědické právo náleželo ze zákonné dědické posloupnosti. Aby pořízením listiny o vydědění bylo také vyloučení dědění ze závěti takového potomka, muselo by to být podle NS výslovně uvedeno v listině o vydědění. *„Na zrušení závěti ve smyslu ustanovení § 480 odst. 1 obč. zák. proto nelze usuzovat z pouhé skutečnosti, že zůstavitel později pořídil listinu o vydědění, již vydědil (...) závěti obmyšleného potomka. Pořídí-li tedy zůstavitel ve prospěch svého potomka závěť, lze toto pořízení pro případ smrti zrušit pouze tím, že zůstavitel pořídí další závěť, vedle které nemůže dříve pořízená závěť obstát, případně zničí listinu, na které byla závěť sepsána, nebo tím, že dříve pořízenou závěť výslovně odvolá samostatným právním úkonem nebo právním úkonem, jenž bude jako součást pojato do nové závěti či listiny o vydědění.“³¹⁰*

NS se tedy neztotožnil se závěry obecných soudů, podle nichž je pořízení listiny o vydědění konkrétního dědice zároveň odvoláním dřívějšího dědického titulu takového dědice. Podle mého názoru lze naopak souhlasit s obecnými soudy. Platí – a NS toto ani nikterak nezpochybňuje – že v případě, kdy pozdější závěť dojde k povolání dříve vyděděného potomka, má takovéto povolání za dědice stejné účinky, jako by pořízením závěti došlo k odvolání vydědění. Domnívám se, že neexistuje logické zdůvodnění toho, proč by totéž nemohlo fungovat také opačně, tedy aby pozdějším pořízením listiny o vydědění docházelo k (částečnému) odvolání dřívější závěti.

5. Závěr

³⁰⁹ MUZIKÁŘ, Ladislav. In ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. I. svazek, § 1–487*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 1299.

³¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. srpna 2016, sp. zn. 21 Cdo 5111/2015.

Domnívám se tedy, že NS v uvedeném případě nepostupoval správně, pokud za situace, kdy byla pořízena závěť a vůbec nemělo dojít k dědění ze zákonné dědické posloupnosti, dovodil, že zůstavitelka nechtěla pouze to, aby její syn dědil ze zákonné dědické posloupnosti, ale přála si, aby dědil ze závěti. Za situace, kdy zůstavitelka opakovaně uvádí, že se jí nelíbí styl života jejího syna, přičemž zejména upozorňuje na to, že byl několikrát i odsouzen a kradl také věci svým rodinným příslušníkům, je zřejmý negativní postoj zůstavitelky k jejímu synovi. Zůstavitelka navíc v listině o vydědění ani náznakem neuváděla, že by si přála, aby její syn obdržel cokoli z pozůstalosti. Navíc NS bez jakéhokoli bližšího zdůvodnění pouze konstatoval, že pořízení pozdější listiny o vydědění nelze chápat jako odvolání dřívější závěti. Mám však za to, že projev vůle zůstavitelky obsažený v listině o vydědění jasně demonstroval její vůli, aby její syn neobdržel z pozůstalosti nic, a proto mělo být v co nejširším možném rozsahu vyhověno vůli zůstavitelky a tato listina měla být chápána jako částečné odvolání závěti.

Seznam použitých zdrojů

- ELIÁŠ, Karel a kol. *Občanský zákoník. Velký akademický komentář. I. svazek, § 1–487*. 1. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 2640.
- FIALA, Roman, DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Občanský zákoník: komentář, Svazek IV*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 648.
- MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: komentář, Svazek III*. 1. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 1264.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. srpna 2016, sp. zn. 21 Cdo 5111/2015
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

JMÉNO ČLOVĚKA JAKO OCHRANNÁ ZNÁMKA

PERSONAL NAME AS A TRADE MARK

Mgr. Martina Kopcová³¹¹

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: Prof. JUDr. Ivo Telec, Ph.D, CSc.

Klíčová slova: Osobní jméno, příjmení, ochranná známka.

Keywords: Personal name, trade marks.

Resumé: Příspěvek pojednává o vybraných problematických aspektech užití osobního jména a příjmení člověka v rámci podnikatelské činnosti v kontextu známkového práva a práva na ochranu před nekalou soutěží.

Summary: The contribution deals with certain problematic aspects of using a personal name within the scope of business from the perspective of trademark law and law against an unfair competition.

1. Úvod

Použití osobního jména při podnikání je poměrně standartní záležitostí. Typicky tato situace nastává u tvůrčích profesí, jako jsou návrháři nebo designeři, a dále u sportovců nebo jiných celebrit propagujících tak své výrobky nebo služby. Příkladem lze uvést slovní ochrannou známku "JIRINA BOHDALOVÁ"³¹², "TIGER WOODS"³¹³ nebo "VICTORIA BECKHAM"³¹⁴.

Ochranné známky, pod nimiž jsou v rámci podnikatelské činnosti jejich vlastníka (tj. konkrétní fyzické osoby nebo společnosti) výrobky či služby nabízeny veřejnosti, se mohou stát hlavním aktivem jeho podnikání. Pokud pak má dojít k převodu nebo přechodu takové známky na třetí subjekt, může její nabyvatel požadovat, aby se dosavadní vlastník ochranné známky smluvně zavázal, nadále své jméno v obchodním styku neužívat. V opačném případě hrozí, že se původní

³¹¹ Autorka je externí doktorandkou na katedře soukromého práva a civilního procesu Právnické fakulty UP. Příspěvek je dílčím výstupem grantového projektu IGA_PF_2018_006 "Ochranné známky v kontextu nekalé soutěže" – Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta.

³¹² Ochranná známka č. 335556, registrovaná dne 3. 1. 2014 pro výrobky a služby ve třídách 3, 9, 14, 16, 18, 20, 21, 25, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 41, 43.

³¹³ Ochranná známka č. 1021795, registrovaná dne 15. 9. 2009 pro služby ve třídě 41.

³¹⁴ Ochranná známka č. 18008804, registrovaná dne 22. 1. 2007 pro výrobky a služby ve třídách 3, 6, 9, 14, 16, 18, 24, 25, 26, 28 a 41.

vlastník známky užitím svého jména v rámci kontinuálního podnikání dostane do konfliktu s právy nového nabyvatele známky.

Problematická může být naopak i situace, kdy se podnikatel rozhodne užívat své jméno a příjmení pro výrobky nebo služby, pro které je již registrováno shodné či podobné označení jako ochranná známka. Za určitých okolností se totiž může užití vlastního jména pro výrobky a služby totožné s těmi, pro které je zapsána předmětná ochranná známka, rovnat zásahu do práv z ní plynoucích a zakládat tak jejímu vlastníku některé zákonné nároky.

2. Zařazení jména v systému práva

Spolu s právem na lidskou důstojnost, osobní čest a dobrou pověst patří jméno k osobnostním právům, která tvoří určitou ucelenou kapitolu v rámci široce chápaného práva na soukromí.³¹⁵

Jméno člověka se v rámci české právní úpravy objevuje hned v několika předpisech³¹⁶. Dle hierarchie právních norem je předně potřeba poukázat na čl. 10 Listiny základních práv a Svobod ("Listina"), v souladu s níž má každý právo, aby jeho jméno bylo chráněno.

3. Ochrana jména dle ustanovení OZ

Na zákonné úrovni je jméno člověka upraveno primárně v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů ("OZ"), který v § 77 odst. 1 stanoví, že *"jménem člověka je jeho osobní jméno a příjmení, popřípadě jeho další jména a rodné příjmení, která mu podle zákona náleží."*³¹⁷ Jméno člověka má v soukromoprávním styku dvojí úlohu. Jednak lze jméno považovat za jeden z projevů lidství (přírozenoprávní povaha jména) a vedle toho také pravidelné označení konkrétního člověka (statusová povaha jména).³¹⁸ Osobnostní ochrana jména člověka je pro svá specifika oproti ostatním složkám osobnosti, vyčleněna mimo rámec ochrany osobnosti zakotvené jinak v § 81 an. OZ.³¹⁹

Ochranu osobnosti člověka v souvislosti s užitím jména je v kontextu výše uvedeného členění potřeba rozlišovat na ochranu původem přírozenoprávní (tj. např. ochrana důstojnosti, cti či vážnosti při užití jména) a ochranu původem statusovou (tj. např. neoprávněný zásah do jména). Je tedy potřeba oddělit případy, kdy je nositeli jména poskytována "pouze" statusová ochrana takového jména ve smyslu § 78 OZ, a případy, kdy užitím jména (třetí osobou) dochází současně k zásahu do dalších stránek osobnosti člověka ve smyslu § 81 OZ.³²⁰ Specifikem jména je, že není přirozenou součástí osobnosti, nýbrž důsledkem společenského vývoje. Protože se tedy člověk se jménem nerodí, nejedná se o hodnotu vrozenou, ale o statek osobnostní (nemajetkové) povahy.

³¹⁵ Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, str. 282.

³¹⁶ Mimo výčet níže uvedených právních předpisů lze pro úplnost poukázat rovněž na zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících předpisů, v platném znění.

³¹⁷ § 77 odst. 1 OZ. Pro účely tohoto příspěvku je termín "jméno" užíván dále v textu jako zkratka zahrnující jak osobní jméno, tak příjmení nebo jen příjmení.

³¹⁸ Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*, 1. vydání, 2014, s. 366 – 369.

³¹⁹ Tamtéž.

³²⁰ Tamtéž.

Zásahem do samotného jména tedy bez dalšího nevzniká újma na přirozeném právu člověka, ale může vzniknout jiná újma nemajetkové (osobnostní) povahy.³²¹

Pokud v důsledku neoprávněného užití jména dojde ke snížení důstojnosti jeho nositele nebo zásahu do jeho soukromí, bude se jednat o neoprávněný zásah do absolutního osobnostního práva člověka, resp. jeho přirozených práv.

V této souvislosti je vhodné připomenout, že povinnost k náhradě nemajetkové újmy poskytnutím přiměřeného zadostiučinění vzniká pouze pro případ újmy na přirozených právech člověka, nikoli však pro jiné případy nemajetkové újmy³²², byť osobnostní povahy.³²³

4. Ochrana jména dle ustanovení ZOZ

Zvláštní ochrana jména je zakotvena v zákoně č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, ve znění pozdějších předpisů ("ZOZ").

V souladu s § 1a ZOZ se označení, tvořené zcela nebo z části osobním jménem, může stát ochrannou známkou za předpokladu, že je způsobilé (i) odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků nebo služeb jiné osoby, a (ii) být vyjádřeno v rejstříku ochranných známek ("**Rejstřík**") způsobem, který příslušným orgánům a veřejnosti umožní jasně a přesně určit předmět ochrany poskytnuté vlastníku ochranné známky.

5. Jméno jako relativní důvod zápisné nezpůsobilosti

Jedním z cílů novely ZOZ, která do českého právního řádu transponuje směrnici 2015/2436³²⁴, a která nabyla účinnosti k 1. 1. 2019, bylo mj. upřesnit úpravu obrany vlastního jména ve vztahu k ochranné známce.³²⁵ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. f)³²⁶ tak dává možnost fyzické osobě, jejíž právo na ochranu osobnosti, zejména právo na jméno, může být dotčeno přihlašovaným označením, aby podala námitky proti jeho zápisu do Rejstříku u Úřadu průmyslového vlastnictví ("**Úřad**"). Námitky může podat rovněž osoba, která je oprávněna tato práva uplatňovat. Uvedené tak reflektuje čl. 5 odst. 4 písm. b) bod i) Směrnice.

6. Limitace výkonu práv vlastníka ochranné známky

Jméno a příjmení však zaujímá významnou roli v ZOZ také v § 10 odst. 1 písm. a), který vymezuje limity účinků plynoucích z již zapsané ochranné známky, když stanovuje, že práva plynoucí z ochranné známky by neměla jejího vlastníka opravňovat k tomu, aby třetím osobám zakázal užívání jejich jména a příjmení, jedná-li se o fyzické osoby, je-li užívání v souladu s poctivými obchodními zvyklostmi a zásadami poctivého obchodního styku (slovy Směrnice: *zvyklostmi v daném*

³²¹ Tamtéž, str. 370 – 379.

³²² Srov. § 2956 OZ.

³²³ Lavický, P. a kol.: Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654), 1. vydání, 2014, s. 370 – 379.

³²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách ("Směrnice").

³²⁵ Důvodová zpráva k novele zákona o ochranných známkách. Sněmovní tisk č. 168, str. 44.

³²⁶ Dříve § 7 odst. 1 písm. h) ve znění ZOZ účinném do 1. 1. 2019.

odvětví³²⁷). Toto ustanovení ZOZ je tedy potřeba vzít v úvahu za situace, kdy by se vlastník zapsané ochranné známky chtěl domáhat, aby se třetí osoba zdržela užívání svého jména a příjmení, pokud by se vlastník známky cítil být (takovým užitím) dotčen na svých právech.

7. Judikatura SD EU

Na úvod lze uvést, že na unijní úrovni neexistují žádná konkrétní pravidla, která by měla být zohledňována při posuzování pravděpodobnosti záměny na straně veřejnosti mezi dvěma kolidujícími označeními, která jsou tvořena jménem. Nicméně, s ohledem na rozdílnou povahu jména a příjmení, bude potřeba zvážit, zejména, zda je předmětné jméno a/nebo příjmení běžné či naopak rozšířené, a to i ve vazbě na území pro které má být známka zapsána.³²⁸

7.1. Nichols

SD EU se v rámci své rozhodovací činnosti v souvislosti se jménem fyzické osoby zabýval mj. otázkou posouzení existence či neexistence rozlišovací způsobilosti ochranné známky tvořené příjmením.³²⁹ V posuzovaném případě úřad pro zápis ochranných známek Spojeného království odmítl zapsat jako ochrannou známku označení tvořené příjmením, neboť dospěl k závěru, že příjmení "Nichols" je ve Spojeném království s ohledem na početnost svého výskytu v londýnském telefonním seznamu rozšířené. Úřad rozvedl, že *"čím více je jméno rozšířeno, tím méně je úřad nakloněn k jeho zápisu, pokud není prokázáno, že toto jméno skutečně nabylo rozlišovací způsobilosti. Zmíněný úřad bere v úvahu také počet zboží a služeb, jakož i počet osob, se stejným nebo podobným jménem, které mohou být tímto zápisem dotčeny."*³³⁰ Ze závěrů SD EU však vyplynulo, že stejně jako výraz běžného jazyka může i rozšířené příjmení plnit funkci označení původu ochranné známky, a tudíž rozlišit dotčené výrobky nebo služby. Posouzení existence či neexistence rozlišovací způsobilosti ochranné známky tvořené příjmením, a to dokonce rozšířeným, musí být provedeno v konkrétním případě podle kritérií použitelných na jakákoli označení, která mohou tvořit ochrannou známku.³³¹

7.2. Elizabeth Emanuel

Módní návrhářka, E. F. Emanuel, založila podnik pod názvem Elizabeth Emanuel, který vložila do jí založené společnosti s názvem Elizabeth Emanuel Plc. Tato společnost následně převedla svůj závod společně s klientelou a zapsanou ochrannou známkou na společnost Frostprint Ltd, která se v důsledku transakce přejmenovala na Elizabeth Emanuel International Ltd ("EEI"). S touto společností však návrhářka ukončila další spolupráci a EEI převedla zapsanou ochrannou známku

³²⁷ Recitál 27 Směrnice.

³²⁸ EUIPO. *Guidelines for Examination of European Union Trade Marks*. Part C. Opposition. Section 2. Chapter 7. Global Assessment. Verze 1.0 ze dne 1. 10. 2017 [online]. Str. 17-22. [13.8.2019], dostupné z: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/law_and_practice/trade_marks_practice_manual/WP_2_2017/Part-C/02-part_c_opposition_section_2/part_c_opposition_section_2_chapter_7_global_assessment/part_c_opposition_section_2_chapter_7_global_assessment_en.pdf

³²⁹ Srov. Rozhodnutí SD EU ze dne 16. září 2004 ve věci C-404/02.

³³⁰ Tamtéž, bod 12.

³³¹ Tamtéž, bod 36.

na třetí společnost, která následně podala přihlášku k zápisu nové ochranné známky ve znění "ELIZABETH EMANUEL".

Předmětem řízení bylo zjištění podmínek, za kterých může být zápis ochranné známky zamítnut z důvodu, že by mohla klamat veřejnost, pokud byla klientela spojená s touto ochrannou známkou převedena společně s podnikem vyrábějícím zboží, na které se ochranná známka vztahuje, a pokud uvedená ochranná známka, která odpovídá jménu tvůrce a prvního výrobce uvedeného zboží byla původně zapsána v jiné grafické podobě.

SD EU dospěl v posuzovaném případě k závěru, že *"aby mohla ochranná známka plnit úlohu základního prvku systému nenarušené soutěže, musí představovat záruku, že všechny výrobky a služby, které označuje, byly vyrobeny nebo poskytnuty pod kontrolou jediného podniku, kterému lze připsat odpovědnost za jejich jakost."*³³² Ochranná známka "ELIZABETH EMANUEL" může plnit tuto funkci rozlišení zboží vyrobeného určitým podnikem, zejména když uvedená ochranná známka byla na tento podnik převedena a tento podnik vyrábí stejný druh zboží. Nicméně, pokud jde o ochrannou známku odpovídající jménu osoby, důvod veřejného pořádku, který odůvodňuje zákaz zapsat ochrannou známku způsobilou klamat veřejnost, a to sice ochrana spotřebitele, musí vést k otázce ohledně nebezpečí záměny, které by taková ochranná známka mohla vyvolat u průměrného spotřebitele, zejména když osoba, jejímuž jménu odpovídá ochranná známka, původně zosobňovala původ zboží nesoucího tuto ochrannou známku.

Ačkoli tedy SD EU dovodil, že průměrný spotřebitel by mohl být ovlivněn při koupi oděvu nesoucího ochrannou známku "ELIZABETH EMANUEL" tím, že by si představoval, že se návrhářka podílí na tvorbě tohoto oděvu, vlastnosti a jakost takového oděvu zůstávají zaručeny podnikem, který je majitelem ochranné známky. Samotné jméno návrhářky (jakožto tvůrkyně a první výrobkyně), které tvoří přihlášené označení, tedy samo o sobě nemůže klamat veřejnost o povaze, jakosti nebo původu zboží, které označuje.

Výše uvedené závěry SD EU převzal v souvislosti s řízením o návrhu na zrušení ochranné známky ve svém rozhodnutí i NSS, který konstatoval, že *"Důvody pro zrušení slovní ochranné známky pro její klamavost podle § 31 odst. 1 písm. c) ZOZ nejsou dány, jestliže ochranná známka byla převedena na nového nabyvatele v souladu se zákonem a nadále je používána ve spojení se stejným druhem zboží. S ohledem na zájem na ochraně spotřebitele je ovšem třeba posoudit, zda taková ochranná známka nemůže vyvolat u průměrného spotřebitele nebezpečí záměny. Jsou-li vlastnosti a jakost zboží označovaného převáděnou slovní ochrannou známkou zaručeny osobou, která je novým majitelem této ochranné známky, nelze samotný převod ochranné známky na tento subjekt považovat za takovou skutečnost, která by sama o sobě mohla klamat veřejnost o povaze, jakosti nebo původu zboží, který označuje."*³³³

8. Rozhodovací praxe Úřadu

Na výše citovanou judikaturu SD EU často odkazuje ve svých rozhodnutích také Úřad. Příkladem lze uvést dvě rozhodnutí, ve kterých Úřad konstatoval, že:

"ustanovení § 7 odst. 1 písm. h)"³³⁴ koresponduje s úpravou ochrany osobnosti v občanském zákoníku. Bylo zjištěno, že příjmení namítajícího se shoduje se zněním přihlašovaného označení. Je

³³² Rozhodnutí SD EU ze dne 30. 3. 2006 ve věci C-259/04, bod 44.

³³³ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2015, č.j. 5 As 125/2014-27.

³³⁴ Po účinnosti novely nově § 7 odst. 1 písm. f) ZOZ.

*nutno konstatovat, že nositelem shodného příjmení je celá řada dalších osob a namítající neprokázal, že by přihlašovaným označením byla dotčena konkrétně jeho osoba, neboť námitka z tohoto důvodu by mohla obstát jedině tehdy, že by se v případě namítajícího jednalo o populární osobnost, o níž je známo, že má specifický vztah k výrobkům, pro které je zápis známky uplatňován. Takové skutečnosti v řízení doloženy nebyly."*³³⁵

*"Pro rozhodnutí o námitkách proti zápisu přihlašovaného označení do rejstříku ochranných známek z hlediska ustanovení § 7 odst. 1 písm. h) je podstatné zjištění, zda přihlašovaným označením mohou být dotčena práva na jméno a na ochranu projevů osobní povahy fyzické osoby. [...] Namítající ve svém návrhu uvedl, že jeho právo na jméno může být v budoucnu dotčeno přihlašovaným označením. Obava namítajícího je v tomto případě neoprávněná, neboť je jeho zákonnou povinností jako osoby nezapsané do obchodního rejstříku činit veškeré právní úkony pod svým jménem a příjmením"*³³⁶

9. Konfliktní situace

Pokud bychom tedy aplikovali výše naznačená ustanovení zákona na některé praktické situace, lze dospět k následujícím závěrům:

9.1. Konflikt jména s ochrannou známkou

Za předpokladu, že se jméno člověka užitý v obchodním styku pro určitý výrobek nebo službu dostane do konfliktu s ochrannou známkou, která je registrována pro shodné nebo podobné výrobky nebo služby, lze očekávat, že se její vlastník bude bránit žalobou na ochranu před zásahem do práv z takové známky a případně též žalobou na ochranu před nekalou soutěží³³⁷. Lze však předpokládat, že pokud bylo jméno užito v souladu s obchodními zvyklostmi a zásadami poctivého obchodního styku, bude vlastník ochranné známky ve svém požadavku zakázat užití jména takové fyzické osoby limitován právě s odkazem na § 10 odst. 1 písm. a) ZOZ. Pokud totiž podnikatel nemá obchodní firmu, je v souladu s § 422 OZ povinen při svém podnikání právně jednat pod vlastním jménem a tato zákonná povinnost nemůže ustoupit právům vlastníka ochranné známky, který by se chtěl domáhat toho, aby třetí osoba nenabízela výrobky a služby pod svým vlastním jménem.

V opačném případě, tj. za situace kdy se fyzická osoba má v úmyslu bránit proti zápisu označení do Rejstříku, protože by tím mohlo být dotčeno právo na ochranu její osobnosti, zejména pak právo na jméno, je na místě uvažovat o podání námitek dle § 7 odst. 1 písm. f) ZOZ. Bude následně na Úřadu, aby vyhodnotil, zda s ohledem na okolnosti případu, může být namítající zápisem ochranné známky dotčen na svém právu ke jménu. V závislosti na intenzitě zásahu neoprávněným užitím jména lze dále uvažovat o uplatnění zdržovacího a odstraňovacího nároku ve smyslu § 78 odst. 1 OZ, případně též nároku na náhradu nemajetkové újmy.

9.2. Převod ochranné známky tvořené zcela nebo z části jménem

V případě převodu ochranné známky na třetí subjekt (bez ohledu na to, zda k němu došlo samostatně nebo v rámci převodu obchodního závodu), je třeba v kontextu rozhodovací činnosti SD

³³⁵ Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 10. 4. 2006, sp. zn. O-343218.

³³⁶ Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. O-458967.

³³⁷ Za předpokladu, že bude naplněna generální klauzule nekalé soutěže ve smyslu § 2976 odst. 1 OZ.

EU připomenout, že v důsledku převodu ztrácí převodce kontrolu nad výrobky a službami (zejména pak kvalitou), které budou předmětnou ochrannou známkou, tvořenou zcela nebo z části jeho jménem, nadále označovány. Tato "ztráta kontroly" však dle názoru autorky není bezmezná, a pokud by v důsledku užití ochranné známky tvořené zcela nebo zčásti jménem jejího převodce, došlo k jeho difamací nebo zásahu do jiných jeho přirozených osobnostních práv, bylo by na místě podat žalobu na ochranu osobnosti ve smyslu § 82 OZ.

Pokud by nabyvatel ochranné známky tvořené zcela nebo z části jménem fyzické osoby (například módního návrháře), která se však na produkci výrobků či jinak již nepodílí, a došlo tedy k přerušení vazby ochranné známky s osobností nositelé jména, se kterým byla původně spjata až do té míry, že další prezentace výrobků či služeb pod též ochrannou známkou, by mohla u průměrného spotřebitele vyvolat dojem, že se na jejich výrobě či jinak nositel jména nadále podílí, mohly by být splněny podmínky pro podání návrhu na zrušení takové ochranné známky z důvodu dle § 31 odst. 1 písm. c) ZOZ.

Závěrem lze doplnit, že je samozřejmě na smluvních stranách, aby si v rámci převodu ochranné známky, která je zcela nebo zčásti tvořena jménem fyzické osoby, upravili, zda převodce může nadále v obchodním styku užívat své jméno ve spojení s určitými výrobky a službami.

10. Závěr

Jak bylo naznačeno výše, jméno člověka je chráněno před neoprávněnými zásahy jak občanským zákoníkem, tak zákonem o ochranných známkách, a může tedy docházet k souběhu ochrany jména ve smyslu relativního důvodu zápisné nezpůsobilosti označení dle ZOZ a ochrany poskytované dle § 78 OZ.

V takovém případě je nutné vždy práva k danému označení, resp. jménu, posuzovat samostatně, a pokud mezi oběma režimy ochrany nastane kolize, je třeba upřednostnit ochranu osobnostních práv k předmětnému označení před právy majetkovými.³³⁸

Seznam použitých zdrojů

- Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012. 931 s.
- Lavický, P. a kol.: *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654)*, 1. vydání, 2014. 2400 s.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sbližují právní předpisy členských států o ochranných známkách.
- Důvodová zpráva k novele zákona o ochranných známkách. Sněmovní tisk č. 168.
- EUIPO. *Guidelines for Examination of European Union Trade Marks*. Part C. Opposition. Section 2. Chapter 7. Global Assessment [online]. Verze 1.0 ze dne 1. 10. 2017. [cit 13.8.2019]. Dostupné na: https://euipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/contentPdfs/law_and_practice/trade_marks_practice_manual/WP_2_2017/Part-C/02-part_c_opposition_section_2/part_c_opposition_section_2_chapter_7_global_assessment/part_c_opposition_section_2_chapter_7_global_assessment_en.pdf
- Rozhodnutí SD EU ve věci C-404/02 ze dne 16. září 2004.

³³⁸ Koukal, P., Charvát, R., Hejdová, S., Černý, M. *Zákon o ochranných známkách. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer, a.s., 2017, str. XXX.

- Rozhodnutí SD EU ve věci C-259/04 ze dne 30. 3. 2006.
- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2015, č.j. 5 As 125/2014-27.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 10. 4. 2006, sp. zn. O-343218.
- Rozhodnutí předsedy Úřadu ze dne 24. 6. 2010, sp. zn. O-458967.

<<OBSAH>> <<INDEX>>

ČÁST TŘETÍ: VÝZVY DEMOKRACIE V JUSTICI A ADVOKACII

PROFESNÍ ETIKA A SVOBODA PROJEVU SOUDCŮ: KRITIKA UVNITŘ JUSTICE

PROFESSIONAL ETHICS AND JUDICIAL FREE SPEECH: CRITICISM IN JUDICIAL SYSTEM

Mgr. Jana Stehlíková

Právnická fakulta Masarykovy Univerzity v Brně

Recenzent: JUDr. Bc. Markéta Štěpáníková, Ph.D.

Klíčová slova: Svoboda projevu, profesní etika, kritika soudců, kritika soudních rozhodnutí, důvěra veřejnosti v soudní systém, limity svobody projevu soudců.

Keywords: Free speech, professional ethics, criticism of judges, criticism of judicial rulings, public confidence in judiciary, limits of judicial free speech.

Resumé: Příspěvek se zabývá kritikou soudních rozhodnutí, která je vyslovena soudcem. Na konkrétním případě poukazuje na problematické aspekty této kritiky. Příspěvek zdůrazňuje etické korektivy, které regulují soudcovu chování, a význam důvěry veřejnosti v soudní rozhodování. Z příspěvku vyplývá, že pro udržení důvěry veřejnosti je nezbytné, aby se soudce choval loajálně k ostatním soudcům i k celému soudnímu systému.

Summary: The article deals with the criticizing of judicial decisions by the judge. In the context of the specific case the article strikes the problematic aspects of such a critical statement. The article emphasizes the ethical correctives regulating judicial behavior and the importance of the public confidence in judicial rulings. The article says that in order to keep the public confidence, the judge must be loyal to other judges and to the judicial system, too.

1. Úvod

Respekt ke svobodě projevu a její ochrana se neodmyslitelně pojí s demokratickým uspořádáním státu. Jako stěžejní součást demokracie chápe svobodu projevu Evropský soud pro lidská práva³³⁹ i Ústavní soud, podle něhož „*je pro demokracii životní nutností šíření informací, myšlenek a názorů, ať už pochvalných, či kritických, aby byla veřejnost zásobena všemi dostupnými fakty pro vyvolání kvalitní debaty ve věcech celospolečenského zájmu*“³⁴⁰.

Tak jako je však jednou z výzev demokracie chránit tuto svobodu, tak je zapotřebí hledat a respektovat její meze, aby nedoznaly újmy jiné hodnoty, veřejné zájmy či práva jiných osob. Ze zákona je tak omezen například svobodný projev soudců, kteří nesmí narušit důstojnost soudcovského stavu, ohrozit či narušit důvěru v nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování soudů, a naopak musí dbát na zachování úcty ke svým kolegům – soudcům a dobré pověsti justice.³⁴¹

Tento příspěvek se bude zabývat tím, zda jsou zákonné limity svobody projevu soudců dostatečným korektivem, který přispívá fungování demokratické společnosti. Na konkrétním příkladu kritiky vyjádřené významným soudním funkcionářem na adresu veřejně diskutovaného soudního rozhodnutí bude poukázáno na úskalí spjatá s takovýmto projevem i význam etických korektivů, které by se měly při jednání soudce uplatnit.

2. Kritika nálezu ve věci *hotel Brioni*

Kritické výroky, které upoutaly pozornost veřejnosti téměř stejně jako jimi kritizovaný nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18³⁴², pronesl dne 2. 6. 2019 v televizním pořadu předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský.³⁴³ Předseda Ústavního soudu se netajil tím, že nesouhlasí se závěry nálezu, podle kterých provozovatel hotelu mohl po svých klientech chtít podepsat nesouhlas s ruskou okupací Krymu.

Pavel Rychetský prohlásil, že „*je ponižující v rámci spotřebitelského vztahu na zákazníkovu požadovat písemné prohlášení, že souhlasí, nebo nesouhlasí s politikou svého státu. Není přípustné skutečně diskriminovat podle státního občanství*“³⁴⁴. Dále předseda Ústavního soudu konstatoval, že *je sice vázán jistou mírou loajality, ale že se za nález hluboce stydí a uvítal by, kdyby Nejvyšší správní soud či Česká obchodní inspekce nález při svém rozhodování nerespektovaly*.³⁴⁵

Názor Pavla Rychetského byl příspěvkem do veřejné debaty o tématu, které rezonovalo společností. Jeho projev však vyvolal otázky, zda by takové výroky měly zaznívat z úst předsedy Ústavního soudu.

³³⁹ Podle rozsudku Evropského soudu pro lidská práva („ESLP“) ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, ve věci *Handyside proti Spojenému království*, je svoboda projevu dokonce „jedním ze základů a jednou ze základních podmínek rozvoje demokratické společnosti“.

³⁴⁰ K argumentu demokracie v nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.

³⁴¹ Srov. § 80 odst. 5 a 6 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

³⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18.

³⁴³ Vyjádření Pavla Rychetského viz Otázky Václava Moravce ze dne 2. 6. 2019 v čase 54:00 a dále [online]. © Česká televize 1996–2019 [cit. 6. 10. 2019].

³⁴⁴ Tamtéž.

³⁴⁵ Tamtéž.

2.1. Soudní rozhodnutí jako předmět kritiky

Kritika justice je důležitá, protože ji lze totiž považovat za jeden ze způsobů veřejné kontroly. Soudci jsou jako osoby veřejně činné rovněž povinni snést větší míru kritiky než běžní občané.³⁴⁶ Při kritice soudců a jejich rozhodnutí je však třeba mít na paměti, že s ohledem na zákonné požadavky na výkon soudcovské funkce jsou soudci limitováni v reakcích na sdělenou kritiku³⁴⁷.

Kritice se soudci mohou snažit předcházet důkladným odůvodňování svých rozhodnutí a svým příkladným chováním. S vyřčenou kritikou mohou následně (poté, co věc přestane být „živou“) polemizovat v odborné debatě. Tímto způsobem může kritika přispět nejen ke třibení názorů, ale také k prohlubování odbornosti členů soudcovského stavu. Nevhodně formulovaná kritika však s sebou může nést i ryze negativní důsledky (například poškození dobré pověsti soudnictví).³⁴⁸

Kritika nálezu ve věci *hotel Brioni* nemíří primárně proti soudcům, ale proti výsledku jejich rozhodovací činnosti. Zejména z první části kritického výroku je patrná věcná souvislost kritiky a jejího předmětu. Je tedy zjevné, že primárním cílem kritiky nebylo urazit autory rozhodnutí, proto lze toto vyjádření kritiky označit za přiměřené.³⁴⁹

Způsob vyjádření hodnotového soudu (druhé části kritického výroku) je však problematictější, a to přesto, že použité výrazy samy o sobě splňují požadavky na přiměřený projev.³⁵⁰ Vyjádření „studu“ za soudní rozhodnutí jednoho z vrcholných českých soudů a zároveň výzva k jeho „nerespektování“ (navíc z úst významného soudního funkcionáře) však značně zpochybňuje autoritu konkrétních soudců a v konečném důsledku i celé justice.

V právním státě není na účastnících řízení ani soudech zavázaných kasačním rozhodnutím (v tomto případě nálezem), aby se podle svého subjektivního přesvědčení, že je rozhodnutí „dobré“ či „špatné“, rozhodli, zda jej budou respektovat. K překonání nesprávných právních názorů slouží uvnitř justice jiné mechanismy. Výrok předsedy Ústavního soudu navozuje dojem, že je legitimní ptát se, zda je potřeba řídit se soudními rozhodnutími, pokud s nimi účastník či soud nesouhlasí. Takové úvahy mohou silně ohrozit důvěru v soudy a jejich rozhodování. Pokud by totiž převládl názor, že soudy nezřídka rozhodují věcně nesprávně, a proto je není třeba respektovat, otevřel by se prostor otázkám, zda vůbec potřebujeme nezávislou a nestrannou justici.

2.2. Soudce jako kritik

Není důležité jen to, co, jak a proč je kritizováno, ale také kdo je kritikem. Nález ve věci *hotel Brioni* kritizoval soudce. Soudci nelze odeprít svobodu projevu a nelze mu zcela upřít ani možnost zapojovat se do debat veřejného zájmu. Anglický soudce Lord Mackay prohlásil, že *nerozumí tomu,*

³⁴⁶ Proti extrémním projevům kritiky navíc soudům a soudcům poskytují ochranu normy občanského i trestního práva (v nejzazším případě: trest za pohrdání soudem podle § 336 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku)

³⁴⁷ BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, geneze, garance*. Praha: Leges, 2010. s. 272-273.

³⁴⁸ Podle D. Kosaře však dnes prakticky neexistují nyní obstojné argumenty proti kritice justice (tedy ani existence takového rizika). Viz KOSAŘ, D. Kritika soudců: mýty a polopravdy. *Jurisprudence*, 2010, roč. 19, č. 5, s. 3-10.

³⁴⁹ Problematické může být na této části výroku to, zda v případě rušené věci nešlo stále o živou kauzu, která neměla být komentována vůbec.

³⁵⁰ Vedle „například „bezcharakterních českých prasat“ (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005 Tdo 1491/2004, v němž byl autor výroku potrestán za hrubou urážku státního orgánu – tato skutková podstata v trestním zákoníku však dnes již není) a jiných výrazů posuzovaných Ústavním soudem a ESLP působí kritika Pavla Rychetského z tohoto pohledu vskutku kultivovaně.

*proč by soudci měli mlčet, když si všichni ostatní mohou říkat, co chtějí.*³⁵¹ Ano, soudce nemusí pouze mlčet, ale jeho výroky musí vykazovat určitou míru zdrženlivosti a korektnosti³⁵².

Soudce totiž jmenováním do funkce přestal být běžným občanem. Získal značnou *moc* rozhodovat o právech a povinnostech svých spoluobčanů, podílet se tak na výkonu soudní moci. Spolu s tím přijal odpovědnost za výkon své funkce a spoluodpovědnost za fungování soudního systému. Podíl na moci je v tomto případě kompenzován ztrátou některých běžných občanských svobod.³⁵³ Nejen proto nepodléhá kritika soudního rozhodnutí ze strany jiného soudce stejným pravidlům jako kritika běžného občana. Kritika soudce by měla být věcnější, racionálnější a přesnější.³⁵⁴ Reakce kritizovaného soudce (resp. autora kritizovaného rozhodnutí) je omezena stejnými požadavky a pravidly jako vyjádření kritizujícího soudce. Možnost jeho obrany tak mnohdy závisí na platformě, na níž je kritika pronesena (rozdíl je například v odborném periodiku a v televizi). Veřejná kritika je navíc jen jednou z možností sdělení kritiky. Některá nesouhlasná stanoviska by měla zaznívat spíše v soukromí nejen z úcty k ostatním soudcům ale také proto, že mnohdy lze i (nebo právě) „zevnitř“ zlepšovat pověst justice.

Předseda Ústavního soudu pronesl kritiku v televizním pořadu, takže okamžitá reakce autorů kritizovaného nálezu nebyla možná. Sdělení kritiky tímto způsobem v sobě neslo riziko, že utrpí pověst soudců, kteří nález vydali, a možná pověst celého Ústavního soudu, který prostřednictvím svých soudců přiznává možná pochybení. V určitém případě by však kritika mohla mít i jiný efekt. Pokud by laická veřejnost zaznamenala, že v odborné veřejnosti panují o nálezu pochyby, vyjádřená kritika by mohla laickou veřejnost ubezpečit, že se soudci navzájem alibisticky nekryjí a že jsou naopak schopni připustit své chyby.³⁵⁵

V tomto případě však ani způsob vyjádření kritiky příliš nesvědčí o snaze upokojit veřejnost důrazem na transparentnost justice. Skutečnost, že kritiku pronesl vysoký soudní funkcionář o rozhodnutí vydaném na „jeho“ soudě, může naopak vyvolat obavy o nezávislost a možná i nestrannost uvnitř justice. Nelze totiž zcela vyloučit, že bude takto sdělená kritika vykládána jako určitý nátlak na rozhodování nejen kritizovaných soudců.³⁵⁶ Proto nejen kvůli tak citlivému tématu, jakým je sdělování kritiky, je zapotřebí hledat korektivy jednání soudce, které respektují zákonné limity výkonu soudcovské funkce, ale také přispívají k větší důvěře veřejnosti v justici.

3. Potřeba etických korektivů při kritice uvnitř justice

³⁵¹ RUBIN, G. R., Judicial Free Speech versus Judicial Neutrality in Mid-Twentieth Century England: The Last Hurrah for the Ancien Regime, *Law and History Review*, roč. 27, č. 2, 2009, s. 377.

³⁵² Korektnost a vnitřní integrita představují důležité a vzájemně propojené standardy chování soudce, stanovené v rámci Evropské unie. Chování soudce má být v očích veřejnosti „bezvadné“. Viz MOLITERNO, J. E., PATON, P. D. *Globální problémy v právu*. Praha: Walters Kluwer, 2017, s. 164.

³⁵³ V tomto kontextu se nabízí úvaha quebeckých soudců, kteří ve věci soudce Bergera konstatovali, že soudce by se měl zapojovat do veřejné debaty ohledně kontroverzních věcí pouze tehdy, pokud se dotýkají přímo fungování soudů. Viz RUSSEL, P. H. Judicial Free Speech: Justifiable Limits. *University of New Brunswick Law Journal*, č. 45, 1996, s. 160.

³⁵⁴ BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, geneze, garance*. s. 278.

³⁵⁵ O tom, jak soudci nerozumí médiím a média (a veřejnost jejich prostřednictvím) nerozumí soudcům blíže ROSENBLUM, E. F., Judicial Ethics for All: An Expansive Approach to Judicial Ethics Education. *Justice System Journal*, 2007, roč. 28, č. 3, s. 399.

³⁵⁶ K otázce strategického myšlení viz KŘÍŽKA, V. Jak myslí soudce? Krátké zamyšlení nad myšlením soudců a možnostmi, jak toho využít. *Bulletin advokacie*, roč. 2015, č. 4, s. 69-75.

Naplnit obsahem zákonné požadavky na výkon soudcovské funkce napomáhají různé etické principy. Podle Timothyho Snydera je role etiky tato: „*Pokud příslušníci dané profese nechají etiku splynout s momentálními emocemi, může se snadno stát, že se začnou vyjadřovat a jednat způsobem, který by do té doby považovali za nepřijatelný*“³⁵⁷. Právní normativní systém a systém etických norem spolu proto souzní, aby našly nejzazší mezí dovoleného projevu soudce. Vytyčení zákonných mezí projevu soudce je nezbytné pro zajištění fungování justice v demokratické společnosti. Stačí však, aby se soudce při svém jednání orientoval pouze na to, co je nezbytně nutné, nebo lze od něj požadovat „něco víc“?

3.1. Potřeba důvěry veřejnosti

Respekt k zákonným limitům možná zajistí to, aby instituce nezávislé justice zůstala zachována. Pro skutečně efektivní fungování justice je však zapotřebí, aby chování soudců bylo morálně kvalitnější, než jen „v souladu se zákonem“. Pokud by soudnictví bylo jako jízda autem, k nejbezpečnějšímu a nejplynulejšímu provozu nepřispěje pouhé sledování dopravních značek a tachometru. Dodržení maximální povolené rychlosti nezajistí hladký průběh jízdy, pokud nebudou brány v potaz další faktory (rychlost jízdy ostatních aut, nečekané nerovnosti na cestě apod.). Soudci by proto neměli „pouze jet na hranici povolené rychlosti“, ale měli by v konkrétních situacích hledat nejvhodnější způsob chování. Nejenže tak dodrží pravidla a nebudou sankcionováni, ale získají si důvěru ostatních, s nimiž přijdou do styku.

Právě důvěra veřejnosti v systém spravedlivého rozhodování je potřeba k tomu, aby justice neztratila respekt a autoritu. Díky ní také může překonat ojedinělá selhání jednotlivců v systému (tedy například i ojedinělá věcně nesprávná rozhodnutí, která vyvolávají potřebu kritiky).³⁵⁸ Význam kvalitních soudních rozhodnutí by byl totiž naprosto mizivý, pokud veřejnost nevěřila, že má smysl se podle nich řídit.

3.2. Potřeba loajality v rámci soudnictví

Aby systém získal důvěru, musí určitá důvěra být i uvnitř něj. Důležité proto je, jak se soudci chovají k sobě navzájem.³⁵⁹ Soudci by měli mít také v úctě samotný systém soudnictví. Tyto požadavky nejen na chování soudců lze souhrnně označit jako požadavek loajality k sobě navzájem a k systému soudnictví. Loajalita by měla sloužit soudcům jako korektiv jejich jednání ve snaze zajistit sobě a celé justici důvěru veřejnosti. Prizmatem loajality lze nahlížet rovněž na problematiku kritiky uvnitř justice.

Z hlediska uplatnění loajality při vyjadřování kritiky soudců mohou nastat různé situace. Lze si představit situaci, že je vydáno kontroverzní soudní rozhodnutí, které jiný soudce považuje za hodné veřejné kritiky. Právní závěry rozhodnutí však již byly předmětem polemiky v odborných článcích. Účel kritiky ve smyslu projevu veřejné kontroly tak byl splněn, debatě o věcech veřejných již také bylo učiněno za dost a soudci měli rovněž možnost získat nové poznatky z odborné debaty.

V takovém případě odpadá důvod veřejné kritiky a je spíše namístě, aby byla kritika sdělena v soukromí. K tomu je zapotřebí, aby se soudce - kritik dokázal oprostit od svého ega a potřeby

³⁵⁷ SNYDER, T. *Tyranie. 20 lekcí z 20. století*. Praha: PROSTOR/Paseka, 2017. s. 34.

³⁵⁸ SOBEK, T. a kol. *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, s. 168.

³⁵⁹ Podle W. G. Rosse dokonce nedostatek soudcovské slušnosti, profesní zdvořilosti a respektu mezi soudci přispívá k podřívání institucionální legitimacy soudů. ROSS, W. G. Civility among Judges: Charting the Bounds of Proper Criticism by Judges of Other Judges. *Florida Law Review*, 1999, roč. 51, č. 5, s. 958.

projevit svůj vlastní „správný“ názor na kritizovanou věc a jednal v duchu hesla Tří mušketýrů: „Jeden za všechny a všichni za jednoho.“ Každý jednotlivý soudce je totiž součástí množiny soudců, která i tímto způsobem usiluje o důvěru veřejnosti. Proto je potřeba, aby se jednotliví soudci chovali k sobě loajálně. Toho dosáhnou tehdy, pokud správně uváží, zda kritika zamýšlená kritika prospěje justici, či pouze jim samotným.

Jindy však může vyvstat potřeba hájit dobrou pověst soudnictví, kterou některý z členů soudcovského stavu svým jednáním ohrozil a není schopen či ochoten situaci řešit (po předchozí soukromé rozpravě). Zpravidla půjde o situace, o nichž nebude možné vést odbornou debatu (nikoliv tedy o soudní rozhodnutí, s jehož závěry lze polemizovat). Bude-li jednání některého ze soudců ohrožující dobrou pověst justice veřejně známé, pak je na místě, aby se k němu jeho kolegové soudci veřejně kriticky vyjádřili, a to přesto, že to pro ně může být lidsky velmi nepříjemné. V opačném případě totiž ponechají na veřejnosti, aby si učinila názor na to, jak se justice staví k problematickým jednáním jednotlivých soudců, a umožnila jí pochybovat o tom, jaké hodnoty justice zastává.

Tehdy musí na pomyslných miskách vah převážít loajalita vůči celému systému soudnictví. Situace vystihuje citát z knihy Harry Potter a kámen mudrců: „Chce to hodně odvahy postavit se svým nepřátelům, alespoň stejně tolik odvahy ale vyžaduje postavit se svým přátelům.“³⁶⁰ Ať už by tedy kritizovaného a kritizujícího soudce pojil přátelský vztah, či nikoliv, je třeba si uvědomit, že v některých chvílích je nutné hájit aktivně dobrou pověst justice.

Loajalita mezi soudci a v systému soudnictví tedy neznamená ani slepou oddanost soudce vůči ostatním soudcům ani pokrytecké zatajování skutečností před veřejností. V kontextu vyjadřování kritiky se loajalita projevuje naopak jako korektiv, který s ohledem na chráněné hodnoty a zájmy (jako je dobrá pověst a existence nezávislé, nestranné a spravedlivé justice) reguluje, co, kde, kdy a jak má zaznít, aby si justice uchovala důvěru veřejnosti.

4. Závěr

Tento příspěvek si kladl za cíl rozebrat problematické aspekty kritického projevu soudců nejen z hlediska práva, ale zejména z hlediska etiky. Aby justice v demokratické společnosti justice obstála, potřebuje, aby veřejnost měla v její nezávislé, nestranné a spravedlivé rozhodování důvěru. Tu si získá a udrží tehdy, budou-li se její členové, soudci, řídit nejen právními, ale také etickými normami, a budou se snažit klást si správné otázky, které jim pomohou zachovat se v konkrétní situaci lépe, než jen pouze „na hranici zákonných pravidel. Jeden z prostředků k nabytí důvěry veřejnosti představuje loajalita, která prostupuje vztahy mezi soudci i vztahy soudců k systému justice. Pokud se soudci budou chovat loajálně, nebudou svými kritickými výroky narušovat důvěru veřejnosti ani respekt k výsledkům svého rozhodování.

Seznam zdrojů

- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Rozsudek ESLP ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, ve věci *Handyside proti Spojenému království*.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03

³⁶⁰ ROWLINGOVÁ, J. K. *Harry Potter a Kámen mudrců*. Praha: Albatros, 2015, s. 251.

- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 3212/18
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2005 Tdo 1491/2004
- BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, geneze, garance*. Praha: Leges, 2010. 384 s. ISBN 978-80-87212-42-4.
- KOSAŘ, D. Kritika soudců: mýty a polopravdy. *Jurisprudence*, 2010, roč. 19, č. 5, s. 3-10. ISSN 1802-3843.
- KŘÍŽKA, V. Jak myslí soudce? Krátké zamyšlení nad myšlením soudců a možnostmi, jak toho využít. *Bulletin advokacie*, roč. 2015, č. 4, s. 69-75.
- MOLITERNO, J. E., PATON, P. D. *Globální problémy v právu*. Praha: Walters Kluwer, 2017, 212 s. ISBN 978-80-7552-838-4.
- RUBIN, G. R., Judicial Free Speech versus Judicial Neutrality in Mid-Twentieth Century England: The Last Hurrah for the Ancien Regime, *Law and History Review*, roč. 27, č. 2, 2009, s. 373-412.
- ROSENBLUM, E. F., Judicial Ethics for All: An Expansive Approach to Judicial Ethics Education. *Justice System Journal*, 2007, roč. 28, č. 3, s. 394-404.
- ROSS, W. G. Civility among Judges: Charting the Bounds of Proper Criticism by Judges of Other Judges. *Florida Law Review*, 1999, roč. 51, č. 5, s. 957-974.
- ROWLINGOVÁ, J. K. *Harry Potter a Kámen mudrců*. Praha: Albatros, 2015, 256 s. ISBN 978-80-00-04039-4.
- RUSSEL, P. H. Judicial Free Speech: Justifiable Limits. *University of New Brunswick Law Journal*, č. 45, 1996, s. 155-160.
- SNYDER, T. *Tyranie. 20 lekcí z 20. století*. Praha: PROSTOR/Paseka, 2017. s. 120. ISBN 978-80-7432-838-1.
- SOBEK, T. a kol. *Právní etika*. Praha: Leges, 2019, 464 s. ISBN 978-80-7502-333-9.
- Otázky Václava Moravce ze dne 2. 6. 2019 v čase 54:00 a dále [online]. © Česká televize 1996–2019 [cit. 6. 10. 2019]. Dostupné z: <https://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1126672097-otazky-vaclava-moravce/219411030500602>

<<OBSAH>> <<INDEX>>

ROLE SOUDCE V CIVILNÍM ŘÍZENÍ S OHLEDEM NA KONCEPT "PROBLEM-SOLVING" JUSTICE

ROLE OF A JUDGE IN CIVIL PROCEEDINGS WITH REGARD TO CONCEPT OF "PROBLEM-SOLVING" JUSTICE

Mgr. Drahomíra Němcová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: Mgr. Lic. et Mgr. Ingrid Kovářová Kochová, Ph. D.

Klíčová slova: Civilní proces, Role soudce, Sociální koncepce, Usmiřování, Řešení problému, Terapeutická jurisprudence, Judikurní činnost, ADR metody.

Keywords: Civil procedure, Role of a judge, Social Concept of Civil Procedure, Conciliation, Problem-Solving Justice, Therapeutical Jurisprudence, Decision-making process, ADR methods.

Resumé: Příspěvek zkoumal, do jaké míry má být role soudce v civilním řízení aktivní, zejména s ohledem na jeho usmiřovací roli a koncept "problem-solving justice". Pojetí právního státu se vyvíjí a současně s tím je nutné zkoumat, zda role práva v civilním procesu (civilní justice) rovněž nevykazuje posun směrem k soudům, které slouží spíše než k direktivnímu rozhodnutí sporu k vyřešení problému vzniklému mezi stranami (tj. "problem-solving").

Příspěvek je členěn (kromě úvodu a závěru) na tři kapitoly. Ty se věnují roli soudce obecně, jeho roli coby „řešitele problému“ (usmiřovací roli) a potenciálu tohoto přístupu v rámci České republiky.

Existence ADR metod vede k tomu, že civilní proces je vnímán jako poslední možnost. Sociální koncepce civilního soudnictví však může být půdou pro argumenty preferující soudce jako „řešitele problému“. Existuje řada překážek pro uplatnění tohoto přístupu: organizační, neochota odborné veřejnosti, doktrinní důvody či konzervativnost justice.

Jedním ze způsobů, jak implementovat přístup „problem-solving“ justice je usmiřovací role soudce. To je následně úzce spjaté s terapeutickou jurisprudencí. Příspěvek v závěru prezentuje stav české civilní justice v této oblasti. Vysvětluje, proč i co by jej mohlo změnit, také v souvislosti s přípravou nového civilního řádu.

Summary: The paper examined the extent of judge's active role of in civil proceedings, especially regarding his conciliating role and the concept of "problem-solving justice". The principle of the rule of law is still evolving and at the same time it is necessary to assess whether the role of law in civil justice is shifting towards courts which primarily serve users rather than make directive decisions.

Article has (except introduction and conclusion) three chapters which deal with role of a civil judge in general, his role as a “problem-solver” (conciliator) and potential of this approach in the Czech Republic.

Alternative out-of-court dispute resolution causes that civil proceedings are perceived as a last option. Social concept of civil proceedings can be the ground for arguments preferring judges as “problem-solvers”. But many obstacles of this approach can be found: organizational, unwillingness of experts, doctrinal reasons or conservative civil justice.

One of ways how to implement “problem-solving” approach is conciliating role of a judge. This is then tightly connected with therapeutic jurisprudence. Article presents situation concerning “problem-solving” civil justice in the Czech Republic. The paper sets out why that is so and what could be done to change status quo, also in the context of preparing new civil procedure code.

1. Úvod

Podoba civilního procesu, jak jej známe dnes v prostoru (střední) Evropy, se vyvíjela poměrně dlouhou dobu, avšak jeho základní východiska pochází z konce 19. století. Společnost však od té doby zaznamenala výrazné změny, které se na úrovni civilního procesu projevují mj. v existenci ADR metod, zejména mediaci. Právě v důsledku těchto změn je nutno uvažovat o tom, jakou podobu a účel má civilní proces pro 3. tisíciletí. Součástí tohoto diskursu je i přístup k soudům jako “řešitelům problému”.³⁶¹

2. Role soudu obecně

Justici je třeba v první řadě vnímat jako veřejné dobro.³⁶² Klíčovým prvkem tohoto veřejného dobra je pak rovnováha a uspořádanost ve společnosti.³⁶³ Zároveň dochází fungováním soudů k posilování občanských práv a norem. Kromě těchto abstraktních cílů je role civilního soudu zejména v rámci soukromé funkce odstranění konkrétního sporu.³⁶⁴ Například až s vědomím existence systému adjudikace je možné dosáhnout smírného řešení sporu.

Soud je dnes vnímán jako tzv. poslední možnost, v duchu jakési anti-rozhodovací rétoriky³⁶⁵, která je přirozeným důsledkem propagace alternativních metod řešení sporu. Tato rétorika však vede k přesvědčení, že soudy jsou nutným zlem nastupujícím až v případě, že se nepodaří mezi stranami

³⁶¹ MICHRANDANI, Rekha. Beyond Therapy: Problem-Solving Courts and the Deliberative Democratic State-Rekha Michrandani. *Law and Social Inquiry*, 2008, roč. 33, č. 4, s. 853.

³⁶² GENN, Hazel. What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, roč. 24, č. 1, s. 397 [online]. Digitalcommons.law.yale.edu [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné na <<http://digitalcommons.law.yale.edu/yjhl/vol24/iss1/18>>.

³⁶³ Viz *Věcný záměr Civilního řádu soudního* [online]. Justice.cz [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné na <<https://crs.justice.cz/>>. Díl 1 Předmět úpravy a účel řízení, bod 2.

³⁶⁴ GENN: *What Is Civil...*, s. 398.

³⁶⁵ ROMUALDI, Giuliana. Problem-Solving Justice and Alternative Dispute Resolution in the Italian Legal Context. *Utrecht Law Review*, 2019, roč. 14, č. 3, s. 58. Dostupné na <<http://doi.org/10.18352/ulr.468>>.

sporu dohodnout jiným způsobem. Soud není běžně vnímán jako partner, či prostředek vyřešení problému, ale pouze jako „místo sporu“.³⁶⁶

Má však být v souladu s tímto přístupem soudce toliko manažerem sporu?³⁶⁷ Ten, který formálně dostojí liteře zákona (procesních ustanovení), či ten, který pomáhá stranám řešit problém? Diskuse o roli civilního soudu se historicky vedla skrze polemiku dvou hlavních teoretických koncepcí. Jedná se o koncepci sociální³⁶⁸ a liberální. Tyto koncepce však vznikly v jiné společenské konstelaci, například návrh F. Kleina pochází z konce 19. století. Přesto současné úvahy o roli soudce zpravidla nevykazují výrazné aktualizace těchto přístupů.

Podle všeho „*Evropa nesměruje k ničemu jinému než k uznání, prosazení a rozšíření druhého pojetí, tedy sociální koncepce civilního procesu*“.³⁶⁹ Je to dáno zejména důrazem na rychlost a hospodárnost řízení.³⁷⁰ Hospodárnost řízení však podle našeho názoru musíme vnímat jako optimální, racionální využití času a prostředků.³⁷¹ Tento výklad pak může představovat prostor pro koncepci soudnictví jako „řešitele problému“, který po posouzení jednotlivé kauzy přistupuje k účastníkům individualizovaně.

3. Civilní justice jako „řešitel problému“

3.1. Koncept problem-solving soudu

Jako alternativa (resp. aktualizace) ke dvěma hlavním koncepcím se nabízí model tzv. „problem-solving court“.³⁷² Při uvažování o roli (civilního) soudu musíme upozornit na fakt, že se jedná o

³⁶⁶ STAVINOHOVÁ, Jaruška. *Úvod do teorie občanského práva procesního*. Brno: MU, 1990, s. 62-63. „Řízení má výrazně konfliktní charakter; projevuje se „v úsilí o dosažení společensky žádoucího výsledku prostřednictvím sporu, polemiky a střetávání názorů.“

³⁶⁷ GENN: *What Is Civil...*, s. 401.

³⁶⁸ LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. 1. vydání. Brno: MU, 2014, s. 36. Sociální koncepce stojí na pravdivém zjištění skutkového stavu. Zároveň je kladen velký důraz na formy urychlování řízení a jeho hospodárnost. Viz i *Věcný záměr Civilního řádu soudního* [online]. Justice.cz [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné na <<https://crs.justice.cz/>>. Bod 35.

³⁶⁹ Tamtéž, s. 34.

³⁷⁰ STAVINOHOVÁ, Jaruška. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. Jedná se o soubor těch procesních ustanovení, která mají za cíl, „aby soudní řízení proběhlo co nejefektivněji, tedy pokud možno rychle a s vynaložením pokud možno nejmenších nákladů“ [online]. Beck-online.cz [cit. 10. 10. 2019]. Dostupné na <<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwpw64zrgu&toCid=nnptembqhfwpw64zrgu>>.

³⁷¹ Viz i význam slova hospodárnost v internetové jazykové příručce Ústavu pro jazyk český. *Internetová jazyková příručka* [online]. Prirucka.ujc.cas.cz [cit. 1. 10. 2019]. Dostupné na <<http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=hospod%C3%A1rnost>>.

³⁷² Cílem je řešit kořeny příčin chování vedoucího k trestné činnosti, využívající široké palety nápravy a kontrol společenství. In CASTELLANO, Ursula. Problem-Solving Courts: Theory and Practice. *Sociology Compass*, roč. 2011, č. 5, s. 957 a násl. Dostupné na: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1751-9020.2011.00422.x>>.

konceptu cizí českému právu.³⁷³ Původně se uplatňovala jen v trestním právu v USA, dnes se aplikuje v řadě dalších jurisdikcí.³⁷⁴

Mezi hlavní principy, tj. cíle, “problem-solving”³⁷⁵ přístupu patří: individualizované posouzení problému, mandát na ozdravení (vyřešení) problému, přímé zapojení “účastníků”, zaměření se na výstupy a snaha o změnu systému. Soudce podle tohoto modelu hraje více aktivní roli v řešení sporu.

Problem-solving courts především nastolují určitý nový trend, nové paradigma, který je úzce spjatý s úlohou práva ve společnosti obecně. Jejich úkolem je totiž “označovat kořeny příčin určitého chování”³⁷⁶, a tak ve svém důsledku řešit konkrétní sociální konflikt.

V tomto příspěvku bude k tématu “problem-solving” justice přistupováno s ohledem na jejich důraz na usmiřovací funkci soudu. Souvisejí totiž také s jinými inovacemi soudnictví, zejména alternativními metodami řešení sporu.

3.2. Aplikace “problem-solving” soudů v civilním soudnictví

Přetavit teorii “problem-solving justice” do oblasti civilního soudnictví znamená nalézt formy, jak aplikovat principy tohoto přístupu: zejména “označit za účel soudu řešení sociálního problému, vyvinout interdisciplinární spolupráci a posílit roli soudce”. Aplikaci “problem-solving” soudů však brání hned několik překážek různého charakteru:

Předně aplikaci nenahrává fakt, že hlavní aktéři národních civilních systémů zpravidla nepovažují “správu justice jako aktivitu, která se má zaměřovat na hledání adekvátního řešení k problémům předestřeným sporem”.³⁷⁷ Naopak souhlasí s tím, že “hlavním cílem je efektivně vést případy v rámci jejich jurisdikce, vyvíjející co nejmenší množství snahy a nákladů..., rozhodně převážil “case processing”.³⁷⁸ Soudy jako “řešitelé problému” jsou dále odmítány na základě doktríny (tj. zvolené koncepce) a „řešení problému“ je viděno jen jako přirozený vedlejší produkt procesu.

Ke koncepčním důvodům se navíc přidávají ty praktické: vysoké finanční náklady na chod justice, nedostatek soudců a jejich extrémní zatížení případy³⁷⁹, v důsledku čehož je systém vnímán jako

³⁷³ Tj. anglosaské pojetí procesu.

³⁷⁴ Například soudy zabývající se duševním zdravím či domácím násilím. Dále jde o komunitní soudy, které jsou nejbližší pravomoci civilní justice - jde zpravidla o sousedské spory.

³⁷⁵ PORTER, Rachel, REMPEL, Michael, MANSKY, Adam. *What Makes a Court Problem Solving?* Center For Court Innovation, 2010, s. 1 [online]. Courtinnovation.org [cit. 1. 10. 2019]. Dostupné na <https://www.courtinnovation.org/sites/default/files/What_Makes_A_Court_P_S.pdf>.

³⁷⁶ BERMAN, Greg, FEINBLATT, John. *Good Courts: The Case for Problem Solving Courts*. New York and London: The New Press, 2005, s. 5.

³⁷⁷ UZELAC, Alan (ed). *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*. Zagreb: Springer, 2014, s. 25.

³⁷⁸ Tamtéž, s. 26.

³⁷⁹ To se týká justice nejen v ČR, ale civilního soudnictví obecně. GENN, Hazel. *Judging civil justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 88 a násl.

neefektivní a příliš pomalý.³⁸⁰ Pokud systém justice nepracuje organizačně optimálně, pak se logicky *“idea soudů jako řešitelů problému se střetává s velkou mírou skepticismu”*.³⁸¹

V posledních několika dekádách tak v zahraničí (nejdříve v USA, následně v evropských zemích) - v ČR spíše v několika posledních letech - jako řešení tohoto stavu propagují alternativní metody řešení sporů, zejména mediace. A spolu s tím se objevuje nové paradigma, které je nastoleno vývojem v civilní mediaci.³⁸² Zřejmé však je, že už tím, že je mediace propagována státem, se ukazuje, že v rámci širší koncepce ochrany soukromých práv uznává stát význam (smírného) řešení sporů, resp. řešení problému na půdě soudu.

S otázkou justice “řešící problém” je také nutné vznést otázku, zda je přístup civilního soudnictví tzv. “proklientský”, “user-friendly” (resp. do jaké míry).³⁸³ Má civilní soudnictví sloužit zájmům jejich uživatelů³⁸⁴ (občanů), nebo občané a další členové společnosti slouží zájmům civilní justice? Je zajímavé, že civilnímu soudnictví je charakteristická jakási sebestřednost, zahleděnost do sebe.³⁸⁵ To produkuje jako jeden z problémů nedostatek empatie, způsobený pravděpodobně nezávislostí justice a její konzervativností.

Konečně je problémem i samotná osobnost soudce, jeho erudice, zkušenosti a osobnostní rysy. Ukazuje se, že právě přístup konkrétního soudce vysokou měrou ovlivňuje jeho pozici vůči sporu jako řešení problému.

Soudce jako řešitel problému konečně naráží v odborné diskusi na to, zda se tímto modelem nezpochybňují základní soudní principy rovnosti a férovosti. Soudce má v něm totiž mnohem více přebírat neformální roli facilitátora komunikace mezi stranami (uživateli), než aby byl arbitrem sporu.

Je potřeba uvést, že český, potažmo evropský, civilní proces se v průběhu času zformoval do podoby, která akcentuje vybrané prvky “problem-solving justice”, ačkoliv je takto neoznačuje: zejména v nesporném procesu se objevuje ochrana slabší “strany”, formy řešení informační asymetrie (např. v diskriminačních kauzách) apod.

3.3. Usmiřovací role soudu jako „problem-solving“ justice

Domníváme se - spolu s dalšími autory³⁸⁶ - že jednou z nejvýznamnějších podob či projevů “problem-solving” přístupu je “usmiřovací role soudce”, tedy soudní smír, resp. soudní pokus o smír. Tento proces bývá v cizojazyčných publikacích nejčastěji pojmenován jako *“conciliation”*.

³⁸⁰ LAVICKÝ: *Moderní civilní...*, s.

³⁸¹ Tamtéž.

³⁸² ESPLUGUES, Carlos, MARQUIS, Louis (ed). *New Developments in Civil and Commercial Mediation: Global Comparative Perspective*. Valencia: University of Valencia, 2015, s. 1.

³⁸³ Tamtéž, s. 27.

³⁸⁴ Pojem uživatel se prakticky nevyskytuje, jedná se o pojem relativně nový. Místo toho se používají termíny “strany” apod. Viz <<http://www.coe.int/cepej>>.

³⁸⁵ UZELAC, Alan. Turning Civil Procedure upside down From Judges' Law to Users' Law. In VAN RHEE, C. H., HEIRBAUT, Dirk, STORME, Marcel (ed). *The French Code of Civil Procedure after 200 years. The civil procedure tradition in France and abroad*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, 2008, s. 413-427.

³⁸⁶ ROMUALDI: *Problem-solving Justice...*, s. 58.

Konciliace v tomto pojetí pak znamená “non-adversary” řešení, “*kteřé cílí k dosažení řešení akceptovatelného pro obě strany, které sledují své vlastní cíle*”.³⁸⁷ Řešení problému pak spočívá v tom, že soudce hraje aktivní roli a v konkrétním případě nejenže navrhně stranám pokus o smír, ale také tento pokus o smír fakticky vede. Pokus o smír je navíc možné vnímat i jako součást “terapie” stran v duchu tzv. terapeutické jurisprudence.³⁸⁸

4. Soud jako “řešitel problému” v České republice

4.1. Stávající úprava usmiřovací role soudu

Stávající zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozd. předpisů (dále „OSŘ“) je předmětem dlouholeté kritiky, zejména pro svůj dnes již formálně-technicistní charakter. V důsledku toho se pracuje na nové podobě civilního řádu. Z diskuse odborné veřejnosti je zřejmé, že se většinou řeší pouze to, zda je namístě aplikovat sociální koncepci.

Nikdo se však již neptá na obecná východiska, tj. na obecnou úlohu soudce, zda má být toliko manažerem sporu nebo i “řešitelem problému”. Jaký prostor má být dán alternativním metodám řešení sporů? Usmiřovací role soudu je navíc už v současné úpravě prakticky jen okrajovou záležitostí. Ustanovení OSŘ o tom, že soud “*usiluje o smír mezi účastníky*” je čistá proklamace, která se v praxi aplikuje tak, že soud prostým sdělením uvede možnost smírného řešení. Pravidlo se tedy zpravidla užívá formalisticky. Ustanovení samo o sobě však má potenciál směřem k vyšší roli soudu jako toho, kdo motivuje strany sporu ke smíru (skutečně reálnými prostředky).

4.2. Usmiřovací role soudu v ČR do budoucna

Podle sociální koncepce (předkládané ve věcném návrhu ČŘS) je sice základním účelem civilního soudního řízení “*ochrana porušeného nebo ohroženého práva (resp. ochrana žalovaného před neoprávněným žalobním nárokem), avšak s ohledem na dispoziční zásadu, ... i s ohledem na ... zásadu individuální autonomie, by strany měly mít možnost nahradit tuto ochranu smírem.*”

Vztah ke smíru (a úloze soudu v usmiřování) je přesto rezervovanější, s odkazem na inspiraci v § 204 odst. 1 rakouského ZPO.³⁸⁹ Argumentuje se přitom čl. 90 Ústavy, v němž jsou soudy označeny za ty, kdo jsou povolány “především k tomu, aby poskytovaly ochranu právům”. Jenže tato obecná věta se vztahuje k celé soustavě soudů (všem typům soudů) a pod pojmem ochrana nelze vidět tolik klasickou judikatorní činnost (samotné rozhodnutí o právu), ale i jiné metody, jak právo jako celek chránit. Vždyť ZPO jistě tuto zásadu ctí, přesto obsahuje i ustanovení o obligatorním pokusu o smír. Problémem není to, zda se to formálně slučuje či neslučuje s ústavními premisami o fungování soudnictví, ale mnohem více tu jde o filozofii přístupu k otázce soudu a smiřování.

Podle našeho názoru nelze prostým způsobem převzít úpravu smíru, avšak nenavrhnout žádné další kroky k tomu, aby byl tento institut více funkční, než dosud. Koneckonců je nutné se ptát, zda fakt,

³⁸⁷ Tamtéž, s. 60.

³⁸⁸ ROTTMAN, David, CASEY, Pamela. Therapeutic jurisprudence in the courts. *Behavioral Sciences and the Law*, 2000, roč. 18, č. 4, s. 445-457. Dostupné na <https://www.researchgate.net/publication/12304567_Therapeutic_jurisprudence_in_the_courts>.

³⁸⁹ Zivilprozessordnung (ZPO), RGBI. Nr. 113/1895. Dle něj se soud o smírné vyřízení pokusit může.

že v Rakousku je diametrálně vyšší počet uzavřených smírů³⁹⁰, vyplývá z toho, jak je institut upraven (tj. zda postačí přenést právní úpravu do českého prostředí), či zda zde nehrají roli další vlivy, včetně stavu právní kultury.

4.3. Právní kultura a civilní justice

Zajímavé je srovnání stavu v ČR s Itálií, kde je systém v důsledku kulturních překážek *“založený na dominanci rozsudku a autoritativního rozhodování; pro strany je velmi obtížné akceptovat neformální proceduru bez formalizace soudu.”*³⁹¹ Strany nejsou s to akceptovat neformální proceduru bez formalizace soudu, preferují rozhodnutí autority, než aby přijaly individuální odpovědnost.

Podle některých autorů je tak žádoucí (a podle našeho soudu dokonce nezbytné) *“změna tohoto paradigmatu, kdy musíme opustit nejen “adversarial” přístup, ale také tradiční “iurisdictio” model, který implikuje zásah třetího subjektu, nadaného veřejnou mocí, s cílem usmířit spor aplikací práva na specifický případ.”*³⁹² Je to stát, který změnou systému mění preference stran i právní kulturu ve společnosti.

Je potřebné dále zkoumat, kam stát ve svých snahách v oblasti řešení soukromoprávních sporů směřuje: má být úprava smíru v civilním kodexu jen jednou z možností řešení sporu, nebo je účelem, aby se usmiřovací role soudu posílila? Nebo upřednostnit “odlehčení” soudů a delegovat pokus o smírné řešení věci výhradně na ADR metody.

Samozřejmě se nabízí i třetí možná cesta, která spojí oba proudy dohromady: posílit vzájemnost obou řešení, avšak také erudovanost soudců ve věci usmiřování (jakýsi osvícený soudce, který bude schopen fakticky řešit problém pokusem o smír a pro tento účel si osvojí techniku práce se stranami sporu).³⁹³

5. Závěr

Role soudu “řešit problém” je součástí širšího teoretického rámce, který lze označit za terapeutický duch justice. Stojí nad úvahami o koncepci civilní justice. Je však třeba holistické změny v přístupu k soudní kultuře, aby se tento částečně terapeutický duch mohl aplikovat. Soudy by měly hrát vyšší roli v řešení problému, zejména smírnou cestou, tj. ve vývoji mediace i konciliace. Pokus o smír v rámci řízení by tak měl být základním bodem problem-solving soudnictví.

Pokud se má soudce stát řešitelem problému skrze “soudní mediaci”³⁹⁴, vyžaduje to změnu koncepce v roli soudců. Změna by však musela přijít i na úrovni vzdělávání, aby byl tradiční model

³⁹⁰ Fakt, že *“i tak v Rakousku připadá jeden smír na méně než dva rozsudku”* je mimořádně problematický, neboť podle našeho názoru nelze takto napřímo srovnávat Rakousko se stavem v ČR - viz níže o kulturním kontextu smíru.

³⁹¹ CONTE, Giuseppe. The Italian Way of Mediation. *Giustizia Civile Riv. Trim*, 2014, č. 1 [online]. GiustiziaCivile.com [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné na < <http://giustiziavivile.com/giustizia-civile-riv-trim/italian-way-mediation>>.

³⁹² Tamtéž.

³⁹³ Je totiž zajímavé pozorovat, jak v jiných evropských jurisdikcích vede propagace ADR metod zpět k soudům v roli usmiřovatele, v rámci tzv. “court-based local ADR” (soudní mediace a obdobné instituty). In ROMUALDI: *Problem-solving judge...*, s. 57.

³⁹⁴ Tak jak je známá například v severských zemích (court-connected mediation ve Finsku) či v Německu (tzv. Güterichter).

soudce-adjudikátora obohacen o pozici soudce-usmířovatel sporu, toho, který poskytuje odpovědi na sociální problémy lidí. Právě v této oblasti by se pak mohla civilní justice podílet na realizaci terapeutické jurisprudence, tj. zlepšení stavu myšlení stran, na procesy, nikoliv pouze na výsledek.

Seznam použitých zdrojů:

- BERMAN, Greg, FEINBLATT, John. *Good Courts: The Case for Problem Solving Courts*. New York and London: The New Press, 2005, 237 s.
- CASTELLANO, Ursula. Problem-Solving Courts: Theory and Practice. *Sociology Compass*, roč. 2011, č. 5, s. 957–967. Dostupné na <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1751-9020.2011.00422.x>>.
- CONTE, Giuseppe. The Italian Way of Mediation. *Giustizia Civile Riv. Trim*, 2014, č. 1, s. 163–195 [online]. GiustiziaCivile.com [cit. 17. 10. 2019]. Dostupné na <<http://giustiziadivile.com/giustizia-civile-riv-trim/italian-way-mediation>>.
- ESPLUGUES, Carlos, MARQUIS, Louis (ed). *New Developments in Civil and Commercial Mediation: Global Comparative Perspective*. Valencia: University of Valencia, 2015, 762 s.
- European Commission for the Efficiency of Justice of the Council of Europe (CEPEJ). Dostupné na <<http://www.coe.int/cepej>>.
- GENN, Hazel. *Judging civil justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 211 s.
- GENN, Hazel. What Is Civil Justice For? Reform, ADR, and Access to Justice. *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, roč. 24, č. 1, s. 397–417 [online]. [Digitalcommons.law.yale.edu](http://digitalcommons.law.yale.edu) [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné na <<http://digitalcommons.law.yale.edu/yjlh/vol24/iss1/18>>.
- Internetová jazyková příručka Ústavu pro jazyk český. *Internetová jazyková příručka* [online]. [Prirucka.ujc.cas.cz](http://prirucka.ujc.cas.cz) [cit. 1. 10. 2019]. Dostupné na <<http://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=hospod%C3%A1rnost>>.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. 1. vydání. Brno: MU, 2014, 272 s.
- MICHRANDANI, Rekha. Beyond Therapy: Problem-Solving Courts and the Deliberative Democratic State-Rekha Michrandani. *Law and Social Inquiry*, 2008, roč. 33, č. 4, s. 853–893.
- PORTER, Rachel, REMPEL, Michael, MANSKY, Adam. *What Makes a Court Problem Solving?* Center For Court Innovation, 2010, s. 1–68 [online]. Courtinnovation.org [cit. 1. 10. 2019]. Dostupné na <https://www.courtinnovation.org/sites/default/files/What_Makes_A_Court_P_S.pdf>.
- ROMUALDI, Giuliana. Problem-Solving Justice and Alternative Dispute Resolution in the Italian Legal Context. *Utrecht Law Review*, 2019, roč. 14, č. 3, s. 52–63. Dostupné na <<http://doi.org/10.18352/ulr.468>>.
- ROTTMAN, David, CASEY, Pamela. Therapeutic jurisprudence in the courts. *Behavioral Sciences and the Law*, 2000, roč. 18, č. 4, s. 445–457 [online]. ResearchGate.net [cit. 25. 9. 2019]. Dostupné na <https://www.researchgate.net/publication/12304567_Therapeutic_jurisprudence_in_the_courts>.
- STAVINOHOVÁ, Jaruška. In HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. [online]. Beck-online.cz [cit. 10. 10. 2019]. Dostupné na <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwpw6_4zrgu_&toId=nnptembqhfwpw64zrgu>.

- STAVINOHOVÁ, Jaruška. *Úvod do teorie občanského práva procesního*. Brno: MU, 1990, 110 s.
- UZELAC, Alan (ed). *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*. Zagreb: Springer, 2014, 263 s.
- UZELAC, Alan. Turning Civil Procedure upside down From Judges' Law to Users' Law. In VAN RHEE, C. H., HEIRBAUT, Dirk, STORME, Marcel (ed). *The French Code of Civil Procedure after 200 years. The civil procedure tradition in France and abroad*. Mechelen: Wolters Kluwer Belgium, 2008, s. 413–427.
- *Věcný záměr Civilního řádu soudního* [online]. Justice.cz [cit. 10. 9. 2019]. Dostupné na <<https://crs.justice.cz/>>.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů („OSŘ“).
- RGBI. Nr. 113/1895, Zivilprozessordnung, ve znění pozdějších předpisů („ZPO“).

<<OBSAH>> <<INDEX>>

CIVILNÍ SPORY PROJEDNÁVAT, NEBO VYŠETŘOVAT?

TO HEAR THE CIVIL CONTENTIOUS PROCEEDINGS, OR INVESTIGATE THEM?

JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze³⁹⁵

Recenzent: Mgr. Ing. Tomáš Střeleček, LL.M.

Klíčová slova: Civilní proces, sporné řízení, spor, zásada projednací, zásada vyšetřovací.

Key words: Civil proceedings, civil contentious proceedings, dispute, principle to hear, principle to investigate.

Resumé: Civilní sporné řízení je ovládáno projednací zásadou, která je projevem odpovědnosti účastníků za výsledek jejich sporu. Až na výjimky není v řízení přípustný takový postup, kterým se soud *ex officio* pustí do vyšetřování skutkového stavu, vlastní aktivní činností doplňuje poznatky o rozhodných skutečnostech, a kdy sám vyhledává vhodné důkazy, jejichž provedením si ověřuje svoje předpoklady o skutkovém stavu. Cílem příspěvku je analyzovat zásadu projednací ve sporném řízení a vymezit ji vůči vyšetřovacímu principu, který je určující pro nesporná řízení.

Summary: The civil contentious proceedings is governed by the principle to hear, which is an expression of the parties' liability for the outcome of the proceedings. With few exceptions, the procedure by which the court will *ex officio* investigate the facts of the case is not admissible in the contentious proceedings. Nor is it permissible for the court itself to seek appropriate evidence to verify its assumptions of that fact. The aim of the paper is to analyze the principle to hear in civil contentious proceedings and to define it against the principle to investigate, which is decisive for non-contentious proceedings. In conclusion, the author summarizes the acquired knowledge based on the analysis of the problem.

1. Úvod

Zásada projednací (a její opak v podobě zásady vyšetřovací) určuje do značné míry specifickou povahu civilního procesu, vymezuje jeho základní, charakteristické rysy a umožňuje, aby byl přesně odlišen od jiných druhů procesu. Její správné pochopení je nezbytným předpokladem pro další rozvíjení teoretických poznatků o funkci a významu sporného řízení, které tvoří základ civilního

³⁹⁵ Vystoupení na konferenci a příspěvek autora vznikl za podpory programu Progres Q03 s názvem „Soukromé právo a výzvy dneška“, který je primárním, nesoutěžním nástrojem institucionální podpory vědy na Univerzitě Karlově.

procesu. Z obecného hlediska jde zejména o otázku vzájemného poměru uplatnění soudní moci a svobody stran v řízení, o rozsah aktivity stran při shromažďování skutkového materiálu a míry jejich vlivu na stanovení skutkového stavu významného pro soudní rozhodnutí.³⁹⁶

Dále jde o vázanost soudu skutkovými přednesy stran a jejich důkazními návrhy, a naopak zase o právo soudu provést i důkazy, jež strany nenavrhly, a hodnotit nejen takto provedené důkazy, ale také přednesy stran, popřípadě hodnotit neúplnost a neurčitost, resp. nedostatek tzv. substancování těchto přednesů.³⁹⁷ Pro českou procesualistiku má rozbor a řešení těchto otázek mimořádný význam.

Analýza sporného řízení, zásady projednací v protikladu k zásadě vyšetřovací, míry jejich uplatnění ve sporech, stejně jako nalezení přiměřené hranice aktivity soudu při zachování odpovědnosti sporných stran rovného postavení je cílem zpracování tohoto příspěvku.

2. Sporné řízení – základní teze

V řízení sporném, nazývaném též kontradiktorní³⁹⁸, mají strany opačné procesní postavení, které odpovídá protikladnému zájmu na výsledku řízení.

K základním prvkům sporného řízení patří existence procesních stran, v jejichž sporu má rozhodující význam další subjekt – soud, který je nadán pravomocí o sporu autoritativně rozhodnout. Procesní činnost jednotlivých subjektů se děje postupem, jenž se skládá z jednotlivých na sebe navazujících fází, přičemž jejich obsah je určován právě činností základních subjektů, *in concreto* soudu a procesních stran.

Požadavek dvou stran je pro pojem civilního procesu podstatný; kde není takovýchto stran, tam není ani sporného řízení.³⁹⁹ Sám pojem strany ve sporu přitom není zcela ujasněn.

Sporný proces je sám o sobě náročný, přičemž tato náročnost vyplývá z povahy tohoto druhu řízení. Procesní právo tu klade požadavky na dodržování forem podání, jejich náležitostí a lhůt v řízení jak vůči soudu, tak především sporných stran. V angloamerické právní kultuře jsou zvýšené nároky kladené na strany mnohem zřetelnější, protože např. typická americká žaloba, stejně jako jiná obdobná podání, obvykle obsahují mimořádné množství nejrůznějších, často až spektakulárních důvodů, pro které je strana v právu.⁴⁰⁰ Naproti tomu v kontinentálním systému práva nic takového strany činit nemusí, neboť soud obvykle není vázán právním odůvodněním žaloby.⁴⁰¹

Co do vymezení pojmu sporného řízení, tak již Emil Ott ve svém díle (r. 1898) odlišuje od sebe oba druhy nalézacího řízení, tedy řízení sporné od řízení nesporného.⁴⁰² Navazuje na něj Václav Hora (r. 1931), který vidí jejich rozhraničení ve funkcích každého procesu, když zatímco u sporného řízení

³⁹⁶ MACUR, Josef. *Zásada projednací v civilním soudním řízení*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1997, str. 6.

³⁹⁷ Ibid.

³⁹⁸ K pojmu kontradiktornost podrobně SEDLÁČEK, Miroslav. Kontradiktornost ve sporném procesu. In ČAMDŽIČOVÁ, Sabina (ed.). *Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, str. 250–253.

³⁹⁹ HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní*. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 5.

⁴⁰⁰ BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 179.

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² OTT, Emil. *Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, str. 33.

se vychází z myšlenky represe, je pro nesporné řízení typická prevence. Spor se podle něj nezahajuje proto, aby se předešlo budoucímu porušení práva.⁴⁰³ Diferenciační kritérium však může být shledáváno nikoliv ve funkcích toho kterého řízení, ale třeba i v povaze soudních rozhodnutí. K tomu se ve svém díle kloní především František Zoulík (r. 1995), který pro mnohoznačnost pojmu represe a prevence vlastně odmítal vystavět kritérium dělení na nepřilíš určitých teoriích represe a prevence.⁴⁰⁴ Přesnější je pod něj diferencovat rozdíl mezi řízením sporným a nesporným na základě hlediska deklaratorní anebo konstitutivní povahy soudního rozhodnutí, které je schopné vyjádřit rozdílné působení rozhodnutí pro oblast hmotného práva.⁴⁰⁵ Zároveň připouští, že s ohledem na otázku tzv. konstitutivních žalob, které svou povahou mají rovněž místo ve sporném řízení, by bylo vhodné diferenciační rozhraničení obou druhů nalézacího řízení dílčím způsobem revidovat.⁴⁰⁶

Teorii funkcí, stejně jako teorii povahy soudního rozhodnutí podrobili své analýze také další významní procesualisté. Tak František Štajgr ve své práci (r. 1969) zvolil několik definičních znaků, které teprve po jejich splnění podávají odpověď na otázku, zda jde v konkrétním případě o řízení sporné nebo nesporné.⁴⁰⁷ Spor je podle něj vymezen tak, že řízení se zahajuje z podnětu účastníka, že předmětem řízení mohou strany disponovat, a že tu vždy vystupují dvě strany s protichůdnými zájmy.⁴⁰⁸ Rovněž Alena Winterová (r. 1992) předpokládá, že civilní proces nemůže zůstat jednotný, že je třeba jasně oddělit sporné řízení od nesporných a respektovat tak jejich různost, která vyplývá ze samotné podstaty dotčených právních vztahů.⁴⁰⁹ Marek Števček (r. 2010) zase spatřuje rozdíly zejména v předmětu řízení, v různém uplatňování procesních zásad, okruhu účastníků, uplatnění opravných prostředků atd.⁴¹⁰ Důraz na odlišně se uplatňující zásady se objevuje i v díle olomoucké procesualistiky (v díle kolektivu autorů z r. 2014), když sporné řízení je ovládáno zásadami dispoziční a projednací, naopak pro nesporné řízení převažují zásada oficiality a zásada vyšetřovací.⁴¹¹

3. Zásada projednací jako určující princip

Civilní řízení sporné je v současné době ovládáno zásadou dispoziční a také zásadou projednací, projevující se odpovědností účastníků řízení za zjištění skutkového stavu.⁴¹²

⁴⁰³ HORA, Václav. *Soustava exekučního práva. Soudní řízení nesporné*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, str. 7.

⁴⁰⁴ ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995, str. 153.

⁴⁰⁵ Ibid.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Shodně SEDLÁČEK, Miroslav. *Kontradiktornost ve sporném procesu*. Op. cit., str. 153.

⁴⁰⁸ ŠTAJGR, František. *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1969, str. 45–57.

⁴⁰⁹ WINTEROVÁ, Alena. *O nové pojetí civilního procesu*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2004, str. 19.

⁴¹⁰ ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilné právo procesné. Základne konanie a správne súdnictvo*. 3. zmenené a doplnené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2014, str. 147.

⁴¹¹ SVOBODA, Karel, ŠINOVÁ, Renáta, HAMULÁKOVÁ, Klára a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, str. 4–5.

⁴¹² Srov. MACUR, Josef. Základní teoretické otázky legislativní koncepce civilního procesu. *Bulletin advokacie*, 1998, č. 9, str. 6–17.

Problematika projednacího principu má dvě složky: první se týká skutkové stránky rozhodnutí soudu, druhá stránky právní.⁴¹³ Zásada projednací je v recentním pojetí chápána tak, že soud bude v procesu projednávat to, co mu účastníci k projednání předloží (týká se skutkového stavu). Jinak řečeno, skutkový stav je soudem zjišťován v rozsahu účastníky tvrzeném, za pomoci důkazů, které účastníci k tomu označili.⁴¹⁴ Až na výjimky je tak nepřipustný takový postup soudu, kterým se *ex officio* pustí do vyšetřování skutkového stavu, tedy vlastní aktivní činností si doplňuje poznatky o rozhodných skutečnostech a sám vyhledává vhodné důkazy, jejichž provedením si ověřuje svoje předpoklady o skutkovém stavu.⁴¹⁵

V souladu s projevem zásady projednací je záležitostí procesních stran, aby se postaraly o skutkové podklady pro soudní rozhodnutí včetně důkazních prostředků.⁴¹⁶ Procesní strany nesou odpovědnost za náležité shromáždění skutkového materiálu, přičemž soud je oprávněn své rozhodnutí založit pouze na skutečnostech předložených stranami.⁴¹⁷ Naopak zásada vyšetřovací znamená, že za objasnění skutkového stavu nese odpovědnost soud. To zároveň nevylučuje, aby se účastníci do daného procesu aktivně zapojili, nicméně je povinností soudu věc náležitě prošetřit.

Výše uvedená východiska odpovídají na otázku, kdo má opatřit skutkový materiál potřebný pro rozhodnutí soudu a kdo nese odpovědnost za úplné zjištění skutkového stavu. Z povahy věci je spornému řízení vlastní projednací zásada spolu se zásadou dispoziční, protože jde o řešení soukromoprávních vztahů, které nemohou být soudem vyšetřovány.⁴¹⁸

Podle Josefa Macura (r. 1997) i v současné době zastánci liberální koncepce zásady projednací bezprostředně spojují její uplatnění a působení v civilním procesu s materiálními oprávněními, která umožňují stranám, aby využívaly svá subjektivní hmotná práva a volně s nimi nakládaly.⁴¹⁹ Procesní odpovědnost stran za shromažďování skutkového materiálu v civilním soudním řízení, ovládaném projednací zásadou je přitom normativně upravena. Proto je také jakékoliv libovolné směřování aktivity stran a aktivity soudu při této důležité procesní činnosti neopodstatněné a nepřipustné.⁴²⁰ Nehledě na skutečnost, že modifikovaná zásada projednací umožňuje, aby se uplatnila rovněž aktivita soudu při shromažďování důkazů.

V platných procesních předpisech evropských států se však projednací princip všeobecně uplatňuje s určitými omezeními, ve kterých je možné vidět projevy protikladných zásad jako principu vyšetřovacího, který je typický pro nesporné řízení.⁴²¹ Ani česká právní úprava není výjimkou.

⁴¹³ FICOVÁ, Svetlana, ŠTEVČEK, Marek a kol. *Občianske súdne konanie*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 64.

⁴¹⁴ WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018, str. 77.

⁴¹⁵ HROMADA, Miroslav. *Poučovací povinnost v civilním procesu*. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 14.

⁴¹⁶ STAVINHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 173.

⁴¹⁷ Ibid.

⁴¹⁸ Shodně srov. WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. Op. cit., str. 78, dále STAVINHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Op. cit., str. 174, nebo ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilné právo procesné. Základné konanie a správne súdnictvo*. Op. cit., str. 156.

⁴¹⁹ MACUR, Josef. *Zásada projednací v civilním soudním řízení*. Op. cit., str. 76.

⁴²⁰ Ibid.

⁴²¹ Srov. např. slovenskou právní úpravu viz FICOVÁ, Svetlana, ŠTEVČEK, Marek a kol. *Občianske súdne konanie*. Op. cit., str. 64.

Modernímu civilnímu procesu je vyšetřovací zásada cizí; má místo pouze tam, kde převažuje veřejný zájem na pravdivém objasnění skutkového stavu.

4. Vzájemná procesní aktivita stran a soudu

Otázka vzájemného poměru aktivity stran a soudu je ve sporu v podstatě jednoznačně řešena doktrínou o zásadě projednací (srov. v nesporném řízení zásadou vyšetřovací). Jsou zastávána různá, navzájem odlišná stanoviska o povaze a funkci předmětu sporu, ačkoliv je zřejmé, že tento pojem musí být jednoznačně vymezen i v zájmu hlubšího objasnění vzájemného vztahu procesních úloh stran a soudu.⁴²²

Základní hybnou silou sporného procesu zůstává podle Františka Štajgra (r. 1955) aktivita stran, která je výrazem jejich procesních zájmů. Tuto aktivitu nemůže vykonávat soud nebo jiný orgán, který k tomu nedisponuje žádným vyhledávacím nebo vyšetřovacím aparátem.⁴²³

Sporné strany si musí zejména uvědomit, že rozhodné skutečnosti jsou dány hmotněprávní normou, jejíž aplikace přichází v konkrétním případě v úvahu.⁴²⁴ *A priori* si právně posoudit žalobou uplatněný nárok by tedy každá ze stran měla zejména proto, aby byla schopna přednést skutkovou verzi a navrhnout důkazy k jejich prokázání s tím, že s nimi nese břemena tvrzení a důkazní.⁴²⁵ Pokud účastník řízení toto břemeno nerespektuje, resp. toto břemeno „neunes“, musí snášet nepříznivé následky v podobě právní sankce, zpravidla neúspěchu ve sporu. Tento následek vyplývá z toho, že se soud buď rozhodnou skutečnost nedozví, anebo že se ji sice dozví, ale zůstane neprokázána.⁴²⁶

Protichůdný zájem obou stran na výsledku řízení je rozhodujícím důvodem pro to, aby soud nemusel vyšetřovat skutkový stav, ale aby odpovědnost za jeho objasnění byla přenesena na procesní strany, tj. aby vyšetřovací zásada byla nahrazena zásadou projednací.⁴²⁷ V původní liberální podobě projednací zásada znamenala, že objasnění skutkového stavu bylo výlučně věcí stran.⁴²⁸ Soud v této souvislosti nemůže do skutkového zjišťování stavu nikterak zasahovat a je v tomto smyslu odkázán na strany - na jejich tvrzení, na jimi navržené důkazy. Ovšem s nástupem sociální koncepce civilního procesu, která vystřídala původní liberální pojetí projednací zásady, se sice zachovala iniciativa a odpovědnost stran, ale tato koncepce výrazně omezila „panství“ stran nad skutkovým stavem a zároveň posílila postavení soudu.⁴²⁹ To je podstatnou změnou, protože soud přestal být pasivním činitelem, a naopak v rámci materiálního vedení sporu mu bylo svěřeno

⁴²² MACUR, Josef. *Předmět sporu v civilním soudním řízení*. Brno: Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2002, str. 11.

⁴²³ ŠTAJGR, František. *Učebnica občianskeho procesného práva*. Bratislava: Právnický ústav Ministerstva spravdnosti, 1955, str. 252–253.

⁴²⁴ HROMADA, Miroslav. *Poučovací povinnost v civilním procesu*. Op. cit., str. 14.

⁴²⁵ SEDLÁČEK, Miroslav. Pojetí účastenství v nalézacím a vykonávacím (exekucním) řízení. In DVOŘÁK, J. a kol. *Soukromé právo 21. století*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, str. 406.

⁴²⁶ WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. Op. cit., str. 77.

⁴²⁷ LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, str. 52.

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ibid.

oprávnění aktivně do zjišťování skutkového stavu zasahovat.⁴³⁰ Klíčová však nadále zůstává iniciativa a odpovědnost procesních stran. V řízení ovládaném zásadou vyšetřovací se tato odpovědnost stran za zjištění a objasnění skutkového stavu věci neuplatňuje. Naopak je rozhodující aktivita soudu.

Je jím předně žalobce, který jako „pán sporu“ soudu předloží skutkový materiál a vyloží právní základ uplatněného nároku. Následně je na žalovaném, aby se žalobě aktivně bránil. Obsah obrany přitom může být různý, třeba (jen) procesní. Z materiálního hlediska však žalovaný musí svoji pozornost obrátit především ke skutkovému ději, který se mezi žalobcem a žalovaným v minulosti udál a z něhož právě žalobce vyvozuje svůj nárok.⁴³¹ Tato obrana může *in concreto* spočívat zejména v popření nároku (ať už jednotlivých skutečností, nebo skutkového děje celkově), přičemž se žalovaný nemusí omezit pouze na negaci žalobních tvrzení (nebo i důkazů, které žalobce nabídl), ale může do procesu aktivně přinést svá vlastní tvrzení a důkazy.⁴³² I zde platí, že bude-li žalovaný tvrdit rozhodné skutečnosti, tíží jej obě břemena - tvrzení a důkazní, se všemi důsledky, které se s nimi pojí.⁴³³

Samotné právní posouzení je věcí soudu, který není vázán právním názorem učiněným ze strany ani jednoho z účastníků řízení.⁴³⁴ Pokud soud dospívá k závěru, že o určité, z hlediska právního významné, skutečnosti není buď vůbec nic tvrzeno, anebo sice tvrzeno je, ale zůstává neprokázána, nemůže si soud mezeru ve skutkovém stavu doplnit z vlastní iniciativy. Naopak musí strany poučit, že taková mezera tady existuje, kdo z nich ji má povinnost vyplnit, a jaké důsledky plynou z toho, že zůstane nevyplněna.⁴³⁵ Pokud soud svoji poučovací povinnost splní⁴³⁶, neměla by strana v konečném soudním rozhodnutí s překvapením zjistit, že to důležité pro meritum věci vlastně bylo něco jiného, než čím se soud zabýval.

5. Závěr

Zásada projednací je v její recentní podobě, kterou uznává velká část procesualistů, založena na poznatcích a metodách moderní právní vědy. Není spekulativní, nebo snad formálně logickou konstrukcí.

Ve sporném řízení, ve kterém je projednací zásada určujícím principem, jsou to právě strany sporu, které jsou zejména schopné zprostředkovat soudu poznání stavu věci, je to koneckonců především jejich zájem a v tomto smyslu je třeba učinit je také za to odpovědným. Z pohledu soudu jde přece o to, aby dobře plnil své základní poslání v rámci civilního procesu, tedy poskytoval spravedlivou

⁴³⁰ K tomu podrobně SEDLÁČEK, Miroslav. Materiální stránka procesní činnosti stran. In VEČEŘA, Miloš, SOBEK, Tomáš, KOKEŠOVÁ, Jana, HAPLA, Martin (eds.). *Weyrovy dny právní teorie 2019*. Brno: Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2019, str. 259.

⁴³¹ HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní. II. díl*. Op. cit., str. 199.

⁴³² SEDLÁČEK, Miroslav. *Materiální stránka procesní činnosti stran*. Op. cit., str. 260.

⁴³³ Ibid.

⁴³⁴ SEDLÁČEK, Miroslav. Procesní podání v doktríně civilního procesu. In SEDLÁČEK, Miroslav, STŘELEČEK, Tomáš a kol. *Právní jednání a procesní úkony. Vzájemné vztahy a nové aspekty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, v tisku.

⁴³⁵ HROMADA, Miroslav. *Poučovací povinnost v civilním procesu*. Op. cit., str. 14.

⁴³⁶ Blíže ŠTEVČEK, Marek. Poučovací povinnost soudu a koncentrácia civilního súdného konania po ostatnej novele OSP v perspektívej anticipácii vývoja civilního procesního práva. In LAVICKÝ, Petr, SPÁČIL, Jiří. (eds.). *Macurův jubilejní památník k nedožitému osmdesátinám profesora Josefa Macura*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 82–83.

ochranu subjektivním právům, aniž by se přitom stal vyšetřovatelem soukromoprávních vztahů. To jednak není možné za druhé to není ani žádoucí.

Na podkladě provedené analýzy zvolené problematiky lze uzavřít, že ve sporech a jejich řešení se uplatňuje zásada projednací. Za průběh a výsledek jsou odpovědné procesní strany, které tíží břemena tvrzení a důkazní. Soudem bude skutkový stav zjišťován právě v rozsahu účastníky tvrzeném, za pomoci důkazů stran označených. Tedy platí *idem est non esse aut non probari*. Vyšetřování skutkového stavu soudem, aktivní vyhledávání vhodných důkazů, jejichž provedením by si soud ověřoval předpoklady o skutkovém stavu, není ve sporném řízení až na výjimky přípustné.

Seznam použitých zdrojů

- BOBEK, Michal, KÜHN, Zdeněk a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. přepracované a aktualizované vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- FICOVÁ, Svetlana, ŠTEVČEK, Marek a kol. *Občianske súdne konanie*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2013.
- HORA, Václav. *Soustava exekučního práva. Soudní řízení nesporné*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.
- HORA, Václav. *Československé civilní právo procesní*. II. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010.
- HROMADA, Miroslav. *Poučovací povinnost v civilním procesu*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Moderní civilní proces*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014.
- MACUR, Josef. *Předmět sporu v civilním soudním řízení*. Brno: Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2002.
- MACUR, Josef. Koncentrace řízení a procesní prekluzivní lhůty podle novely občanského soudního řádu č. 30/2000 Sb. *Bulletin advokacie*, 2001.
- MACUR, Josef. *Zásada projednací v civilním soudním řízení*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 1997.
- OTT, Emil. *Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního*. I. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
- SEDLÁČEK, Miroslav. Procesní podání v doktríně civilního procesu. In SEDLÁČEK, Miroslav, STŘELEČEK, Tomáš a kol. *Právní jednání a procesní úkony. Vzájemné vztahy a nové aspekty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.
- SEDLÁČEK, Miroslav. Materiální stránka procesní činnosti stran. In VEČEŘA, Miloš, SOBEK, Tomáš, KOKEŠOVÁ, Jana, HAPLA, Martin (eds.). *Weyrovy dny právní teorie 2019*. Brno: Acta Universitatis Brunensis Iuridica, 2019.
- SEDLÁČEK, Miroslav. Kontradiktornost ve sporném procesu. In ČAMDŽÍCOVÁ, Sabina (ed.). *Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018.
- SEDLÁČEK, Miroslav. Pojetí účastenství v nalézacím a vykonávacím (exekučním) řízení. In DVOŘÁK, J. a kol. *Soukromé právo 21. století*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017.

- STAVINHOVÁ, Jaruška, HLAVSA, Petr. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003.
- SVOBODA, Karel, ŠINOVÁ, Renáta. HAMULÁKOVÁ, Klára a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014.
- ŠTAJGR, František. *Některé teoretické otázky civilního práva procesního*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1969.
- ŠTAJGR, František. *Učebnica občianskeho procesného práva*. Bratislava: Právnický ústav Ministerstva spravdnosti, 1955.
- ŠTEVČEK, Marek a kol. *Civilné právo procesné. Základne konanie a správne súdnictvo*. 3. zmenené a doplnené vydanie. Žilina: EUROKÓDEX, 2014.
- WINTEROVÁ, Alena, MACKOVÁ, Alena a kol. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 9. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2018.
- WINTEROVÁ, Alena. *O nové pojetí civilního procesu*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 2004.
- ZOULÍK, František. *Soudy a soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- Listina základních práv a svobod (vyhl. pod č. 2/1993 Sb.), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Kontakt

sedlacek@prf.cuni.cz

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

PRÁVNÍ ÚPRAVA „VELKÉHO SENÁTU“ SPRÁVNÍHO KOLEGIA „NAJvyššieho súdu SR“ JAKO INSPIRATIVNÍ ZDROJ ?

LEGISLATION OF THE GRAND PANEL OF ADMINISTRATIVE DIVISION AS AN INSPIRATIVE SOURCE?

Mgr. Patrícia Mučka Pevala

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: Doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D.

Klíčová slova: Rozšířený senát, Nejvyšší správní soud, Soudní řád správní, velký senát správního kolegia, Najvyšší súd SR, Správny súdny poriadok,

Keywords: Extended bench of judges, Supreme administrative court, Code of Administrative Justice, the grand panel of administrative division, The Supreme Court of the Slovak Republic, Administrative Proceedings Code,

Resumé: Mezi znaky demokratického právního státu patří správní soudnictví a tudíž i činnost jednotlivých senátů. „Vrcholným“ senátem v této soustavě je rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který zavazuje svými právními názory nejen jiné senáty, ale jeho činnost má dopad i na orgány veřejné správy. Proto je důležité, aby právní úprava, která jeho činnost zakotvuje, byla srozumitelná a dostatečně určitá. Pro posouzení těchto kritérií může sloužit i komparace s právními úpravami jiných zemí, popřípadě tyto právní úpravy mohou poskytovat inspiraci pro změnu české právní úpravy. Tento příspěvek se zabývá slovenskou právní úpravou, konkrétně právní úpravou „velkého senátu“ správního kolegia „Najvyššieho súdu SR“, neboť ten plní stejnou funkci jako rozšířený senát. Komparace s touto zemí je zvolena jednak proto, že na Slovensku neexistuje samostatný kasační soud a dále proto, že „správny súdny poriadok“ je relativně „mladým“ právním předpisem na rozdíl od soudního řádu správního.

Summary: One of the elements of democratic law state is administrative justice as well as benches of judges. “The highest” benches of judges in this system is extended bench of judges, which committed with your own decisions not only another benches of judges, but also public administration. Therefore is important, that legislation, which activity of extended bench of judges established, was clear and sufficiently certain. Comparison with the legal regulations of other countries can serve for the assessment of these criteria, or these legal regulations can provide inspiration for the change of the Czech legislation. This chapter deals with Slovak legislation specifically legislation of the grand panel of administrative division Supreme court of Slovak republic, because it fulfill the same function as the extended bench of judges.

1. Úvod

Jedním z prvků demokratického právního státu představuje správní soudnictví a s ním spojená činnost jednotlivých senátů krajských soudů a Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“). S ohledem na zaměření mé disertační práce s názvem „*Role rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v moci soudní a problematické aspekty s tím související*“ je pozornost v tomto příspěvku věnována pouze rozšířenému senátu (dále jen „RS“) NSS a velkému senátu správního kolegia „*Najvyššieho súdu SR*“ (dále jen „NS“), neboť téma RS v ČR prozatím nebyla komplexně zpracována. V rámci svého postgraduálního studia jsem si dala za cíl toto vakuum vyplnit. Co se týče *jednotlivých* problematických aspektů, ty jsou blíže vymezeny dále, přičemž příspěvek poukazuje na to, zda již tyto aspekty jsou zodpovězeny v rámci právní úpravy slovenské, když od 17. 7. 2015 je platný zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok (dále jen „SSP“), který je relativně „mladým“ právním předpisem na rozdíl od zákona č. 150/20002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „SŘS“).

2. Problematické aspekty

Jednotlivé senáty NSS⁴³⁷ projednávají a rozhodují věci denně s přihlédnutím k ustálené judikatuře a zabezpečováním předvídatelnosti soudních rozhodnutí. Pokud se chtějí odchýlit od právních názorů vyslovených již v dřívějších rozhodnutích, stíhá senáty povinnost postoupit věc RS.⁴³⁸ V opačném případě podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010 pod sp. zn. I. ÚS 1783/10 (dostupné na www.nalus.usoud.cz), pokud senát NSS dospěje při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od již vysloveného právního názoru v rozhodnutí NSS, nepostoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu podle § 17 SŘS, vědomým nerespektováním tohoto ustanovení nebo přehlédnutím judikatury a sám ve věci rozhodne, uplatňuje státní moc v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny. Zároveň tím zatěžuje řízení vadou nesprávně obsazeného soudu. RS tak představuje ohnisko odlišností⁴³⁹, ve kterém dochází k vyřešení sporných otázek a zároveň k naplňování jedné z obecně známých funkcí RS, kterou je sjednocování rozhodovací činnosti tříčlenných senátů, tedy uvnitř samotného NSS.⁴⁴⁰

Jednotlivé problematické aspekty:

A) Jak již bylo výše zmíněno, senát má povinnost předložit věc RS, pokud se chce odchýlit od ustáleného právního názoru vysloveného v dřívějším soudním rozhodnutí, jak vyplývá z § 17 SŘS. Díkce zákona však působí obecně a nestanovuje přesné hranice, kdy vzniká pravomoc podle § 17 SŘS, resp. kdy senát má povinnost předložit věc RS a kdy to není nezbytné. Senáty předkládají věci ze svého vnitřního přesvědčení o nesprávnosti dřívějšího právního názoru. V praxi pak

⁴³⁷ § 16 odst. 1 SŘS: „*Nejvyšší správní soud rozhoduje v senátech nebo v rozšířených senátech, nestanoví-li tento zákon, že rozhoduje a činí jednotlivé úkony předseda senátu.* „

⁴³⁸ § 17 odst. 1 SŘS: „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu (...).*“

⁴³⁹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53 (dostupné na www.nssoud.cz)

⁴⁴⁰ KADLEC, Ondřej, PETROV, Jan. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 1, s. 2-10.

zasedání senátů fungují na polemice a dohadech, zda se věc předloží RS či nikoliv. Ustanovení § 17 SŘS je proto vhodné hodnotit komplexně, ale i funkčně.⁴⁴¹

B) Dalším rozebíraným ustanovením je § 18 SŘS, který hovoří o přijímání zásadního usnesení. Jedná se o situace, ve kterých senát NSS dospěje při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru odlišnému od právního názoru o téže právní otázce a správní orgán opírá své rozhodnutí o tento odlišný právní názor. V tomto případě může senát NSS předložit tuto otázku RS k posouzení. Pokud se RS usnese na právním názoru shodném s dosavadní praxí NSS přijme jej jako zásadní usnesení. Dle komentáře⁴⁴² je účelem přijímání těchto usnesení zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování soudů, kterou pak samotný RS stvrzuje, a zajišťování jednoty a zákonnosti rozhodování správních orgánů. Obsahem zásadního usnesení je poskytnutí jednoznačné odpovědi v podobě právní věty, nikoliv rozhodnutí v konkrétní věci. Jeho respektování a význam je dán především zveřejněním ve Sbírce rozhodnutí NSS. První problém představuje dikce zákona jako možnost nikoliv povinnost předkládat věc RS podle § 18 SŘS. Pokud chceme, aby byla zabezpečena jednotu a zákonnost rozhodování soudů na poli správního soudnictví a i na poli správních orgánů, neměla by být zakotvena spíše povinnost senátu předložit věc RS? Druhým problémem je nevyužití tohoto ustanovení, protože doposud žádné zásadní ustanovení přijato nebylo.

C) Senát se však nemůže odchýlit od konstantní judikatury, aniž by předložil věc RS. Co však za situace, kdyby ve věci rozhodl Ústavní soud nebo Evropský soud pro lidská práva, který se od této judikatury odchýlil? Musí i v tomto případě senát postoupit věc RS? K této situaci došlo například v případě *Lucky dev vs. Švédsko*, kdy Evropský soud pro lidská práva vyslovil, že daňové penále má povahu trestu.⁴⁴³ Tuto stejnou problematiku řešil i RS (již po rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva) ve svém usnesení ze dne 24. listopadu 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014-57. Nejednalo se o postup nadbytečný a zbytečně protahující samotné řízení před soudem?

D) Pokud senát chce postoupit věc RS podle Jednacího řádu NSS (dále jen „JŘ“) mají účastníci a osoby zúčastněné na řízení právo vyjádřit se k postoupení věci RS, přičemž musí být o tomto postoupení poučeni. Účastníkům je tedy dána možnost se vyjádřit k tomu, zda má/nemá být věc postoupena k RS. Právní úprava však mlčí ohledně toho, zda se v praxi mohou účastníci vyjadřovat k meritu věci a věcně polemizovat s názorem senátu. Hlavně, zda na to právě RS s ohledem na kontradiktornost bere zřetel a odpoví jim na jejich argumentaci. Vzhledem k dosavadní praxi judikatura nepamatuje na tyto situace. K určitému vyjadřování účastníků řízení k právním názorům RS dochází v kasačních stížnostech. NSS se pak musí vypořádat s příslušnými argumenty brojícími proti právnímu názoru RS.⁴⁴⁴ S tímto souvisí i problém, zda by účastníci měli mít právo na jednání před RS podle čl. 38 odst. 2 Listiny. JŘ výslovně umožňuje ústní jednání o kasačních stížnostech, avšak ohledně vyslovení právního názoru ve věci RS v ústním jednání je řádem kusým.

E) S postoupením věci RS souvisí i problematická délka řízení před RS jak vyplývá z čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a svobod. Rychlost řízení mimo jiné souvisí i s poskytováním ochrany veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob. V právní úpravě absentuje lhůta, do

⁴⁴¹ usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53

⁴⁴² BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel., POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní* - online komentář. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

⁴⁴³ ESLP. *Lucky dev vs. Sweden* [online]. hudoc.echr.coe.int, 27. listopad 2014 [cit. 11. října 2019]. Dostupné na <

⁴⁴⁴ BLAŽEK, Tomáš a kol. *Soudní řád správní*...

kdy má RS vyslovit v dané věci právní názor. V praxi tak dochází k průtahům i o několik měsíců. Proto je otázkou, zda by tato lhůta měla být zákonem upravena.

F) K zamyšlení určitě stojí i případ, zda RS musí právní názor vyslovit a pokud ne, jaký by byl další postup v případě vrácení věci senátu bez právního názoru.

G) Dále je možné se na problematiku RS dívat i z pohledu krajských soudů, kde vyvstávají další otázky. Povinnost postoupit věc se týká jen senátů v rámci NSS. Měla by být dána možnost i krajským soudům předkládat věci RS jako posouzení předběžných otázek? Nebo tak můžou činit jen senáty NSS?

H) Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy: „Dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu.“ Při řešení otázky, na kterou dopadá právní úprava, která se jeví jako protiústavní, musí senát NSS nejprve předložit věc RS nebo předložit věc Ústavnímu soudu? Ústava nám říká, že se věc *předkládá* Ústavnímu soudu a v praxi tomu tak i je. Otázkou však je, zda by si nejprve neměla obecná justice skrze RS posoudit tuto věc sama a až pak se obrátit na Ústavní soud.

I) Posledním problematickým aspektem je, zda by mělo být výslovně v SŘS zakotveno, že RS může opětovně ve věci vyslovit právní názor opačný než jaký již dříve vyslovil, tzv. „RS jde do RS“ podle § 17 SŘS. Jako příklad uvádím usnesení RS ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010-76, podle kterého „*souhlasy vydávané dle stavebního zákona z roku 2006, zejména dle § 96, § 106, § 122 a § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle části čtvrté správního řádu z roku 2004. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s.(...)*“. Tento závěr však byl samotným RS **již překonán** v usnesení ze dne 17. 9. 2019 pod č. j. 1 As 436/2017-43, ve kterém uvedl, že „*souhlasy vydávané stavebním úřadem zejména podle § 96, § 106, § 122, § 127*

a § 128 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), jsou rozhodnutími správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“.

3. „Velký senát“

Ve Slovenské republice neexistuje samostatný správní kasační soud, který by se zaměřoval pouze na oblast správního práva. V rámci NS je zřízeno několik kolegií mezi které patří i správní kolegium tvořené všemi soudci vykonávajícími správní soudnictví.⁴⁴⁵ Zakotvení rozhodování velkého senátu v právní úpravě SR je novinkou, a proto by tato právní úprava mohla sebou přinést odpovědi na některé otázky, které jsou v ČR vnímány jako problematické.

Ve velkém senátu NS rozhoduje v složení z předsedy senátu a šesti soudců pokud:

- a) senát NS dospěl při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí NS a věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu;
- b) senát NS dospěl při svém rozhodování opětovně k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru orgánu veřejné správy o stejné právní otázce, a věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu;

⁴⁴⁵ SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 87.

- c) tak navrhl generální prokurátor dle ust. § 47 odst. 3 z důvodu odlišné rozhodovací činnosti správních soudů nebo přetrvávající odlišnosti rozhodování správních soudů a orgánů veřejné správy.⁴⁴⁶

Již v tomto ustanovení vidíme výraznou odlišnost a to posílení funkce generálního prokurátora (v ČR známého jako nejvyššího státního zástupce). S ohledem na výše uvedené problematické aspekty se tento příspěvek nebude dále zabývat generálním prokurátorem vystupujícím v řízení před velkým senátem, což však dává prostor pro otázku, zda by nejvyšší státní zástupce v ČR neměl mít kompetence jako generální prokurátor dle SPP?

Dále je v § 466 SPP mimo jiné stanoveno v odst. 3, že pokud se chce senát NS při rozhodování odchýlit od právního názoru již vysloveného v rozhodnutí velkého senátu, postoupí věc velkému senátu. Porovnáme-li § 22 odst. 1 SPP a § 17 SŘS můžeme vidět, že slovenská právní úprava je podobná té české. Rozdíl však spatřuji ve formulaci a to takový, že v § 17 SŘS povinnost postoupit věc přímo vyplývá z § 17 SŘS, kdežto z § 22 odst. 1 SSP tomu tak není. Z tohoto ustanovení se dá dovodit výčet, ve kterých případech velký senát rozhoduje a nikoliv to, že pokud dospěje-li senát k právnímu názoru odlišnému od již vysloveného právního názoru, postoupí věc velkému senátu. Mohlo by se zdát, že tato povinnost je zakotvena v již zmiňovaném § 466 odst. 3 SPP. Pečlivým zkoumáním však zjistíme, že tato povinnost nastává pouze tehdy, pokud by se chtěl senát odchýlit od právního názoru vysloveného v rozhodnutí velkého senátu a nikoliv v rozhodnutí senátu. Jelikož není stanoveno více, nemůžeme vyřešit problematický aspekt ad A), neboť právní úprava nestanovuje přesné hranice, kdy vzniká pravomoc pro postoupení věci, ba naopak, z mého pohledu je ještě v tomto ohledu nepřesnější než česká právní úprava. Stejný závěr můžeme dovodit i u problematického aspektu ad B). Přijímání zásadního usnesení v SPP není zakotveno. I když v komentáři (BARICOVÁ, Jana. In BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1736) je uvedeno, že usnesení podle § 466 odst. 5 písm. b) SPP⁴⁴⁷ se svou povahou blíží zásadním usnesením podle § 18 SŘS, nemůžeme z toho dovodit, že se o zásadní usnesení jedná a ani nevíme z čeho autorka tak dovozuje, když svůj závěr dále nerozvíjí.

S ohledem na výše uvedenou slovenskou právní úpravu bylo při výběru komparace se slovenskou právní úpravou naivní si myslet, že dojde k zodpovězení alespoň jednoho problematického aspektu, když více není zakotveno. A proto bych se ráda ještě pozastavila nad problematickými aspekty ad D) a ad E). V české právní úpravě není stanoveno, zda v praxi mají účastníci možnost vyjadřovat se k meritu věci před RS a zda mají právo na jednání před RS. JŘ se vyjadřuje pouze k řízení o kasačních stížnostech. Tyto práva taktéž nejsou zakotveny ani v slovenské právní úpravě, u které je nutno dodat, že do „*poriadku č. 200/2016 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky*“ nebyly přeneseny kompetence velkého senátu⁴⁴⁸, a pojem velký senát ani v něm nenajdeme. Tudíž samostatný řád pro velký senát ani neexistuje.

Jelikož velký senát nerozhoduje dlouhodobě jak RS není namístě porovnávat průtahy v rozhodování – vyslovování právních názorů ve věci, když RS rozhoduje časově déle a rozhodl ve více případech než velký senát a tudíž můžeme u něho sledovat, zda k průtahům dochází vždy nebo jen v některých případech. SPP nezakotvuje lhůtu, ve které by velký senát měl rozhodovat a dle mého

⁴⁴⁶ § 22 odst. 1 SSP

⁴⁴⁷ „*Veľký senát o kasačnej sťažnosti podľa povahy veci rozhodne (...)b) uznesením, v ktorého výroku rozhodne o 1. otázke rozhodujúcej pre posúdenie veci a 2. postúpení veci senátu, ktorý mu vec postúpil alebo predložil.*“

⁴⁴⁸ BARICOVÁ, Jana. In BARICOVÁ, Jana a kol. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 190.

názoru je ještě čas činit závěr, zda je to u velkého senátu nutné na rozdíl u RS, u kterého dochází k průtahům i o několik měsíců.⁴⁴⁹

4. Závěr

Někteří⁴⁵⁰ o SSP hovoří jako o komplexním a pokrokovém díle, z mého pohledu, co se týče mých nezodpovězených otázek, s tím nemohu souhlasit. A proto odpověď na název příspěvku „Právní úprava „velkého senátu“ správního kolegia „Najvyššieho súdu SR“ jako inspirativní zdroj?“, je s ohledem na problematické aspekty jednoznačná. Nikoliv. Velký senát sice přináší určité kompetence generálního prokurátora, které SŘS nezná, ale v ustanoveních, které jsem vyličila jako problematické, působí ustanovení nejednoznačně a nepřináší pokrok z hlediska právní úpravy RS.

Při hledání odpovědí je nutno dále pátrat v jiných právních úpravách, u některých otázek nejlépe v právních úpravách, které nejsou tak „mladé“, aby bylo možné zanalyzovat např. dodržování zásady rychlosti řízení, u jiných otázek je nutno hledat odpovědi v právních úpravách zemí, u kterých jsou tyto problémy totožné.

Seznam použitých zdrojů:

Judikatura:

- Evropský soud pro lidská práva: Rozsudek ze dne 27. 11. 2014, Lucky dev vs. Švédsko, č. 7356/10
- nález Ústavního soudu ze dne 16. 11. 2010, sp. zn. I.ÚS 1783/10
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006, č. j. 2 Afs 66/2004-53
- usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, č. j. 6 As 211/2017- 67
- usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. září 2012, č. j. 2 As 86/2010-76
- usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. listopadu 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57

Monografie:

- ČAMDŽÍCOVÁ, Sabina (ed.). Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, 279 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír a kol. *Správní soudnictví v České republice a ve vybraných státech Evropy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 257 s.

Odborné články:

⁴⁴⁹ K RS a dodržování zásady rychlosti řízení v typových věcech viz PEVALOVÁ, Patricie. Rozhodovací činnost rozšířeného senátu NSS v azylových a cizineckých věcech a dodržování zásady rychlosti řízení. In ČAMDŽÍCOVÁ, Sabina (ed.). Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2018. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 36-42.

⁴⁵⁰ ZAŤKO, Martin. *K Správnemu súdnemu poriadku I. (Rozhodovanie Veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky)* [online]. epravo.sk, 16. července 2015 [cit. 8. října 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.sk/top/clanky/k-spravnemu-sudnemu-poriadku-i-rozhodovanie-velkeho-senatu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-2965.html>>.

- KADLEC, Ondřej, PETROV, Jan. Rozšířený senát NSS: Judikatura ESLP jako zákaz vjezdu na křižovatce právních názorů. *Soudní rozhledy*, 2017, č. 1, s. 2-10.

Komentáře:

- BARICOVÁ, Jana a kol. *Správný soudny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1824 s.
- BLAŽEK, Tomáš, JIRÁSEK, Jan, MOLEK, Pavel., POSPÍŠIL, Petr, SOCHOROVÁ, Vendula, ŠEBEK, Petr. *Soudní řád správní - online komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016.

Právní předpisy:

- aktuální znění: Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
- aktuální znění: Jednací řád Nejvyššího správního soudu
- aktuální znění: poriadok č. 200/2016 Z. z., rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky
- aktuální znění: usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky
- aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- aktuální znění: zákon č. 162/2015 Z. z., správny súdny poriadok

Internetové stránky:

- www.hudoc.echr.coe.int
- www.nalus.usoud.cz
- www.nssoud.cz
- ZATKO, Martin. *K Správnemu súdnemu poriadku I. (Rozhodovanie Veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky)* [online]. epravo.sk, 16. července 2015 [cit. 8. října 2019]. Dostupné na <<https://www.epravo.sk/top/clanky/k-spravnemu-sudnemu-poriadku-i-rozhodovanie-velkeho-senatu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-2965.html>>.

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

ROLE ADVOKÁTŮ V RÁMCI DOKTRÍNY PRÁVNÍHO STÁTU V EU

THE ROLE OF PROFESSION OF LAWYER IN THE RULE OF LAW IN THE EU

Mgr. Alžběta Recová

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Recenzent: JUDr. Ing. Eva Indruchová, LL.M. Ph.D.

Klíčová slova: Evropské právo, právní stát, advokátní profese, Benátská komise, Evropská komise, profesní etika advokáta, povinnost mlčenlivosti, ochrana důvěrnosti komunikace mezi advokátem a klientem.

Keywords: European Law, Rule of Law, legal profession, Venice Commission, European Commission deontology rules, professional ethics, professional secrecy, legal professional privilege .

Resumé: Autorka v článku popisuje důležitost doktríny právního státu v rámci EU a zakotvení role advokáta v ní. Autorka zejména poukazuje na účast advokátů na výkonu spravedlnosti a očekávání ze strany EU v tomto směru, která však zároveň této profesi s výjimkou soudů neposkytuje ve svých aktuálních iniciativách hodnotové zakotvení, jež by mohlo usnadnit prosazování ústředních principů pro její nezávislý výkon.

Summary: The author in the article analyses the importance of rule of law doctrine within the EU and the role of the profession of lawyer in it. In particular, the author points the lawyer's participation in the administration of justice and expectations of the EU in this regard, which at the same time does not provide the profession with adequate value standards in the current initiatives, except for the Courts, which could facilitate promotion of key principles for its independence.

1. Úvodem

Doktrína právního státu, jejíž prapůvod můžeme nalézt již u Aristotela a Platóna, kteří ve svých spisech deklarovali, že „vládne zákon, ne člověk“⁴⁵¹, nabyla na významu zejména po 2 sv. v., zejména tedy její materiální obsah poté, co byl obsah ústav za války zneužit. Kontinentální pojem

⁴⁵¹ Aristotelés.: Etika Nikomachova. 2. vydání. Praha: Rezek, 1996, s. 136 – 137; Platón.: Zákony. Přel. František Novotný, Oikúmené, Praha, 2016, s. 112

„Rechtstaat“⁴⁵² byl vykládán zejména jako vázanost státu právem a jako „*Výkon státní moci na základě ústavně zakotvených zákonů, jejichž cílem je chránit svobodu, spravedlnost a právní jistotu*“.⁴⁵³ Následně byla tato doktrína převzata dalšími evropskými zeměmi a byla rovněž přizpůsobena prioritám různých ústavních tradic, jež měly vliv na její rozšíření zejména o ochranu lidských práv a propojení s principy demokracie.⁴⁵⁴ Druhou myšlenkovou větví vycházející z téže řecké filosofie je pak anglosaský pojem „Rule of Law“, ze 17. století.⁴⁵⁵ Rozdíl mezi nimi spočíval zejména v tom, že zatímco kontinentální doktrína dávala do ústředí stát, který dohlíží nad panstvím práva, prostřednictvím stabilních, jasných, obecných pravidel; nezávislého soudnictví; nestranného a spravedlivého procesu a přístupu k soudům,⁴⁵⁶ anglosaské pojetí Rule of Law dávalo důraz na právo, jako takové, bez ohledu na stát, jako nezbytnou složku pro jeho vynucování.⁴⁵⁷

Ke sbližování obou konceptů pak docházelo právě zejména prostřednictvím hledání konsensu při tvorbě práva EU a v rámci činnosti Rady Evropy, přičemž vynucování principů právního státu se stalo a dodnes je na politické i legislativní úrovni ústředním pojmem pro demonstraci národní demokracie. Doktrína právního státu se stala základním stavebním kamenem pro evropskou integraci a vznik EU, hodnotovým důvodem pro odevzdání části suverenity členských států,⁴⁵⁸ jež vychází z jejich ústavních tradic.⁴⁵⁹ Judikatura Soudního dvora EU sehrála klíčovou roli pro zakotvení právního státu jako základního stavebního kamene EU,⁴⁶⁰ a také ohraničila principy právního státu zejména skrze argumentaci principem legality, právní jistoty, stability a proporcionality,⁴⁶¹ následně také práva být slyšen, právo na obhajobu,⁴⁶² právo na přístup ke spisu a odůvodnění tvorby normativních právních aktů.

Právní stát je pojmem, který je klíčový pro činnost mezinárodních organizací,⁴⁶³ pro ospravedlnění činnosti a regulatorních iniciativ Evropské unie, ale také zájmových skupin, bojujících za svá práva. Právní stát se však také pojmem, jež je obestřeno částečnou definiční neurčitostí, která jak na evropské, tak i národní úrovni rozměňuje jeho chápání ve společnosti 21. století, a také jeho účinné

O rozvoj kontinentálního pojmu Rechtstaat z první poloviny 19. st.⁴⁵² se zapřičinili zejména právní pozitivisté (Hans Kelsen, František Weyr). Pojetí právního státu v ČR se pak vyvinulo především právě z německé konstitucionalistiky.

⁴⁵³ Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. München : Beck, 1977, s. 616

⁴⁵⁴ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, s. 82

⁴⁵⁵ Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, s. 82 a 84; První zmínky můžeme najít v dokumentech staršího data – Magna Charta 1215, Edward Coke 1608/9 Statute Westminster Liberties of London 1354; Petition of Rights 1628, Habeas Corpus 1679

⁴⁵⁶ Parpworth, N.: Constitutional and administrative law, s. 38-40

⁴⁵⁷ Gerloch, A.: Právní stát v minulosti a v současnosti, s. 41.

⁴⁵⁸ Von Danwitz, T.: Rule of Law and ECJ. Fordham International Law Journal, Vol. 37, Issue 5, 2017, art. 7

⁴⁵⁹ Například v ČR viz Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93; nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 36/01; Nález ÚS ze dne 3. října 1996, sp. zn. III. ÚS 120/96; Konkrétní zmínka v čl. 1 odst. 1 + náležitosti v čl. 9 odst. 2 Zákona č. 1/1993 Sb.: Ústava České republiky

⁴⁶⁰ Přelomové rozhodnutí, že Evropská unie je postavena na Principech právního státu – Kadi C-402/05 a 415/05 z roku 2008. Pro zakotvení Rule of Law v EU byl rovněž klíčový rozsudek ESD 294/83 Les Verts v Parlament z roku 1986, odst. 23

⁴⁶¹ V případech C 7/56; 3-7/57 Algera a další proti Common Assembly z roku 1957; C42/59; 49/59 Snupat proti High Authority z roku 1961; C-32/62 Alvis proti Radě z roku 1963; C-23/68 Klomp v. Belastingen z roku 1969 a další

⁴⁶² Rozsudky ve věcech C-155/79 AM & S v. Komise; C-374/87 Okrem v. Komise a Akzo Nobel

⁴⁶³ OSN, OECD, World Bank a dalších

prosazování, za což bývá Evropská unie („EU“) často terčem kritiky.⁴⁶⁴ Tato neurčitost vynucování principů právního státu může vést k právní nejistotě nejen v evropském společenství, jako celku, ale rovněž u jednotlivých profesí, které nejsou vždy bezprostředně pod obsah formulace právního státu v unijních strategických dokumentech podřazovány, v tomto konkrétním případě hovoříme o advokátní profesi.

Na příkladech zásahů do nezávislosti justice v Polsku a Maďarsku ze strany moci výkonné lze demonstrovat, že některé principy právního státu není možné v dnešní společnosti považovat za samozřejmost. Na příkladu Turecka od nevydařeného puče dodnes vidíme, jak rychle je možné „Rule of law“ přeměnit na „Rule by law“, tedy, že se právo stává namísto strážce státní moci nástrojem pro její uzurpaci. V kontextu advokacie můžeme být svědky toho, že advokáti mohou být také během vývoje několika málo měsíců považováni za podílníky na trestné činnosti páchané jejich klienty (jež jsou rovněž ve většině případů vykonstruovány, nebo spočívají v podpoře opozice) a to pouze na základě plnění svých profesních povinností.⁴⁶⁵ Útoky na nezávislost advokacie, stejně jako na nezávislost justice nejsou náhodné, souvisejí totiž s participací advokátů na výkonu spravedlnosti. Přestože tento příklad v rámci EU stále ještě lze považovat za extrémní, explicitní zakotvení advokacie do strategické koncepce právního státu na unijní úrovni je pro její vnímání a výkon zásadní. Proč tomu tak je?

2. Role advokáta v doktríně právního státu

Advokátní profese a samosprávná advokacie, je ve všech členských státech EU zakotvena minimálně na zákonné úrovni. Nejedná se pouze o profesi jako takovou, avšak zejména okruh vyhrazených činností, prostřednictvím nichž se advokáti podílejí na výkonu spravedlnosti a plní nezbytnou úlohu v prosazování lidských práv a základních svobod, zejména práva na spravedlivý proces, přístup ke spravedlnosti, a dalších, jež se odráží v činnosti advokátních komor a jejich orgánů, při objektivním prosazování podmínek pro výkon této profese a zejména zabezpečení práv jednotlivců.⁴⁶⁶ Nezávislá advokátní profese právě z tohoto důvodu vždy byla na národní i mezinárodní úrovni součástí doktríny právního státu,⁴⁶⁷ přestože rozsah úpravy a podmínky pro její výkon a zejména okruh vyhrazených činností se napříč členskými státy EU velmi liší,⁴⁶⁸ stejně jako se liší rozsah ústředních principů, zejména principu advokátní povinnosti mlčenlivosti.⁴⁶⁹ Na národní úrovni v ČR, stejně jako ve většině členských států EU, hraje klíčovou úlohu zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, který kromě zakotvení disciplinárních postihů, jež jsou ukládány v případě zneužití postavení advokáta a zejména zklamání vložené důvěry klienta, zároveň zakotvuje advokátní samosprávu a zmocňuje orgány komory k vydávání

⁴⁶⁴ Autorka vychází z analýzy provedené v rámci SVOČ 2019.

⁴⁶⁵ Human Rights Watch Report z 12. dubna 2019 dostupné na: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf
<https://www.theguardian.com/world/2019/jul/18/un-urged-to-act-over-purge-of-turkeys-lawyers-by-erdogan>

⁴⁶⁶ Podrobněji také viz. Macková, A. Právní pomoc advokátů a jejich dostupnost, s. 26

⁴⁶⁷ Zákon 2/1993 Sb, listina základních práv a svobod; zákon č. 85/1996 Sb. o advokacii, ve znění pozdějších předpisů; Všeobecná deklarace lidských práv; Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod; Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

⁴⁶⁸ Viz Charta základních principů evropské advokacie, dostupné na https://www.cak.cz/assets/cz_deon_coc.pdf

⁴⁶⁹ Podrobněji viz Professional Secrecy of Lawyers in Europe by The Bar of Brussels; Cambridge University Press 2013, 638 s.

stavovských předpisů, např. etického kodexu,⁴⁷⁰ jež mají ústřední vliv na řádný výkon profese. Na evropské úrovni je možné zmínit dva dokumenty přijaté Radou Evropských advokátních komor („CCBE“), a to Chartu základních principů evropské advokacie⁴⁷¹ a Etický kodex advokátů evropské unie.⁴⁷²

Preamble Charty základních principů evropské advokacie zní:

„Ve společnosti založené na respektování zásady právního státu plní advokát speciální úlohu. Advokátní povinnosti nezačínají a nekončí u poctivého počínání v souladu s právem. Advokát musí sloužit zájmům spravedlnosti, jakož i zájmům toho, jehož práva a svobody hájí, a nejedná se jen o povinnost advokáta hájit klientovy zájmy, ale být také jeho poradcem. Respekt k profesním advokátním pravidlům je základní podmínkou právního státu a demokracie ve společnosti.“⁴⁷³

Co je navíc na obou zmíněných dokumentech významné, je jejich uznání, a to jak ze strany evropských soudů,⁴⁷⁴ tak i unijních institucí a agentur, zejména Agentury EU pro lidská práva (FRA), či vyjádření podpory ze strany jednotlivých soudců Evropského soudu pro lidská práva.⁴⁷⁵

3. Zakotvení role advokacie v iniciativách EU na podporu právního státu

S přijetím Lisabonské smlouvy⁴⁷⁶ došlo ke změně formulace, kdy společné unijní principy byly nahrazeny pojmem společné hodnoty, na nichž je EU postavena a zakotveny zejména v čl. 2 Smlouvy o EU. Mezi těmito hodnotami je uveden i právní stát. Z činnosti evropských institucí posledních let, bez ohledu na jejich efektivitu, vyplývá, že doktrína právního státu není překonanou, nýbrž se dostává znovu do popředí. Pro příklad lze uvést Prohlášení Evropského parlamentu z roku 2016 s názvem Unijní mechanismus demokracie, právního státu a základních práv;⁴⁷⁷ Sdělení Komise z roku 2014 ohledně rámce právního státu;⁴⁷⁸ Sdělení Komise ohledně dalšího posílení právního státu v rámci Unie ze dne 3. dubna 2019;⁴⁷⁹ či Akční plán Komise ze 17. července 2019 s názvem Posilování právního státu v rámci Unie.⁴⁸⁰ Všechny tyto iniciativy na poli EU jsou vítány,

⁴⁷⁰ <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?pgid=23>

⁴⁷¹ Byla přijata 24. listopadu 2006 v Bruselu

⁴⁷² Byl přijat 28. října 1988, doposud byl třikrát novelizován, poslední novelizace proběhla v roce 2006, nyní se připravuje další

⁴⁷³ Charta zároveň bere v potaz Mezinárodní etický kodex IBA; doporučení Rec (2000)21 Výboru Ministrů Rady Evropy o volném výkonu povolání advokáta a rozhodovací činnost ESLEP a SDEU

⁴⁷⁴ Např. v rozsudku SDEU C-309/09 ve věci Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten viz. Důvodová zpráva Charty základních principů evropské advokacie; či rozsudek ESD 157/79 ve věci AM & S

⁴⁷⁵ Naposledy explicitní podpora byla zmíněna v rámci projevu soudce Raffaele Sabata v rámci zasedání Stálého výboru CCBE v Římě dne 29. března 2019

⁴⁷⁶ Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, čl. 2 SEU

⁴⁷⁷ An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights , Annex I -An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights

⁴⁷⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Nový postup EU pro posílení právního státu ze dne 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

⁴⁷⁹ Sdělení Komise EP a Radě Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN>

⁴⁸⁰ Akční plán Komise ze 17. července 2019 s názvem Posilování právního státu v rámci Unie dostupný zde <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/CS/COM-2019-343-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>

zejména s ohledem na to, že do konzultačního procesu byl zahrnut široký okruh dotčených subjektů a stanovené priority již byly potvrzeny i nastupující Komisí, například v pověřovacím dopise předsedkyně Komise Ursuly von der Leyen komisaře Jourové, jež má nyní na starost portfolio Evropské hodnoty a transparentnost.⁴⁸¹

V rámci posledních dvou zmíněných dokumentů Komise uvádí demonstrativní výčet toho, co rozumí pojmem právní stát a v obou rovněž zmiňuje budoucí spolupráci s Radou Evropy a odkazuje na činnost Benátské komise,⁴⁸² jež v březnu 2016 vydala Seznam kritérií právního státu.⁴⁸³ Evropská Komise tento seznam dosud interpretovala jako vodítko pro zjišťování konkrétních rizik a nedostatků a využila stanoviska Benátské komise např. při posuzování stavu v Bulharsku a Rumunsku v rámci mechanismu pro spolupráci a ověřování.⁴⁸⁴ Podle úvodní části Seznamu kritérií je však tento dokument „*živoucím instrumentem, jež má zároveň sloužit k prosazování právního státu jako globální aspirace a ideálu*“, který by mohla Evropská unie využít i v rámci preventivní činnosti prosazování principů právního státu.

Podstatné na tomto dokumentu rovněž je, že zatímco ve všech zmíněných strategických dokumentech Komise, jež hovoří v souvislosti s právním státem o potřebě zajištění nezávislosti soudců a státních zástupců a jakákoliv zmínka o zajištění nezávislosti advokacie chybí, v Seznamu kritérií Benátské komise je v bodě E. Přístup ke spravedlnosti explicitně jako podmínka pro fungování právního státu uvedena nezávislost a nestrannost advokátní profese a její samospráva.⁴⁸⁵ Jedná se o paradoxní situaci s ohledem na to, že Komise zejména prostřednictvím Generálního ředitelství pro spravedlnost s advokátními organizacemi úzce spolupracuje v rámci legislativní činnosti, prostřednictvím projektů na podporu osvěty ohledně principů právního státu a zvyšování povědomí o těchto principech mezi advokáty, ale i v řadě dalších iniciativ (elektronizace justice, EU Justice Scoreboard a další). Zklamání nad tímto faktem vyjádřil i President Rady Evropských advokátních komor José de Freitas ve svém dopise komisaře Jourové ze dne 6. září 2019.

Účinkem tohoto přístupu EU totiž je, že právě z iniciativy Evropské komise v poslední době vzniká velké množství sekundární legislativy, jež v důsledku nekoordinované činnosti jednotlivých GŘ soustavně podřívají základní principy advokátní profese, zejména zmiňované advokátní povinnosti mlčenlivosti a ochrany důvěrnosti komunikace mezi advokátem a klientem, ale také přístup ke spravedlnosti obecně,⁴⁸⁶ a nedostává se jí tedy v rámci unijních iniciativ směřujících na podporu právního státu téměř žádné ochrany, s výjimkou poslední instance, Evropských soudů.⁴⁸⁷ Tato ochrana přitom není v zájmu samotných advokátů, kteří se musejí respektovat pravidla profesní etiky, jak bylo uvedeno výše, a jejichž omezení by jistě nejeden uvítal, nýbrž v zájmu společnosti jako celku. Možným důvodem může být rovněž to, že advokáti primárně jako jediná regulovaná

⁴⁸¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019_en.pdf

⁴⁸² Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva neboli Benátská komise je poradní orgán v rámci Rady Evropy složený z nezávislých odborníků v oblasti ústavního práva

⁴⁸³ Benátská komise „Seznam kritérií právního státu“, CDL-AD(2016)007

⁴⁸⁴ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_cs

⁴⁸⁵ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)

⁴⁸⁶ Pro příklad je možno uvést směrnici o ochraně oznamovatelů, návrh směrnice o hromadných žalobách, návrh nařízení o přístupu k elektronickým důkazům v trestních věcech, směrnice DAC 6; Aarhuské nařízení o implementaci Aarhuské úmluvy a další.

⁴⁸⁷ Rozsudek SDEU ve věci věci C-36/02 Omega Spielhallen proti Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ze 14. října 2014

právní profese na poli EU spadají pod činnost Generálního ředitelství Grow (pro Vnitřní trh, průmysl, podnikání a malé a střední podniky). V intencích tohoto GR jsou tedy i obě směrnice, které se týkají volného pohybu advokátů, tedy směrnice č. 77/249/EHS o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů a směrnice 98/5/ES o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě, než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace. Tento argument však pravděpodobně nemůže z dlouhodobého hlediska obstát v souvislosti s důvody, které byly nastíněny výše (tedy, že celospolečenský zájem na kvalitním výkonu advokacie a účasti advokátů na výkonu spravedlnosti lze od běžného poskytování služeb v každém členském státě oddělit), a také jelikož tato regulace zajišťuje pouze volný pohyb advokátů v rámci vnitřního trhu, avšak neupravuje podmínky pro výkon profese, tato pravomoc je ponechána členským státům.⁴⁸⁸

4. Závěrem

Komisařka pro evropské hodnoty a transparentnost Věra Jourová na Plenárním zasedání Rady Evropských advokátních komor dne 29. listopadu 2019 v Bruselu⁴⁸⁹ uvedla, že „*se v rámci svého mandátu bude soustředit zejména na preventivní činnost v rámci prosazování principů právního státu, která byla doposud poněkud přehlížena a spoléhá se na advokáty, jejichž role je v tomto směru a v zajištění přístupu ke spravedlnosti klíčová.*“ Zůstává otázkou, zda není na čase, aby Komise v návaznosti na svá očekávání učinila patřičné kroky a explicitně zakotvila advokátní profesi do svých iniciativ v oblasti právního státu, jelikož toto uznání by bylo jednak potvrzením existující doktríny, ale také toho, že odborné a etické požadavky na tuto profesi jsou i do budoucna oprávněné, a rovněž vodítkem pro členské státy, které jsou primárně za stav právního státu zodpovědné, neboť jak Benátská komise uvádí v bodě 43. úvodu Seznamu kritérií právního státu „*Právní stát může vzkvétat pouze v zemi, jejíž společnost se cítí za implementaci tohoto konceptu kolektivně zodpovědná a utvoří z něj nedílnou součást svého právní, politické a sociální kultury.*“

Seznam použitých zdrojů

- Aristotelés.: Etika Nikomachova. 2. vydání. Praha : Rezek, 1996, 496 s.
- Gerloch, A.: Právní stát v minulosti a současnosti, 1996
- Klokočka, V.: Ústavní systémy evropských států, 2006 Linde Praha, 423 s.
- Macková, A., Právní pomoc advokátů a její dostupnost, C. H. Beck, Praha, 2001
- Parpworth, N.: Constitutional and administrative law, Oxford University press 2018, 616 s.
- Pech, L.: A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law, 6 European Constitutional Law Review, 2010.
- Platón.: Zákony. Přel. František Novotný, Oikúmené, Praha, 2016, 416 s.
- Professional Secrecy of Lawyers in Europe by The Bar of Brussels; Cambridge University Press 2013, 638 s.
- Stern, K.: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band 1. München : Beck, 1977.

⁴⁸⁸ https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-en.do

⁴⁸⁹ https://twitter.com/VeraJourova?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimeline%7Ctwterm%5Eprofile%3ACCBInfo&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.ccb.eu%2F

- Von Danwitz, T.: Rule of Law and ECJ. Fordham International Law Journal, Vol. 37, Issue 5, 2017.
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. prosince 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93
- Nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález ÚS ze dne 3. října 1996, sp. zn. III. ÚS 120/96
- Smlouva o Evropské unii
- Lisabonská smlouva
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Nový postup EU pro posílení právního státu ze dne 11.3.2014, COM(2014) 158 final.
- Rozsudek SDEU C-309/09 ve věci Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten
- Rozsudek ESD 157/79 ve věci AM & S
- Rozsudek ESD ve věci Kadi C-402/05 a 415/05 z roku 2008
- Rozsudek ESD 294/83 Les Verts v Parliament z roku 1986
- Benátská komise „Seznam kritérií právního státu“, CDL-AD(2016)007
- Rozsudek SDEU ve věci věci C-36/02 Omega Spielhallen proti Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ze 14. října 2014
- <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/online-platforms-new-rules-increase-transparency-and-fairness>
- <https://www.americanbar.org/content/dam/aba/migrated/publiced/features/Part2DialogueROL.pdf>
- Charta základních principů evropské advokacie, dostupné na https://www.cak.cz/assets/cz_deon_coc.pdf
- <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?pgid=23>
- European Commission, Report On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism, COM(2011) 459 final, Brussels, 20 July 2011
- European Commission, ‘Reasoned Proposal in Accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland – Proposal for a Council Decision on the Determination of a Clear Risk of a Serious Breach by the Republic of Poland of the Rule of Law’ [2017] (COM(2017) 835 final.
- Sdělení Komise EP a Radě Další posílení právního státu v rámci Unie Aktuální stav a další možné kroky dostupné na: https://eurlex.europa.eu/legal_content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=EN
- https://www.cak.cz/assets/priloha_8_2018_09.pdf;
- Human Rights Watch Report z 12. dubna 2019 dostupné na: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2019.pdf

- Akční plán Komise ze 17. července 2019 s názvem Posilování právního státu v rámci Unie dostupný zde <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/CS/COM-2019-343-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>
- https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-vera-jourova-2019_en.pdf
- „Seznam kritérií právního státu“, Benátská komise CDL-AD(2016)007 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)
- https://e-justice.europa.eu/content_legal_professions-29-en.do
- https://twitter.com/VeraJourova?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Eembeddedtimeline%7Ctwterm%5Eprofile%3ACCBEinfo&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.ccbe.eu%2F

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)

INDEX

A

[ADR metody](#)
[Advokátní profese](#)
[Ageizmus](#)
[Agresívne daňové plánovanie](#)
[ATAD](#)
[Autoritársky populizmus](#)

B

[Banka](#)
[Banková daň](#)
[Benátská komise](#)
[Blockchain](#)

C

[Cezhraničné opatrenia podliehajúce oznamovaniu](#)
[Civilní proces](#)
[Civilní proces](#)

D

[Daň](#)
[Daňové úniky](#)
[Daňový řád](#)
[Dědictví](#)
[Demokracia](#)
[Demokracie](#)
[Diplomatická imunita](#)
[Diskriminácia](#)
[Domácnost diplomata](#)
[Dotčené osoby](#)
[Důvěra veřejnosti v soudní systém](#)

E

[Evropská komise](#)
[Evropské právo](#)

F

[Finančný trh](#)

G

[GAAR](#)

I

[Informačná povinnosť](#)

J

[Jízda na červenou](#)
[Judikturní činnost](#)

K

[Kritika soudců](#)
[Kritika soudních rozhodnutí](#)
[Krizová situácia](#)
[Kryptomeny](#)
[Kyberpriestor](#)

L

[Lavicový populizmus](#)
[Lidská práva](#)
[Limity svobody projevu soudců](#)

M

[Mandát](#)
[Mlčanlivosť](#)

N

[Najvyšší soud SR](#)
[Nejvyšší správní soud](#)
[Neo-liberalismus](#)

O

[Obecné pravidlo proti zneužívání](#)
[Obecně závazná vyhláška](#)
[Obecní policie](#)
[Obhajca](#)
[Obchod s lidmi](#)
[Obvinený](#)
[Odvolání závěti](#)
[Ochrana dotčených osob](#)
[Ochrana důvěrnosti komunikace mezi
advokátem a klientem](#)
[Ochranná známka](#)
[Opatření obecné povahy](#)
[Osobní jméno](#)

P

[Participativní demokracie](#)
[Podnět](#)
[Pochybnost](#)
[Populizmus](#)
[Povinnost mlčenlivosti](#)
[Právní předpisy](#)
[Právní jistota](#)
[Právní stát](#)
[Právo na obhajobu](#)
[Právo na přístup k informacím](#)
[Predsudky](#)
[Principy demokratického právního státu](#)
[Profesní etika](#)
[Profesní etika advokáta](#)
[Projev vůle](#)

[Přezkum správního uvážení](#)

[Příjmení](#)

[Publikace](#)

[Působnost obecní policie](#)

R

[Role soudce](#)
[Rozhodování](#)
[Rozšířený senát](#)

Ř

[Řešení problému](#)
[Řízení z moci úřední](#)

S

[Signál s červeným světlem „stůj!“](#)
[Sloboda](#)
[Smernica DAC 6](#)
[Sociální koncepce](#)
[Soudní řád správní](#)
[Spor](#)
[Sporné řízení](#)
[Správní diskrece](#)
[Správní orgán](#)
[Správní uvážení](#)
[Správny súdny poriadok](#)
[Sprostredkovatelia](#)
[Stabilní kamerové systémy](#)
[Stálé automatické technické systémy](#)
[Starnutie populácie](#)
[Stavební zákon](#)
[Stereotypizácia](#)
[Svoboda projevu](#)

T

[Terapeutická jurisprudence](#)

U

[Usmiřování](#)

[Ústava](#)

[Ústava](#)

[Územní plánování](#)

[Územní samosprávné celky](#)

V

[Věcná působnost obecní policie](#)

[Velký senát správního kolegia](#)

[Veřejné subjektivní právo](#)

[Volební strana](#)

[Volební systém](#)

[Vydědění](#)

[Výměna informací](#)

[Vysoký věk v práve](#)

[Výzvy demokracie](#)

Z

[Zahájení správního řízení](#)

[Zahájení správního řízení z moci úřední](#)

[Zákon o daních z příjmů](#)

[Zásada projednací](#)

[Zásada vyšetřovací](#)

[Zastupitelstvo obce](#)

[Závěť](#)

[Zůstavitel](#)

Ž

[Žádost o informace](#)

[<<OBSAH>>](#) [<<INDEX>>](#)



Právnická
fakulta



Information About the Publication in English

Democracy Challenges

Conference Proceeding Collection

EVENT: International Conference Democracy Challenges

DATE: 11.10.2019 – 12.10.2019

LOCATION: Olomouc, the Czech Republic

ORGANIZER: Faculty of Law, Palacký University in Olomouc, Czech Republic

SUMMARY:

This publication represents the research papers presented on the International Multidisciplinary Conference “Democracy Challenges”. From individual contributions and subsequent discussion, a number of interesting legal opinions, with which you can get acquainted in detail thanks to this collection, were raised.

Each Paper includes the summary and key words in English.

Each Paper was peer reviewed by the reviewer.