



**Michal Janovec, Jan Malý, Josef Šíp,
Jakub Pohl, Marika Zahradníčková
(eds.)**

COFOLA 2021

část 3

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

**ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA**

**MUNI
PRESS**

**MUNI
LAW**

COFOLA 2021

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců

Část 3

Michal Janovec, Jan Malý, Josef Šíp, Jakub Pohl,
Marika Zahradníčková (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2021

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2021“ MUNI/B/1406/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2021.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2021 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8628-9 (online ; pdf)

Recenzenti

- Mgr. Tomáš Ciprovský
- JUDr. Jakub Hanák, Ph.D.
- prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.
- JUDr. Radim Charvát, Ph.D., LL.M.
- doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D.
- JUDr. Hana Müllerová, Ph.D.
- prof. JUDr. Jarmila Pokorná, CSc.
- doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.
- doc. JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D.
- JUDr. Dalibor Šelleng, Ph.D.
- doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D.
- Mgr. Jiří Vodička, Ph.D.
- JUDr. Vojtěch Vomáčka, Ph.D., LL.M.
- doc. JUDr. Miroslava Vráblová, Ph.D.
- JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

Odborní garanti

- Mgr. David Čep, Ph.D.
- prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.
- JUDr. Radim Charvát, Ph.D., LL.M.
- doc. JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.
- prof. JUDr. Jarmila Pokorná, CSc.
- JUDr. Jan Provazník, Ph.D.
- doc. JUDr. Kateřina Ronovská, Ph.D.
- Mgr. Martin Švec, Ph.D.
- doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D.
- Mgr. Jiří Vodička, Ph.D.
- JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

Organizační výbor konference

- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Jan Malý
- Ing. Mgr. Josef Šíp
- Mgr. Jakub Pohl
- JUDr. Marika Zahradníčková

OBSAH

Statické a dynamické aspekty trestního práva

Dohoda o vině a trestu v kontextu novely č. 333/2020 Sb.	12
<i>Adam Coufal</i>	
Dekriminalizace pomluvy?	27
<i>Alžběta Jakoubková</i>	
Vliv územní samosprávy na výkon trestu odnětí svobody	41
<i>Ondřej Klabáček</i>	
Účinná lítost u právnické osoby	60
<i>Jan Malý</i>	
Odpovědnost právnických osob za zločiny podle mezinárodního práva	73
<i>Lukáš Mareček</i>	
Trestní příkaz v běhu času	86
<i>Martin Mičkal</i>	
Výklad a hodnota zákonné definice duševní poruchy	106
<i>Tomáš Pliška</i>	
Prostorové odposlechy v současném pojetí trestního řádu	122
<i>Veronika Skalická, Petr Semenišín</i>	
Trestněprávní ochrana cti v proměnách času: úvaha o dekriminalizaci a nestíhání pomluvy	161
<i>Hana Šimánová</i>	
Kriminalistická identifikace osob v proměnách věků	189
<i>David Texl</i>	
Dítě a jeho nejlepší zájem v řízení následujícím po spáchání protiprávního činu	219
<i>Michaela Trtková</i>	

Hranice výše škody a bezdůvodného obohacení jako kritérium při vymáhání odpovědnosti za trestné činy proti duševnímu vlastnictví	246
<i>Terezie Vojtíšková</i>	
Podmíněné propuštění jakožto cesta k rehabilitaci odsouzeného	261
<i>Vendula Vymazalová</i>	

Zelená dohoda pro Evropu – šance pro zezelenání právní úpravy?

Plní Evropská unie své závazky z Pařížské dohody? Zamyšlení nad cíli pro rok 2030	298
<i>Eva Balounová</i>	
Financování Zelné dohody pro Evropu	326
<i>Tereza Čejková</i>	
Zelená dohoda pro Evropu a ekologické zemědělství	342
<i>Hana Cejpek Musilová</i>	
European Green Deal a ambice EU v oblasti kvality ovzduší v podmínkách České republiky	372
<i>Matěj Mrlina</i>	
Bioplynové stanice pohledem Zelené dohody pro Evropu	399
<i>Gabriela Procházková</i>	
Udržitelné investování – dopady evropské regulace na poskytování investičních služeb	419
<i>Zuzana Šiková</i>	
nástroje udržitelnosti zemědělského hospodaření ve světle Zelené dohody pro Evropu	438
<i>Jana Tkáčiková</i>	
Právní regulace akvaponie	458
<i>Lucie Zdráhalová</i>	

Marketing v právu

Reklama v daňových souvislostech	486
<i>Jan Neckář</i>	
Marketing prodeje nemovitých věcí a daňové souvislosti	498
<i>Sandra Papavasilevská, Martina Vavříková</i>	
Obchodní firma jako klíčové slovo a nekalá soutěž	518
<i>Barbora Urvová</i>	

Právnícké osoby na prahu nové doby

Dohled nad nadacemi v měnící se době	534
<i>Andrea Bartíková</i>	
Združenia cirkví ako samostatné právnické osoby s odvodenou subjektivitou	544
<i>Róbert Gyuri</i>	
Společné jmění manželů jako právnické osobě podobný instrument bez právní osobnosti?	562
<i>Jakub Pobl</i>	
Daňová klasifikácia a hybridné nesúlady – teoretické a aplikačné problémy zdaňovania príjmov právnických osôb	574
<i>Soňa Simič</i>	

Práva na označení v měnícím se světě

Určení mezinárodního fóra při souběhu porušení práv na označení a nekalosoutěžního jednání	592
<i>Anna Dufková</i>	
Jméno a příjmení osoby jako ochranná známka v kontextu rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci <i>Massi proti Messi</i>	611
<i>Michal Ježek</i>	
Zneužití ochranných známek v digitální éře – pracovní verze	628
<i>Karolína Menšíková</i>	

Energy Law and Environmental Law in times of Climate Emergency

**Právní následky protiprávního zdanění povolenek na emise
skleníkových plynů640**
Michael Feldek

STATICKE A DYNAMICKE ASPEKTY TRESTNÍHO PRÁVA

DOHODA O VINĚ A TRESTU V KONTEXTU NOVELY Č. 333/2020 SB.

Adam Coufal

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá relativně mladým institutem našeho trestního procesního práva. Jedná se o institut dohody o vině a trestu. Ten pochází z angloamerického právního prostředí, kde má poměrně dlouhou tradici. U nás se naopak jeho zavedením jednalo o poměrně nový prvek. Na podzim roku 2020 došlo k první významné novele, která má vliv na institut dohody o vině a trestu. Tento příspěvek se proto věnuje dohodě o vině a trestu zejména v souvislosti s touto novelou a změnám, které přinesla.

Keywords in original language

Dohadovací řízení; dohoda o vině a trestu; státní zástupce; obviněný; trest; vina; prohlášení o vině.

Abstract

This article focuses on the plea bargaining. Its focal point lays with the amendment nr. 333/2020. This amendment changes some aspects of the plea bargaining as of now it is plausible to applicate the plea bargaining in all criminal cases. This paper focuses on the changes brought on by the amendment and its influence on the Czech criminal procedure as well as the process of approving of the plea bargain by the court, especially on the non-approving of the plea bargain and the following reaction of the public prosecutor and the attorney. The article deals with the requisites of the judgement that approves the plea bargain. Special attention will be paid to a selected case-law, connected to the plea bargain. The author of this article will also use their personal experience gained as an assistant at the Regional Court in Brno.

Keywords

Plea Bargaining; Public Prosecutor; Defendant; Punishment; Plea Guilty; Amendment 333/2020.

1 Úvod

Ve svém příspěvku se budu věnovat institutu dohody o vině a trestu (dále jen „DVT“). Pozornost bude věnována zejména novele, ke které došlo přijetím zákona č. 333/2020 Sb. Tato novela přinesla ohledně institutu DVT řadu změn, zejména umožnila její uzavření ohledně libovolného trestného činu. Ve svém příspěvku se zaměřím na tyto změny a jejich vliv na české trestní řízení. Pozornost bude dále věnována postupu soudu při schvalování DVT předložené státním zastupitelstvím. Zejména se v této souvislosti budu věnovat možnostem soudu neschválit předloženou dohodu a možnou reakcí obžaloby i obhajoby na tuto procesní situaci, včetně přezkumu takového rozhodnutí. Zmíním rovněž náležitosti rozsudku, kterým dochází ke schválení DVT. Konečně se pak budu věnovat i aktuální judikatuře, která byla v nedávné době vydána ohledně DVT. Ve svém příspěvku využiji osobních zkušeností z působení na trestním nalézacím úseku Krajského soudu v Brně.

Tento příspěvek svým způsobem navazuje na příspěvek ve sborníku z konference Cofola z roku 2018¹. V něm jsem se věnoval institutu DVT a jejímu zavedení do českého práva. Nyní tedy navazuji tímto příspěvkem, kde se budu věnovat primárně změnám, které přinesla novela zákona č. 333/2020 Sb.

2 Původ institutu DVT

Podíváme-li se velmi stručně do historie, zjistíme, že první zmínky o vyjednávání o trestu za spáchání trestného činu můžeme nalézt v období před občanskou válkou ve Spojených státech, hovoříme tedy zhruba o roku 1860. Je možno říci, že dohadování či vyjednávání mezi osobou obviněnou ze spáchání trestného činu a osobou, která tento čin vyšetřuje,

¹ COUFAL, Adam. Dohoda o vině a trestu v českém trestním řízení. In: FRYŠTÁK, Marek, Dominik FOJT, Marcela LUKÁŠOVÁ, Zdeněk Jiří SKUPIN a Michal JANOVEC. *Cofola 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 26–40. ISBN 978-80-210-9070-5.

má v angloamerickém právním systému dlouhou tradici. Nepochybně to souvisí s faktem, že v USA se před soudem projednávají jak trestné činy, tak přestupky. Proto jsou místní soudy pod podstatně větším náporem než soudy v České republice. Ve Spojených státech panuje tudíž daleko větší potřeba institutů, které napomohou omezit nápor věcí, které musí projednávat soudy. Jedním z těchto institutů je právě DVT, potažmo dohadovací řízení – *plea bargaining*². To ve Spojených státech spočívá v možnosti obviněného odejít s mnohem mírnějším trestem, než kdyby nebyl ochoten uzavřít dohodu a soud by musel věc projednávat klasickým postupem. DVT zde dokonce může být sjednána ve třech formách v závislosti na tom, zda výsledným kompromisem je méně závažný trestný čin, ze kterého státní zástupce obviněného obžaluje, mírnější trest anebo obžaloba z menšího počtu trestných činů³.

3 Novela č. 333/2020 Sb. a její vliv na institut DVT

Jak jsem zmiňoval, obecným výkladům jsem se věnoval ve svém původním příspěvku, tento by měl být zaměřen na novelu č. 333/2020 Sb. a změnám, které ohledně institutu DVT přinesla. Rovnou se tedy budu zabývat těmito změnám a zájemce o původní právní úpravu a obecný výklad si dovolím odkázat na svůj příspěvek z roku 2018.

Za nejvýznamnější lze podle mého názoru označit změnu ustanovení § 175a odst. 8 trestního řádu (dále jen „TR“). Toto ustanovení ve svém původním znění zapovídalo sjednání DVT v řízení o zvlášť závažném zločinu a proti uprchlému. Novelou však došlo ke změně a v současnosti již DVT nelze sjednat toliko v řízení proti uprchlému. Tuto změnu je z pohledu praktického využití DVT třeba vnímat pozitivně. Díky ní platí, že v současné době je využití DVT v trestním řízení univerzální možností. Je zjevné, že tato změna povede ke zvýšení počtu uzavřených a schválených DVT. V důsledku původní právní úpravy nebylo možné sjednat DVT v rozsáhlých věcech – typicky majetkové, hospodářské či drogové povahy. K jejímu uzavírání

² ŠÁMAL, Pavel. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. 1. vyd. Praha: CODEX Bohemia, 1999, s. 328–329.

³ KAMISAR, Yale, Wayne R. LAFAVE, Jerold H. ISRAEL a kol. *Modern Criminal Procedure*. 12. vyd. Spojené státy americké: Thomson/West, 2008, s. 1271.

tak docházelo zejména ve věcech bagatelních, kde by i v případě klasického hlavního líčení většinou končily rychle. Naopak v současnosti již nic nebrání uzavření DVT v případech rozsáhlých, kde by jinak bylo nutno vést zdlouhavé dokazování, mj. vyslýchat řadu svědků. Přitom právě v těchto případech dojde k nejvýraznější úspoře jak nákladů, tak i času. I s ohledem na současnou nelehkou dobu v souvislosti s pandemií COVID-19, je třeba přivítat, že soud nebude muset vyslýchat řadu svědků. V případě zvlášť závažných zločinů týkající se života a zdraví (typicky vražda) je pak třeba zmínit i poškozené, u nichž nebude docházet ke zbytečné viktimizaci.

Dále je třeba zmínit změnu ustanovení § 175a odst. 3 TR. V tomto směru došlo ke změně v přítomnosti obhájce při sjednávání DVT. Tento musí být nově přítomen pouze za situace, že jde o případ nutné obhajoby. Důvodem dříve platné právní úpravy bylo zajištění ochrany práv obviněného. Ten však má možnost volby a nic mu nebrání si obhájce zvolit, pokud nechce se státním zástupcem vyjednávat sám. Navíc garanci práv obviněného nese na svých bedrech i soud, který při schvalování DVT musí brát v potaz její přiměřenost a správnost. Těžko si tedy lze představit, že by státní zástupce jakkoliv zneužil případné neznalosti obviněného a sjednal s ním DVT, která by neodpovídala skutkovému stavu či okolnostem případu. Naopak nutnost zajistit obhájce a s tím související úkony byla pro státní zástupce poměrně demotivující. Je tedy třeba ocenit, že díky novelizaci je plně na uvážení obviněného, zda využije obhájce či nikoliv (pochopitelně s výjimkou případů, na které nutná obhajoba dopadá z jiných zákonných důvodů).

Dalším významným posunem je možnost sjednání DVT v řízení před soudem. Již v rámci předvolání k hlavnímu líčení je obžalovaný poučen o možnosti sjednání DVT se státním zástupcem. I v tomto aspektu můžeme vidět změnu přístupu zákonodárce, který nejen že nově umožnil sjednat DVT v řízení před soudem, ale i zavázal soud k povinnosti v rámci poučení obžalovaného na tuto možnost výslovně upozornit. Bezpochyby i tato změna povede ke zvýšení počtu uzavřených DVT, neboť umožní oběma stranám reagovat na aktuální procesní a důkazní situaci. Lze si představit, že nedojde k uzavření DVT proto, že obhajoba věří, že výslechem konkrétního svědka v hlavním líčení dojde k vylepšení důkazní situace obžalovaného oproti stavu při podání obžaloby. K tomu však nedojde a důkazní situace se nezmění.

V takovou chvíli již obhajoba o sjednání DVT zájem má, a pokud je tomu nakloněn státní zástupce, nic nebrání obnovení jednání. Podle původní právní úpravy přitom tato situace v úvahu nepřicházela. Opět se tedy jednalo o zbytečné omezení užití DVT a je vhodné, že i v tomto aspektu došlo ke změně.

Konečně je třeba ocenit také novelu trestního zákoníku (dále jen „TZ“), ke které rovněž došlo novelou č. 333/2020 Sb., a která se týká ustanovení § 58 – institutu mimořádného snížení trestu odnětí svobody. Do tohoto byl včleněn třetí odstavec, který stanovuje, že lze-li mít za to, že vzhledem k poměrům pachatele a povaze jím spáchané trestné činnosti lze dosáhnout jeho nápravy i trestem kratšího trvání, může být trest odnětí svobody uložen pod dolní hranicí trestní sazby též tehdy, je-li ukládán rozsudkem, kterým se schvaluje DVT. Aplikaci mimořádného snížení trestu odnětí svobody sice nic nebránilo ani před touto novelou, nicméně musely být splněny podmínky prvního odstavce. Ty přitom judikatura vymezila poměrně přísně. Musí jít o neobvyklé a výjimečné okolnosti. Přítomna musí být celá řada významných polehčujících okolností⁴. Změna tohoto ustanovení v podobě včlenění odstavce týkajícího se DVT, podle mého znamená, že v případě dohody nemusejí být pro aplikaci ustanovení § 58 TZ okolnosti natolik neobvyklé a výjimečné, jako pokud by o jeho aplikaci uvažoval soud v klasickém hlavním líčení. Jedná se tak o výraznou motivaci pro obhajobu, neboť DVT se státním zástupcem může obviněný docílit mimořádného snížení trestu, na které by jinak nemohl s ohledem na okolnosti případu dosáhnout. Je nicméně nutno poznamenat, že zohlednit určitá kritéria, kterými jsou zejména poměry pachatele a povaha trestné činnosti bude nutné i v případě sjednání DVT⁵.

Jak plyne z výše uvedeného, zákonodárce byl při novele č. 333/2020 Sb. veden snahou o oživení institutu DVT tak, aby došlo k urychlení trestního řízení. Vypovídající statistiky samozřejmě dosud nejsou k dispozici, nicméně z pozice asistenta soudce krajského soudu mohu konstatovat, že k podávání návrhu na schválení DVT namísto obžalob od zmíněné novelizace dochází

⁴ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 7 Tdo 303/2012.

⁵ Viz ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník. Komentář (2 svazky)*. 1. vyd. C. H. Beck, 2020, 3376 s. ISBN 978-80-7400-807-8.

ve výrazně širším měřítku. Pro ilustraci je možno uvést, že na poradě trestního úseku zmíněného soudu v lednu letošního roku bylo řečeno, že počet věcí skončených DVT od 1. 10. 2020, kdy nabyla účinnosti novela trestního řádu, tvořil cca 75 % všech skončených věcí v tomto období. Zároveň však platí, že z toho cca 75 % dohod bylo uzavřeno až v průběhu hlavního líčení.

4 Vybrané problémy spojené se sjednáváním a schvalováním DVT soudem

V této části svého příspěvku se budu věnovat vybraným problémům, které s sebou sjednávání DVT a její schvalování ze strany soudu přineslo.

Nejprve bych se věnoval otázce sjednávání DVT před soudem. Vystává totiž otázka, jakým způsobem má za takové procesní situace probíhat vyjednávání. Soud má možnost za účelem jednání o DVT jednání odročit. Můžeme si však představit situaci, kdy takové odročení není na místě, jelikož z postoje obou stran je zřejmé, že sjednání DVT může být otázkou několika minut a bude postačovat přerušení jednání na dobu, než dojde k jejímu uzavření. Otázka zní, kde by v takovém případě mělo jednání probíhat. Jistě by nebylo důstojné, aby k němu došlo na chodbě před jednacím sálkem. Naopak jako optimální řešení si lze představit jednání v samotném jednacím sálku. Bylo by však vhodné, aby probíhalo soukromě. Senát by se proto měl vzdálit, anebo obhajobě a obžalobě dát k dispozici jinou jednacím síň, kde nebudou rušeny. Tento aspekt lze jen stěží vložit do právní úpravy, nicméně lze na soudy apelovat, aby dbaly na důstojnost soudního řízení i ve stadiu vyjednávání o DVT a v rámci možností stranám poskytl přijatelné podmínky. Lze v tomto kontextu poukázat na situaci, ke které došlo u Městského soudu v Praze v lednu letošního roku. Zde byla uzavřena DVT ohledně trestného činu loupeže. Dozorující státní zástupkyně pak v rozhovoru pro média na položený dotaz uvedla, že se jedná o její první uzavřenou DVT a doufá, že i o poslední⁶. Zmínila přitom, že k jednání docházelo v rychlosti, na chodbě soudu. Nelze se tedy příliš divit, že takový postup

⁶ Viz Je to moje první dohoda o vině a trestu. A doufám, že i poslední, říká žalobkyně. *IDNES.tv* [online]. 19. 1. 2021 [cit. 30. 5. 2021]. Dostupné z: https://tv.idnes.cz/krimi/loupez-kradez-praha-jiri-horvath-prepadeni-soud-dohoda-trest-statni-zastupkyne.V210119_113014_idnestv_iri

státní zástupkyni nevyhovoval. Podle mého názoru to trefně demonstruje výše uvedené, že by soud měl dbát na to, aby oběma stranám poskytl vhodné podmínky, v opačném případě se nelze divit, že si státní zástupce přistě rozmyslí, zda se sjednávání bude účastnit anebo odmítne a proběhne klasické hlavní líčení.

Dalším aspektem již bude samotné schvalování DVT ze strany soudu. Upozornil bych zde na ustanovení § 314r odst. 2 a 3 trestního řádu. Soud má povinnost neschválit DVT, je-li nesprávná nebo nepřiměřená z hlediska souladu se zjištěným skutkovým stavem nebo z hlediska druhu a výše nepřiměřeného trestu. V této fázi role nalézacího soudu připomíná roli soudu odvolacího, který posuzuje odvoláním napadené rozhodnutí. Jeho přezkum je zde omezen, neboť posuzuje věcnou správnost DVT (zejména zda odpovídá právní kvalifikace) a její přiměřenost (zda skutková zjištění byla dostatečně prokázána a trest odpovídá příslušným kritériím TZ). Důvodem pro neschválení však automaticky nemůže být fakt, že sjednaný trest soudu připadá příliš mírný, či přísný. Podobně jako v případě rozhodování o odvolání je třeba zkoumat, zda takový trest je mírný či přísný nepřiměřeně. Není-li tomu tak, soud by DVT schválit měl.

Zároveň je třeba zmínit, že soud může své výhrady k nesprávnosti či nepřiměřenosti dohody oznámit státnímu zástupci a obviněnému, aby tito navrhli nové znění dohody. Zde se domnívám, že by bylo na místě znění ustanovení § 314r odst. 3 TR upravit tak, aby zmíněný postup soudu byl obligatorní. Jedním ze základních principů právního státu je záruka nepřekvapivého soudního rozhodnutí⁷. Pokud soud nevyužije možnosti oznámit své výhrady, mohou obhajoba i obžaloba legitimně očekávat, že žádné výhrady nemá a nic nebrání tomu, aby DVT schválil. Rozhodnutí o neschválení dohody by za takových okolností bezpochyby překvapivé bylo. Proto si myslím, že podobně jako je soud povinen upozornit obžalovaného v případě, že zvažuje zpřísnění právní kvalifikace, by i v tomto případě měl mít povinnost upozornit, že má ke sjednané DVT výhrady. Bylo by pak již věcí taktiky obhajoby i obžaloby, jaký by zvolily další postup. Zda by i přesto státní zástupce podal návrh na schválení DVT a proti případnému nevyhovění tomuto návrhu by obě strany podaly stížnost, ve které by brojily proti závěru

⁷ Např. nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3085/15.

nalézacího soudu, že sjednaná DVT je nepřiměřená či nesprávná. Nebo by se rozhodly akceptovat výhrady nalézacího soudu a navrhly by nové znění DVT.

Pokud se týká formy, kterou soud může oznámit své výhrady stranám, tato není TŘ nijak stanovena. Jakým způsobem je stranám oznámí, tak záleží na soudu a na povaze výhrad. V případě Krajského soudu v Brně lze uvést jako příklad trestní věc sp.zn. 50 T 12/2020, kde byl státní zástupkyní i obhájci zaslán přípis. V něm předsedkyně senátu sdělila, že má výhrady vůči sjednané DVT, tyto však byly formálního charakteru. Směřovaly k formulaci v rámci právní kvalifikace, kdy nebylo zřejmé, jaké konkrétní trestní činy jsou spatřovány v jednotlivých skutcích, dále pak k použití konkrétních zákonných ustanovení, podle nichž má být uložen navrhovaný trest. Rovněž nebyla přesně stanovena splatnost jednotlivých splátek navrhovaného peněžitého trestu. S ohledem na fakt, že ohledně výše trestu ani právní kvalifikace soud námitek neměl, v uvedeném přípisu sám navrhl znění DVT tak, aby odpovídala tomu, co si strany ujednaly i právní úpravě. Toto znění obě strany akceptovaly a předložily novou DVT, která byla soudem schválena. V jiné trestní věci Krajského soudu v Brně, sp.zn. 48 T 14/2020 již byla situace komplikovanější, neboť v tomto případě měl soud výhrady ke sjednanému trestu. V této trestní věci se jednalo o trestný čin nedovolené výroby a jiného nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy dle ustanovení § 283 odst. 4 písm. c) trestního zákoníku s výměrou trestní sazby na deset až osmnáct let. V předložených DVT byly přitom s jednotlivými členy organizované skupiny sjednány tresty ve výši tří let, navíc podmíněně odložené. Za účelem sdělení výhrad bylo nařízeno veřejné zasedání, ve kterém předsedkyně senátu státní zástupkyní i obhájcům sdělila, proč považuje sjednané tresty za nepřiměřeně mírné, a v jaké výši by bylo pro soud přijatelné se pohybovat. Z uvedeného vyplývá, že je na soudu, aby v případě existence výhrad vůči předložené DVT zvolil vhodnou formu, a tou je stranám sdělil. Tak je to dle mého přesvědčení i správné, neboť je zjevné, že výhrady ke sjednané DVT mohou být různé a více či méně závažné. Bylo by tak zbytečně svazující, pokud by zákon jednoznačně stanovil, jak má své výhrady soud stranám sdělit.

Na závěr této části svého příspěvku se budu věnovat otázce odstoupení od sjednané DVT. Platí, že její sjednání je projevem svobodné vůle zúčastněných stran. Ty mají tedy bezpochyby právo od ní také odstoupit. V TŘ toto nicméně explicitně zakotveno nenalezneme. Státní zástupce má však v souladu s ustanovením § 314o odst. 5 TŘ právo vzít návrh na schválení DVT zpět až do doby, než se soud odebere k závěrečné poradě. Není přitom rozhodné, z jakých důvodů tak učiní. Nepřiznání totožného práva obviněnému by bezpochyby znamenalo zásah do principu rovnosti zbraní, který zaručuje čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

I obviněný proto v rámci kontradiktornosti trestního procesu musí mít zajištěnu možnost po uzavření DVT se státním zástupcem od této odstoupit, a to rovněž do závěrečné porady. Na podkladě ústavní stížnosti dvou odsouzených na základě schválené DVT k témuž závěru dospěl i Ústavní soud⁸. K tomuto případu je vhodné zmínit, že se jednalo o vazebně stíhané obviněné. Tito se přitom sjednáním DVT chtěli domoci propuštění z vazby státním zástupcem. Poté, co tohoto cíle dosáhli, od sjednané dohody chtěli odstoupit, nicméně Okresní soud v Karlových Varech i přesto DVT schválil a oba obžalované odsoudil. Jak judikoval Ústavní soud (ve shodě s vyjádřeními Nejvyššího státního zastupitelství i Nejvyššího soudu k předmětné ústavní stížnosti), takovýto postup možný není. Jakkoliv nám chování obou odsouzených může připadat nekorektní, jelikož uzavřeli DVT, kterou nemyšleli vážně, nejedná se o exces z práva na obhajobu. Obviněný má právo tuto taktiku zvolit a je na státním zástupci, zda DVT uzavře a obviněného z vazby propustí, či nikoliv. Pokud tak učiní, jedná se o jeho riziko, se kterým při uzavření příslušné DVT musí počítat a uvážit jej při rozhodování, zda ji za takových podmínek uzavře.

5 Rozsudek schvalující DVT

Na tomto místě se budu věnovat podobě rozsudku, kterým soud předloženou DVT schvaluje. V souladu s ustanovením § 314r odst. 4 TŘ se jedná o odsuzující rozsudek, ve kterém je uveden výrok o schválení DVT a výrok o vině a trestu, případně ochranném opatření. Jedná se přitom o dva

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. I. ÚS 1860/19.

samostatné výroky, které příslušný rozsudek obligatorně musí obsahovat. Pokud je součástí rozsudku toliko výrok o schválení DVT, jedná se o důvod pro zrušení takového rozsudku ze strany odvolacího soudu, a to byt' by součástí výroku o schválení DVT byl popis skutku, právní kvalifikace i ukládaný trest. Tak tomu bylo např. v rozsudku Krajského soudu v Brně, sp. zn. 53 T 3/2020. Tím došlo ke schválení DVT mezi státním zástupcem a obžalovaným, ovšem předmětný rozsudek obsahoval pouze jeden výrok, a to, že se schvaluje DVT ve znění: [...].

Z procesní opatrnosti proti tomuto rozsudku podal státní zástupce odvolání, ve kterém uvedl, že by formálně mohly vyvstat pochyby o vykonatelnosti napadeného rozhodnutí z hlediska nařízení výkonu trestu a vykonatelnosti výroku o náhradě škody. Vrchní soud v Olomouci tomuto odvolání vyhověl a rozsudkem sp. zn. 2 To 89/2020 zrušil napadený rozsudek v celém rozsahu. Sám pak nově rozhodl tak, že samostatným výrokiem schválil sjednanou DVT a samostatným výrokiem obžalovaného uznal vinným v souladu se sjednanou DVT. V odůvodnění svého rozhodnutí pak Vrchní soud v Olomouci zdůraznil, že „... je třeba mít za to, že výrok o schválení DVT je jediným zvláštním výrokiem rozsudku, ale jinak odsuzující rozsudek, kterým se schvaluje DVT, musí obsahovat všechny náležitosti shodně jako běžný rozsudek, jímž soud rozhoduje meritorně v jakémkoli jiném trestním řízení ...“⁹. Je tedy možné uzavřít, že aby odsuzující rozsudek, kterým se schvaluje DVT, byl formálně bezvadný, musí obsahovat dva samostatné výroky. První, kterým dojde ke schválení DVT, a druhý, kterým dojde k odsouzení obviněného. Je proto třeba, aby této – byt' formální – náležitosti soudy věnovaly náležitou pozornost. Zároveň je nutno zdůraznit, že ačkoliv podle ustanovení § 245 odst. 1 TR je proti rozsudku, kterým soud schválil DVT, možné podat odvolání pouze v případě, že takový rozsudek není v souladu s DVT, jejíž schválení bylo navrhováno, formální vady rozsudku v tomto směru představují výjimku. To je bezpochyby jediný možný výklad, neboť v opačném případě by neexistovala možnost nápravy formálních pochybení rozsudku schvalujícího DVT s výjimkou zjevných nesprávností.

⁹ Srov. ustanovení § 120 a násl. TR.

6 Neschválení DVT soudem

Nyní bych se věnoval situaci, kdy se soud rozhodne předloženou DVT neschválit. Důvody, pro které tak může učinit, již byly zmíněny – nepřiměřenost či nesprávnost sjednané DVT. Stejně tak jsem již zmínil možnost oznámení výhrad ze strany soudu. Pokud i přes tyto výhrady dojde ze strany státního zastupitelství k navržení schválení DVT a soud setrvá na svém závěru, že DVT je nepřiměřená či nesprávná, v souladu s ustanovením § 314r odst. 2 TŘ ji neschválí. Předmětné ustanovení pak automaticky tento postup spojuje s vrácením věci do přípravného řízení – *soud DVT neschválí, je-li nesprávná nebo nepřiměřená z hlediska souladu se zjištěným skutkovým stavem nebo z hlediska druhu a výše navrženého trestu, případně ochranného opatření, nebo nesprávná z hlediska rozsahu a způsobu náhrady škody nebo nemajetkové újmy nebo vydání bezdůvodného obohacení, anebo zjistí-li, že došlo k závažnému porušení práv obviněného při sjednávání DVT. V takovém případě věc vrátí usnesením do přípravného řízení.*

V této souvislosti je třeba konstatovat, že podle mého názoru zákonodárce v rámci novely č. 333/2020 Sb. nerefletoval, že by bylo vhodné změnit i znění tohoto odstavce. Jak již bylo zmíněno, podle původní právní úpravy soud vždy jednal o schválení DVT v rámci veřejného zasedání na podkladě návrhu na schválení DVT. Po novele je však možné sjednání DVT i v rámci hlavního líčení. V takové procesní situaci však dle mého přesvědčení nemá význam věc vracet do přípravného řízení. Naopak jako vhodnější se jednoznačně jeví pokračovat v hlavním líčení na podkladě podané obžaloby. Domnívám se, že tímto směrem by v budoucnu mělo dojít k úpravě ustanovení § 314r odst. 2 TŘ a soud by měl mít možnost sám rozhodnout v závislosti na konkrétní procesní situaci, zda po neschválení DVT věc vrátí do přípravného řízení, anebo bude pokračovat v hlavním líčení, jakoby k žádnému jednání a následnému řízení o schválení DVT nedošlo. V této souvislosti je třeba připomenout, že státní zástupce má právo až do závěrečné porady soudu vzít podanou obžalobu zpět. Pokud by si to tedy aktuální situace po neschválení DVT vyžadovala, může tak i on učinit a soud dále jednat nebude. Povinnost vrátit po neschválení DVT věc do přípravného řízení se v tomto kontextu jeví jako neekonomická, neboť by muselo následovat opětovné uzavření spisu, nahlížení do něj a další úkony, které v tomto stádiu již nejsou nutné, pokud by nebylo důvodu ke změně podané obžaloby.

Na tomto místě je dále třeba zmínit možnost opravného prostředku v případě, kdy soud předloženou DVT neschválí. Proti usnesení o odmítnutí návrhu na schválení je možné podat stížnost, která má odkladný účinek (§ 314r odst. 2 TR). V této souvislosti se nabízí otázka, zda by stížnostní soud mohl postupovat dle ustanovení § 149 odst. 1 písm. a) TR a sám rozhodnout tak, že DVT schválí. Komentář ke zmíněnému ustanovení uvádí, že „... volba stížnostního soudu, zda rozhodne sám anebo věc vrátí k novému projednání a rozhodnutí, závisí na konkrétních okolnostech každé věci, na důvodech, pro které bylo napadené usnesení zrušeno, a na tom, zda nadřízený orgán má nebo může mít bez zejména časových nároků k dispozici potřebné podklady pro nové rozhodnutí. Podstatné je rovněž to, že nadřízený orgán by neměl svoji činností nabrazovat rozhodování orgánu prvního stupně. Tedy neměl by přijímat např. zcela odlišné rozhodnutí v porovnání se zrušeným usnesením, proti kterému by případně brojila svoji stížností jiná ze stran, pokud by stížnost byla přípustná, nebo zcela zásadním způsobem dotvářet pro své rozhodnutí skutková zjištění. V posledně uvedených případech je namístě, aby ve věci znovu jednal a rozhodl orgán prvního stupně. Jestliže naopak po zrušení napadeného usnesení jsou k dispozici všechny podklady pro nové rozhodnutí, které by se navíc zásadním způsobem neodlišovalo od původního, není důvodu věc vracet k novému projednání a rozhodnutí, ale v zájmu procesní ekonomie a plynulosti řízení je namístě učinit nové rozhodnutí v rámci řízení o stížnosti ...“¹⁰

S ohledem na uvedené se domnívám, že lze mít za to, že stížnostní soud může DVT schválit sám. Nedostatek podkladů by tomu bránit neměl, neboť v rámci posouzení důvodnosti stížnosti proti neschválení DVT, se stížnostní soud bude muset důkladně s projednávanou věcí seznámit v každém případě. Problém nastává v případě „zcela odlišného rozhodnutí“, neboť schválení DVT by zcela odlišné rozhodnutí oproti předchozímu neschválení představovalo. Bylo by tak možné konstatovat, že nadřízený orgán svou činností nahradil orgán prvního stupně. Na druhé straně by však svým rozhodnutím vyhověl oběma stranám – obžalobě i obhajobě. Riziko stížnosti jiné ze stran by tak zde neexistovalo. Nadto je třeba si uvědomit nastalou procesní situaci, pokud by stížnostní soud věc vrátil soudu I. stupně se závazným právním názorem, že sjednaná DVT je správná a přiměřená. Soud

¹⁰ ŠÁMAL, Pavel a kol. § 149. In: *Trestní řád I § 1–156. Komentář*. 7. vyd. [systém ASP]. Wolters Kluwer [cit. 1. 7. 2021].

I. stupně by v takovém případě měl *de facto* nulové pole působnosti a nezbylo by mu než DVT schválit. Vracením ze strany stížnostního soudu by tím tedy došlo ke zcela zbytečnému prodlení. Je však třeba zdůraznit, že stížnostní soud by si měl ověřit, zda trvá vůle obhajoby i obžaloby ke schválení sjednané DVT. Domnívám se proto, že jakkoli se o stížnosti zpravidla rozhoduje v zasedání neveřejném, v případě stížnosti proti neschválení DVT by bylo na místě nařadit jednání veřejné. Zde je nutno zmínit ustanovení § 232 TŘ, podle kterého ve veřejném zasedání rozhoduje soud tam, kde to zákon výslovně stanoví. Zákon výslovně stanoví veřejné zasedání k rozhodnutí o návrhu na schválení DVT, v případě řízení o stížnosti proti takovému rozhodnutí, o něm nehovoří. S využitím zásady analogie si však dovoluji tvrdit, že by veřejné zasedání ohledně rozhodnutí o stížnosti proti neschválení DVT, nebylo v rozporu s TŘ. Především by se však jednalo dle mého přesvědčení o nejvhodnější způsob řešení nastíněného problému. Ve veřejném zasedání by obhajoba i obžaloba mohla přednést své argumenty, proč je jimi dohodnutá DVT věcně správná a přiměřená, a v čem se soud I. stupně mylí. Obviněný by pak byl znovu dotázán dle ustanovení § 314g odst. 3 TŘ. Touto cestou by bylo dle mého přesvědčení bylo učiněno zadost podmínkám ustanovení § 149 odst. 1 písm. a) TŘ a stížnostní soud by mohl po zrušení rozhodnutí soudu I. stupně sám schválit DVT.

7 Závěr

V závěru svého příspěvku z roku 2018 jsem uváděl, že by si měl zákonodárce vybrat, zda sáhne k příslušným úpravám ohledně DVT anebo tento institut z českého trestního práva vyjme, neboť původní právní úprava nebyla příliš atraktivní pro uzavírání DVT. Nyní mohu uvést, že přijetím novely č. 333/2020 Sb. si zákonodárce zvolil první naznačenou cestu. Osobně považuji za správné, že ke změnám, o nichž byla v tomto příspěvku řeč, došlo. Stále jsem přesvědčen, že pokud bylo rozhodnuto o tom, že institut DVT má mít své místo v našem právním řádu, měly být nastoleny takové podmínky, aby byl tento institut v praxi užíván. K tomu má zmíněná novela trestního řádu podle mého přesvědčení značný potenciál. Bude bezpochyby zajímavé sledovat, jak se odrazí v počtu uzavřených dohod v následujících letech, neboť první měsíce naznačily, že zvýšení by mohlo být poměrně značné.

Literature

Monografie

KAMISAR, Yale, Wayne R. LAFAVE, Jerold H. ISRAEL a kol. *Modern Criminal Procedure*. 12. vyd. Spojené státy americké: West Academic Publishing, 2008, 1770 s. ISBN 978-03-1418-987-5.

ŠÁMAL, Pavel. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. 1. vyd. Praha: ASPI, 1999, 403 s. ISBN 80-859-6389-2.

ŠČERBA, Filip. *Trestní zákoník. Komentář (2 svazky)*. 1. vyd. C. H. Beck, 2020, 3376 s. ISBN 978-80-7400-807-8.

Elektronické zdroje

Je to moje první dohoda o vině a trestu. A doufám, že i poslední, říká žalobkyně. *IDNES.tv* [online]. 19. 1. 2021 [cit. 30. 5. 2021]. Dostupné z: https://tv.idnes.cz/krimi/loupez-kradez-praha-jiri-horvath-prepadeni-soud-dohoda-trest-statni-zastupkyne.V210119_113014_idnestv_iri

Právní předpisy a jiné dokumenty

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.

Zákon č. 193/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Důvodová zpráva k zákonu č. 193/2012 Sb.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Příspěvek ve sborníku

COUFAL, Adam. Dohoda o vině a trestu v českém trestním řízení. In: FRYŠTÁK, Marek, Dominik FOJT, Marcela LUKÁŠOVÁ, Zdeněk Jiří SKUPIN a Michal JANOVEC. *Cofola 2018*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 26–40. ISBN 978-80-210-9070-5.

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3085/15.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. I. ÚS 1860/19.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2012, sp. zn. 7 Tdo 303/2012.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 10. 2020, sp. zn. 53 T 3/2020,
ve znění rozsudku Vrchního soudu v Olomouci ze dne 8. 12. 2020, sp. zn.
2 To 89/2020.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 4. 2021, sp. zn. 50 T 12/2020.

Návrh na schválení dohody o vině a trestu v trestní věci vedené u Krajského
soudu v Brně pod sp. zn. 48 T 14/2020.

Contact – e-mail

acoufal@mail.muni.cz

DEKRIMINALIZACE POMLUVY?

Alžběta Jakoubková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek je zaměřen na úvahy o dekriminalizaci pomluvy, které se v poslední době čím dál častěji objevují ve společenské diskusi a pronikají i do rozhodovací praxe Ústavního soudu. Nahlédne na problém z hlediska postavení a úlohy trestního práva v právním řádu. Zamýšlí se rovněž nad tím, zda by měla společnost se zájmem na ochraně lidských práv upřednostnit svobodu projevu a dekriminalizovat pomluvu, nebo naopak její trestněprávní postih zachovat.

Keywords in original language

Pomluva; svoboda projevu; ochrana cti; dekriminalizace; ultima ratio.

Abstract

The paper focuses on reflections on the decriminalization of defamation, which have recently appeared more and more frequently in the social debate and penetrated into the decision-making practice of the Constitutional Court as well. It will look at the problem in terms of the position and role of criminal law in the legal system. It also considers whether a society with an interest in the protection of human rights should prioritize freedom of speech and decriminalize defamation, or, conversely, leave this conduct criminalized.

Keywords

Defamation; Freedom of Speech; Protection of Honour; Decriminalization; Ultima Ratio.

1 Úvod

Trestní právo odjakživa poskytovalo ochranu lidské cti a pomluva byla považována za nežádoucí protispolečenské jednání, které je třeba trestat.¹

¹ Srov. VOJÁČEK, Ladislav. *Urážky, pomluvy, nactiutrbání. Ochrana cti v Československém trestním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, 503 s. ISBN 90-86861-51-1.

V poslední době však v mezinárodním i vnitrostátním prostředí stále více sílí hlasy volající po odstranění trestněprávního postihu pomluvy. Jen pro ilustraci lze zmínit Výbor OSN pro lidská práva, který již v roce 2011 nabádal členské státy k úvahám o dekriminlizaci pomluvy, přičemž apeloval alespoň na neukládání trestu odnětí svobody, který dle jeho názoru nemůže nikdy být odpovídající sankcí za pomluvu.² Proti ukládání trestu odnětí svobody se staví i Rada Evropy a Evropský soud pro lidská práva.³ Návrh na vynětí trestného činu pomluvy z trestního zákoníku nacházíme i ve Sněmovním tisku č. 325 pro období 2017–2021, podle něhož představují adekvátní reakci na verbální útok soukromoprávní prostředky s participací poškozeného, nikoliv zásah z moci úřední. Prostředky soukromého práva pak dle autorů tohoto záměru mnohem lépe působí k ochraně společenského zájmu na ochraně osobnosti.⁴ Právě dostatečnost nápravy soukromoprávními prostředky je nejčastějším argumentem pro odstranění trestněprávního postihu pomluvy. Zastánci dekriminlizace poukazují na subsidiární roli trestního práva a princip *ultima ratio*, podle něhož by mělo být prostředků trestního práva užito pouze v případě, kdy náprava jinými prostředky není dostačující. Existenci trestného činu pomluvy pak považují za porušení tohoto principu. Trestněprávní postih pomluvy bývá také považován za zásah do svobody projevu, která by měla patřit mezi základní hodnoty demokratické společnosti založené na účtě k lidským právům.⁵

Na dalších řádcích se budu blíže zabývat těmito argumenty a kladu si za cíl zodpovědět, zda je kriminalizace pomluvy porušením principu *ultima ratio* a zda trestněprávním postihem pomluvy dochází k nepřiměřenému omezení svobody projevu. Rovněž se zamyslím, zda je kriminalizace pomluvy aktuální a zda má mít společnost, jejímž cílem je ochrana lidských práv v největší možné míře, zájem na dekriminlizaci pomluvy, či naopak její kriminalizaci.

² International Covenant on Civil and Political Rights. In: *ohchr.org* [online]. 2011 [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

³ CHALUPSKÁ, Lenka. Uložila se otázka dekriminlizace pomluvy k zimnímu spánku? In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 17. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminlizace-pomluvy-k-zimnimu-spanku>

⁴ Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 325 – 8. období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2017–2021. In: *psp.cz* [online]. 2014 [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=325&CT1=0>

⁵ International Covenant on Civil and Political Rights, op. cit.

2 Trestný čin pomluvy

V současné právní úpravě nalezneme trestný čin pomluvy v § 184 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“ či „trestní zákoník“). Dopustí se jej ten, „*kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou obrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu.*“ Přísněji pak bude potrestán, kdo tak učiní „*tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem.*“ Objektem trestného činu pomluvy je zájem na ochraně lidské důstojnosti, osobní cti a dobré pověsti, jakožto právu zaručenému v čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“).

Jedná se o úmyslný trestný čin, přičemž postačí úmysl eventuální. Pachatel musí tedy být alespoň srozuměn s tím, že je informace, kterou o jiném sděluje minimálně jedné osobě, nepravdivá, a že je způsobilá značnou měrou poškodit jeho rodinný či společenský život.⁶ Pro trestnost pomluvy není důležité, zda se člověk, o němž byla tato nepravdivá informace uvedena, o tom dozvěděl, nebo zda je schopen si uvědomit, že bylo zasaženo do jeho vážnosti. Nezáleží ani na tom, zda je ještě naživu, či nikoliv.⁷

3 Princip *ultima ratio* a zásada subsidiarity trestní represe

Princip *ultima ratio* vyplývá ze zásady subsidiarity trestní represe zakotvené v § 12 odst. 2 TZ, podle něhož lze trestní odpovědnost pachatele uplatňovat pouze v případech společensky škodlivých, kdy nepostačí uplatnění odpovědnosti dle jiného právního předpisu. Trestní právo by tedy mělo být uplatňováno pouze v případech, kdy je určité jednání natolik společensky škodlivé, že k ochraně nepostačují jiné mimotrestní či dokonce mimoprávní prostředky.⁸

⁶ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník*. 2. vyd. C. H. Beck, 2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembgripwk5tlg4&rowIndex=0#> [cit. 15. 5. 2021].

⁷ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 605–606. ISBN 978-80-7502-380-3.

⁸ KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 28. ISBN 978-80-7179-082-2.

Princip *ultima ratio* se uplatní jak při tvorbě práva, tak následně při jeho aplikaci.⁹ V rovině normotvorné hraje roli především při úvahách, zda je určité jednání vůbec třeba kriminalizovat. Pokud není natolik společensky škodlivé, aby jej bylo nutné postihovat v rovině trestního práva, ochrana ohrožených zájmů a hodnot by měla být ponechána v rovině civilního, případně správního práva. Při aplikaci práva pak představuje korektiv, jenž má být užít v případech, kdy by bylo postihováno jednání, které se vymyká tomu, co je běžně trestáno. Pojetí trestného činu v současném trestním zákoníku lze charakterizovat jako formální s materiálním korektivem.¹⁰ Dle formálního pojetí je trestným činem protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.¹¹ Zásada subsidiarity trestní represe pak představuje materiální korektiv, jenž má sloužit jako korektiv trestního bezpráví, k němuž by mohlo dojít při pouhém formálním pojetí trestného činu, kdy by byla trestní odpovědnost založena výlučně na naplnění znaků skutkové podstaty.¹²

Pokud jsou naplněny formální i materiální znaky trestného činu, trestní odpovědnost může existovat paralelně vedle odpovědnosti správněprávní i soukromoprávní. Pokud určité jednání naplňuje podmínky pro odpovědnost dle trestního zákoníku, bude tedy postihováno v rovině trestního práva, ačkoliv je současně založena odpovědnost dle civilního či správního práva.¹³

3.1 Rovina aplikační

Určité dekriminalizační tendence lze sledovat i v nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 474/19. Řízení u Ústavního soudu předcházelo řízení trestní, v němž byla stěžovatelka uznána vinnou přečinem pomluvy dle § 184 odst. 1, 2 trestního zákoníku. Na webovém portálu Firmy.cz uveřejnila recenzi advokáta, v níž uvedla, že se dotyčný advokát spojil s protistranou a ponechal si zálohu ve výši 18 tisíc Kč, ačkoliv neprovedl jediný právní úkon. Ani jedno tvrzení však nebylo pravdivé. Stěžovatelce bylo po ukončení zastupování doručeno řádné vyúčtování. Ohledně zálohy bylo vedeno i civilní

⁹ KRATOCHVÍL, op. cit., s. 32.

¹⁰ Ibid., s. 31.

¹¹ § 13 TZ.

¹² KRATOCHVÍL, op. cit., s. 31.

¹³ Ibid., s. 34.

soudní řízení, v němž soud konstatoval, že se postup advokáta neslučoval s laickým právním názorem stěžovatelky, která následně vypověděla smlouvu o zastupování. Dospěl k závěru, že bylo vyúčtování provedeno nepřesně a advokátovi uložil povinnost vrátit přeplatek ve výši 90 Kč, na zbytek částky však měl po provedení veškerých úkonů nárok. Nepravdivou recenzi zhlédlo více než 500 uživatelů internetu a téměř 200 potenciálních klientů se přes ni dostalo na webové stránky advokáta. V následujících měsících poté advokátní kancelář zaznamenala výrazný pokles klientely.

Ústavní soud konstatoval, že byla v posuzovaném případě porušena zásada subsidiarity trestní represe a princip *ultima ratio*. Zdůraznil, že je třeba k uplatnění trestního práva přistoupit až v případech, kdy jiné prostředky právního řádu byly bezvýsledně vyčerpány, jsou zjevně neúčinné či nevhodné. Rovněž uvedl, že pokud je zasaženo do cti člověka, reaguje na tuto situaci především občanský zákoník. Toto odůvodnění koresponduje s úvahami o odstranění trestněprávního postihu pomluvy, což ostatně nezatírá ani sám Ústavní soud, když uvádí, že je třeba k trestnému činu pomluvy přistupovat s perspektivou, že jsou vedeny úvahy o jeho dekriminalizaci a že pokud už takové jednání kriminalizováno je, měly by být trestány pouze nejzávažnější případy. Zdůraznil rovněž přednost soukromoprávní odpovědnosti u verbálních trestných činů.

Tento nálezný Ústavního soudu považuji za velmi problematický. Nesouhlasím se závěrem, že v tomto případě nemělo být jednání posuzováno jako trestný čin, především se však neztotožňuji s odůvodněním, proč tomu tak má být. Jelikož byla recenze zveřejněna na jednom z nejnavštěvovanějších serverů, kde lidé často hledají hodnocení různých společností, restaurací, hotelů a v neposlední řadě i advokátů, podávala informaci, podle níž se mohlo rozhodnout velké množství zájemců o právní služby. Po zveřejnění tohoto hodnocení advokátovi hrozilo narušení nezbytné důvěry jak jeho stávajících klientů, tak i odrazení klientů potenciálních. V neposlední řadě mohl být vystaven rovněž kárnému řízení ze strany České advokátní komory. Domnívám se, že by tedy v posuzovaném případě šlo o jednání, jež bylo způsobilé značnou měrou ohrozit jeho vážnost a poškodit jej při výkonu advokacie. Rovněž bylo zřejmé, že tento nepravdivý údaj nejen že byl způsobilý poškodit daného advokáta při výkonu činnosti, nýbrž jej skutečně poškodil.

V odůvodnění svého závěru Ústavní soud rovněž uvedl, že záleží na sféře lidského života, která byla pomluvou zasažena, přičemž vyšší společenskou škodlivost spatřuje u jednání zasahujícího do nejintimnější osobní sféry člověka, zatímco dopad do podnikatelského prostředí, v němž je hlavním cílem dosažení zisku, je třeba hodnotit jinak a zpravidla zde bude dostačující uplatnění prostředků soukromého práva. Jako příklady jednání odůvodňujícího trestněprávní postih pak uvedl lživé výroky, které jiné obviňovaly z obchodu s drogami či falešné inzeráty o poskytování erotických služeb.

Zásadu subsidiarity trestní represe tak nepoužil jako materiální korektiv, jenž by měl chránit obviněného před příliš formálním pojetím trestní odpovědnosti, nýbrž značně zúžil a zcela modifikoval skutkovou podstatu trestného činu pomluvy pouze na jednání, které zasahuje do nejintimnějších oblastí člověka. Naopak vyloučil trestněprávní postih výroku, který poškozeného značně zasáhne v oblasti zaměstnání a podnikání, přestože je zaměstnání výslovně uvedeno ve skutkové podstatě v demonstrativním výčtu oblastí, jež mohou být pomluvou zasaženy. Domnívám se, že by při posuzování trestného činu pomluvy měla být brána v potaz společenská škodlivost především při vymezení „značné míry“, kterou může být poškozen člověk, o němž byla nepravdivá informace sdělena. Neměla by však zcela měnit skutkovou podstatu trestného činu. Takový postup není v souladu s formálně – materiálním pojetím trestného činu a zcela rezignuje na jeho formální vymezení.

3.2 Rovina normotvorná

Při úvahách o dekriminalizaci pomluvy bývá poukazováno na efektivitu prostředků civilního práva, a tedy nepotřebnost trestněprávního postihu v souladu s principem *ultima ratio* v oblasti tvorby práva. Soukromoprávní prostředky dle těchto názorů poskytují plnou ochranu lidské cti a ani nenechávají prostor pro uplatnění práva trestního.

3.2.1 Ochrana mimotrestními prostředky

V občanském právu je ochrana osobnosti zaručena v § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“). Mezi chráněnými hodnotami je zde výslovně uvedena důstojnost

člověka, jeho vážnost a čest. Pomluvou může vzniknout poškozenému škoda (majetková) i nemajetková újma, jejíž náhrady se může po škůdci domáhat.¹⁴ Škoda vznikne zpravidla v situacích, kdy se pomluva týká jeho profesní oblasti, výkonu povolání či samostatné výdělečné činnosti, a v jejímž důsledku se sníží příjmy poškozené osoby. Nemusí však jít přímo o pomluvu spojenou s touto činností, pomluva se může týkat i jiné oblasti, avšak mezi pomluvou a vznikem škody musí existovat příčinná souvislost. Ke vzniku škody nemusí dojít v každé situaci, a to zpravidla v případech, kdy se bude jednat o ryze osobní záležitosti, které nemají žádný vliv na výkon povolání dotyčného, nebo pokud se informace nedostane k takovému okruhu lidí, aby mohla škodu v profesní oblasti způsobit.

Vždy však vznikne nemajetková újma, a to právě samotným zásahem do cti a důstojnosti člověka. Nemajetková újma by a priori měla být odčiněna nepeněžitou formou, v případě pomluvy tak bude tradičním institutem veřejná omluva. V situacích, kdy není nepeněžitá forma dostačující, má poškozený právo i na finanční kompenzaci.¹⁵ Zpravidla bývají využity oba způsoby vedle sebe, škůdce je povinen uveřejnit omluvu a současně nahradit v penězích poškozenému zásah do jeho cti či způsobené duševní útrapy.

Pro úplnost považuji za důležité okrajově zmínit i možnost postihu pomluvy v rámci správního práva. Nicméně je třeba podotknout, že tato oblast bývá často opomíjena a diskuse se zpravidla vedou pouze o potřebě dekriminlizace v důsledku dostatečnosti prostředků soukromého práva. V rovině správního práva bude postihováno jednání, které vykazuje určitou společenskou škodlivost, aby bylo přestupkem, nikoliv však do té míry, aby se jednalo o trestný čin. Od trestného činu ho bude odlišovat tedy právě míra společenské škodlivosti. Dle § 7 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) zákona č. 251/2016 Sb., zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je přestupkem zesměšnění či hrubá urážka jiného, která mu ublíží na cti. Za takové jednání může být správním orgánem uložena pokuta.

¹⁴ § 2956 OZ.

¹⁵ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521–3081)*. ASPI, 2021. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2#c_682743 [cit. 13. 5. 2021].

3.2.2 Trestněprávní ochrana

Možnost řešení soukromoprávními prostředky však nelze omezovat na pouhou úvahu, zda je možné věc řešit typickými soukromoprávními instrumenty, tedy náhradou škody, náhradou nemajetkové újmy, omluvou apod. Jak bylo uvedeno výše, trestní odpovědnost může existovat (a zpravidla také existuje) vedle odpovědnosti dle jiných právních předpisů. Určitá míra společenské škodlivosti určitého jednání pak odůvodňuje použití trestněprávního postihu, jelikož existuje veřejný zájem na ochraně společnosti před takovým jednáním.

Pokud by byla možnost nápravy soukromoprávními prostředky pojmána takto absolutně, nebyl by trestněprávní postih nutný, ba ani možný, u mnoha dalších trestných činů. Typickým příkladem by mohl být například trestný čin krádeže dle § 205 TZ, kdy je možná náprava soukromoprávními prostředky ve většině případů. Pokud by pachatel poškozenému odcizenou věc vrátil či alespoň nahradil škodu v penězích, trestněprávní postih by byl v tomto pojetí zcela vyloučen. Přesto však určité jednání vykazuje pro společnost určitou nebezpečnost, kdy je postih takového jednání veřejným zájmem. Právě tato společenská škodlivost je důvodem pro trestněprávní postih. Při posuzování, zda je možné věc řešit prostředky soukromého práva, by tak neměla být brána v potaz pouze reálná možnost nápravy, ale rovněž je třeba vzít v úvahu, zda není třeba na pachatele působit i prostředky trestního práva, zpravidla jej potrestat. Proti pojetí, které zkoumá pouze možnost nápravy soukromoprávními prostředky, se staví i Nejvyšší soud, podle něhož by dle tohoto přístupu bylo ad absurdum zbytečné trestní právo jako celek, jelikož vždy bude existovat možnost postihu protiprávního jednání určitými soukromoprávními prostředky.¹⁶

Rovněž se domnívám, že pomluvu ani není ve všech případech možné napravit prostředky soukromého práva. Jednak zde jistě není náprava tak jednoduchá jako v případě zmiňovaných krádeží, a tak u nejzávažnějších zásahů do lidské cti ani nelze hovořit o dostatečné reparaci mimotrestními prostředky. Vzhledem k tomu, že se poškozený nemusí o pomluvě dozvědět, nemusí si uvědomovat, že bylo zasaženo do jeho cti, případně může být

¹⁶ VETEŠNÍK, Pavel. Konec trestněprávního postihu pomluvy? In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 360–361. ISBN 978-80-7502-354-4.

mrtvý, nelze ani říci, že by vždy byla možná náprava v rovině civilního práva. Tato skutečnost samozřejmě nemůže opravňovat trestněprávní postih jakékoliv omluvy, nicméně v případě nejzávažnějších zásahů do osobnosti takového člověka by bez trestněprávní odpovědnosti, která je nezávislá na možnostech poškozeného se bránit, nebyla zajištěna dostatečná ochrana lidské cti a důstojnosti.

4 Omezení svobody projevu?

Hlasy volající po dekriminalizaci pomluvy často poukazují na významný zásah do svobody projevu, který trestněprávní postih pomluvy představuje. Těmto hlasům lze jistě dát za pravdu v tom ohledu, že kriminalizace pomluvy svobodu projevu omezuje. Rovněž je však třeba vzít v potaz, že je trestný čin pomluvy reakcí na čl. 10 odst. 1 LZPS, který poskytuje ochranu právu na lidskou důstojnost a čest. Dochází zde tedy ke střetu dvou základních práv. Na straně jedné stojí právo člověka na ochranu cti a vážnosti, na straně druhé pak svoboda projevu zakotvená v čl. 17 LZPS. Při střetu dvou základních práv¹⁷ by mělo zvítězit řešení, jež bude v co největší míře šetřit obě práva. Pokud takové řešení není možné, je třeba upřednostnit právo, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti (obecný princip), podle níž nikdo nemůže využívat vlastního protiprávního jednání.¹⁸

V rovině aplikační je poté s ohledem na konkrétní situaci více prostoru pro posuzování, do jaké míry je které právo zasaženo a kterému z nich dát přednost. Pokud však chceme zodpovědět otázku, zda vůbec ponechat trestněprávní postih pomluvy, je třeba vybrat ze dvou situací. První možností je upřednostnění svobody projevu, která nebude v této oblasti nijak omezena. V takovém případě by tedy každý mohl beztrestně¹⁹ o jiném sdělovat jakékoliv nepravdivé údaje, které by výrazně zasáhly jeho čest, poskvřily dobré jméno a byly způsobilé jej výrazněji poškodit v osobním i profesním životě. Druhou možností je pak poskytnutí ochrany lidské důstojnosti a cti a omezení svobody projevu natolik, aby nikdo nemohl jinému škodit a zasahovat do jeho práva na ochranu osobnosti.

¹⁷ Ať již při aplikaci či tvorbě práva.

¹⁸ Nález ÚS ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09.

¹⁹ Pouze s odpovědností v civilním, popř. správním právu.

Domnívám se, že omezení projevu v podobě postihu pomluvy je zcela správným řešením, jelikož je důvodem pro toto omezení zájem na ochraně jiného základního práva, a to lidské cti. Rovněž je třeba vzít v úvahu, že jsou se zásahem do práva na ochranu cti spojeny další sekundární následky, kdy kromě cti samotné může být významně zasažen osobní i pracovní život poškozeného či jeho psychické zdraví. Naproti tomu se jeví jako nepřijatelné, aby bylo umožněno beztrestně rozšiřovat nepravdivé informace o jiném, jemuž by byla tímto způsobena vážná újma. Trestný čin pomluvy lze zjednodušeně charakterizovat třemi pojmovými znaky:

- lež
- úmysl
- vážná újma

Jde tedy o jednání, kdy pachatel o jiném sděluje lživé informace s úmyslem (alespoň nepřímým) mu způsobit vážnou újmu. Jediným důvodem, proč upřednostnit svobodu projevu by tedy bylo umožnění škodit jinému, což nemůže být důvodem pro omezení jiného práva a nemůže dle mého názoru ospravedlňovat přednost svobody projevu před ochranou lidské cti. Způsobení škody jinému člověku by tak v žádném případě nemělo požívat právní ochrany. Neposkytování ochrany sdělování difamačních informací můžeme nalézt i v judikatuře Ústavního soudu.²⁰

4.1 Verbální trestné činy

V souvislosti trestným činem pomluvy a omezením svobody projevu bývá rovněž zdůrazňována zásada subsidiarity trestní represe, která by se zde měla uplatnit ještě více než u jiných trestných činech, jelikož jde o verbální trestný čin. Domnívám se však, že nelze verbální trestné činy vždy považovat za méně závažné a škodlivé. Pomluva ostatně není jediným trestným činem, jehož trestněprávní postih představuje zásah do svobody projevu. Mezi jiné verbální trestné činy lze zařadit například trestný čin křivého obvinění dle § 345 TZ, křivé výpovědi dle § 346 TZ, schvalování trestného činu dle § 365 TZ či tzv. nenávistné trestné činy (hate speech). Zvláště u poslední zmínované skupiny naopak v poslední době ve společnosti sílí snahy o jejich kriminalizaci a zvyšování trestů.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.

Jak již bylo zmíněno výše, pomluva nepředstavuje pouze zásah do cti jiného člověka, ale může ovlivnit i další oblasti jeho života a zasáhnout do jeho osobního i pracovního života. Ostatně způsobilost sdělovaného údaje značnou měrou poškodit i jiné oblasti života poškozeného je právě znakem skutkové podstaty trestného činu pomluvy. Pokud je určité jednání schopné způsobit vážnou újmu, nezáleží na tom, zda bylo učiněno ústním projevem nebo jiným konáním. Škodlivost činu je zde dána především následkem, který může způsobit či způsobí. Nelze tedy říci, že by verbální trestné činy byly méně závažné než jiné a že by jednání učiněné ústním či písemným projevem, nebylo třeba kriminalizovat.

5 Je ochrana cti a důstojnosti zastaralá?

Právo, včetně práva trestního, by mělo reagovat na změny ve společnosti. Tyto změny determinují i to, co je považováno za společensky škodlivé, čemu je naopak poskytována ochrana apod. Lze se setkat i s hlasy upozorňujícími, že kriminalizace pomluvy vycházela z kastovního systému a hierarchizace společnosti, a tudíž v současné době není potřebná, ba ani žádoucí. Nedomnívám se však, že by kriminalizace pomluvy měla být spjata s hierarchizací společnosti, a naopak by byla nežádoucí ve společnosti, která považuje lidi za rovné. Právě rovnost by neměla nikoho opravňovat k tomu, aby druhému škodil a zasahoval do jeho cti. Ostatně ochrana osobnosti pronikala do právního řádu právě na základě přirozenoprávních koncepcí, které kladly důraz na rovnost každého člověka, který má vrozená práva již proto, že je člověk, a je potřeba všem zajistit ochranu stejnou měrou.²¹

Hlavním důvodem, proč je třeba dle mého názoru považovat kriminalizaci pomluvy za aktuální je především skutečnost, že jde o ochranu ústavně zaručeného práva jednotlivce, kterému je třeba poskytnout efektivní ochranu. Státu tedy vyplývá tzv. pozitivní závazek zajistit jeho účinnou ochranu.²² Postih společensky nejzávažnějších jednání zasahujících do tohoto práva by měl být veřejným zájmem společnosti založené na úctě k lidským

²¹ ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I (§ 1–654)*. ASPI, 2020. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2> [cit. 13. 5. 2021].

²² WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář* [online]. In *aspi.cz*, 2011 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/46500/1/2>

právům. Ztotožňuji se nálezem Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03, v němž bylo poukázáno na čest jako na součást důstojnosti člověka na straně jedné a současně na veřejný zájem na její ochraně na straně druhé. Ústavní soud zdůraznil, že lidská čest hraje roli při výběru zaměstnání, při kariérním postupu, při navazování obchodních vztahů i při volbě politické reprezentace. Při zásahu do cti pak může být problematická náprava. Především v souvislosti s posledně jmenovaným pak zdůrazňuje veřejný zájem na ochraně cti jednotlivce.

V souvislosti s rozvojem moderních technologií, internetu a sociálních sítí také nabývá potřeba ochrany osobnosti nové dimenze. Veškeré zprávy se mohou šířit mnohem rychleji a účinněji než kdy dříve a mají možnost oslovit velké množství lidí. Informace, že šlo o lež, se nemusí dostat ke stejnému okruhu lidí jako lež samotná, a tak je snadnější než kdy dříve zasáhnout do lidské cti s vyvinutím zcela zanedbatelného úsilí, avšak s nedozírnými následky. I to je jeden z důvodů, proč je efektivní ochrana cti stále aktuální, ne-li aktuálnější než dříve.

6 Závěr

V příspěvku jsem se zabývala nejčastějšími argumenty, které bývají používány jako odůvodnění pro potřebnost dekriminlizace pomluvy. Cílem příspěvku bylo zodpovědět, zda je trestněprávní postih pomluvy v souladu s principem *ultima ratio* a zda se nejedná o flagrantní zásah do svobody projevu. Rovněž mělo být nastíněno, zda je kriminalizace pomluvy aktuální a zda má mít společnost založená na úctě k lidským právům zájem na jejím postihu v rovině trestního práva. Po vymezení trestného činu pomluvy jsem se věnovala principu *ultima ratio*, s ním související zásadě subsidiarity trestní represe a jejich projevu u trestného činu pomluvy v rovině aplikační i normotvorné. V první zmiňované oblasti jsem se zaobírala především nálezem Ústavního soudu, který v duchu úvah o dekriminlizaci pomluvy kladl zvýšený důraz na aplikaci zásady subsidiarity trestní represe u posuzování její trestnosti. Tento nález jsem kriticky zhodnotila a nastínila, jak by mělo být v případě trestného činu pomluvy materiálního korektivu společenské škodlivosti užito. Dále jsem se věnovala principu *ultima ratio* při tvorbě práva, konkrétně tedy při úvahách, zda kriminalizovat pomluvu. Dospěla jsem

k závěru, že trestněprávní postih pomluvy není porušením tohoto principu, jelikož samotný souběh s odpovědností dle jiného právního předpisu nevyklučuje možnost kriminalizace jednání, které naplňuje určitou míru společenské škodlivosti. Následně jsem se zamýšlela, zda je vhodné dát při jejich vzájemném střetu přednost svobodě projevu, či právu na ochranu cti. Shledala jsem omezení svobody projevu trestněprávním postihem pomluvy jako žádoucí, jelikož by v opačném případě byla ochrana poskytnuta protiprávnímu jednání, které je způsobilé značnou měrou škodit jinému. Ke konci příspěvku jsem se poté zabírala aktuálností trestněprávního postihu pomluvy. Tu shledávám především ve skutečnosti, že ochrana základních lidských práv je stále aktuální a společnost s úctou k lidským právům a respektující rovnost každého člověka by měla mít zájem na jejich dostatečné ochraně. Aktuálnosti postihu pomluvy pak rovněž svědčí rozvoj prostředků komunikace, internetu a sociálních sítí.

Literature

- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vyd. Praha: Leges, 2019, 1000 s. ISBN 978-80-7502-380-3.
- KRATOCHVÍL, Vladimír a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 961 s. ISBN 978-80-7179-082-2.
- VETEŠNÍK, Pavel. Konec trestněprávního postihu pomluvy? In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, 586 s. ISBN 978-80-7502-354-4.
- VOJÁČEK, Ladislav. *Urážky, pomluvy, nactiutrhání. Ochrana cti v Československém trestním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, 503 s. ISBN 90-86861-51-1.

Elektronické zdroje

- Důvodová zpráva k sněmovnímu tisku č. 325 – 8. období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, 2017–2021. In *psp.cz* [online]. 2014 [cit. 24. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=325&CT1=0>

CHALUPSKÁ, Lenka. Uložila se otázka dekriminalizace pomluvy k zinnímu spánku? In: *Právní prostor* [online]. 2014 [cit. 17. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminalizace-pomluvy-k-zinnimu-spanku>

International Covenant on Civil and Political Rights. In: *obchr.org* [online]. 2011 [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>

ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník*. 2. vyd. C. H. Beck, 2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgjpwk5tlg4&rowIndex=0#> [cit. 15. 5. 2021].

ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I (§ 1–654)*. ASPI, 2020. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11656/1/2> [cit. 13. 5. 2021].

ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI (§ 2521–3081)*. ASPI, 2021. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/11398/1/2#c_682743 [cit. 13. 5. 2021]

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. ASPI, 2011. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/13/46500/1/2> [cit. 10. 5. 2021].

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 34/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 474/19.

Contact – e-mail

455577@mail.muni.cz

VLIV ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY NA VÝKON TRESTU ODNĚTÍ SVOBODY

Ondřej Klabačka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Text je zaměřením nad tím, zda může územní samospráva určitým způsobem ovlivňovat některé aspekty výkonu trestu odnětí svobody. Při zkoumání této problematiky mě napadly dvě oblasti, kde by k takovému vlivu mohlo docházet. Jedná se o problematiku kázeňského řízení a dále o věznici pro místní výkon trestu. Článek tak primárně cílí na tyto dvě oblasti, do kterých se (podle mého názoru) může promítnout vliv územní samosprávy.

Keywords in original language

Samospráva; vězeňství; výkon trestu odnětí svobody; městská věznice; kázeňské řízení.

Abstract

The paper deals with an influence of a local government on prisons and convicted persons in the Czech Republic. In my opinion there are two areas (at least) where the influence may occur. The first of them is the area of disciplinary proceedings. If a Czech prisoner breaks rules issued by local government of a city where a prison is placed, he or she can be prosecuted in this type of proceeding conducted by a prison. The second area is the municipal prison regulation. There may be a conflict of interest between a local government (an economic interest) and the state (the purpose of imprisonment). The article mainly focuses on these two fields.

Keywords

Local Government; Municipality; Penology; Prison Sentence; Imprisonment; Municipal Prison; Disciplinary Proceedings.

1 Úvod

Text je výsledkem úvahy nad tím, zda se lze v České republice setkat s vlivem územní samosprávy na výkon trestu odnětí svobody. Ač název článku zní trochu jako „právní oxymóron“, jelikož uvěznění je povětšinou automaticky spojováno s mocí státu, je možné v současné úpravě výkonu trestu nalézt místa, kde se výrazný vliv územní samosprávy objevuje. Hned na úvod bych rád čtenáře upozornil, že v příspěvku nejsou vyčerpávajícím způsobem prezentovány veškeré možné případy vlivu územní samosprávy na výkon trestu. V rámci úvah jsem se omezil převážně na dvě, které v současnosti považuji za nejzajímavější.

Prvním oblastí je kázeňské řízení, ve kterém se vyřizují právě i případná porušení obecně závazných vyhlášek ze strany vězňených osob. Text se v této části zabývá problémy, které by mohly v takovém řízení nastat, či poukazuje na určitou dvojkolejnost současné právní úpravy, jež (z mého pohledu) neodůvodněně znevýhodňuje vězňené osoby.

V souvislosti s územní samosprávou, může znalejšímu čtenáři vězeňské problematiky vytanout na mysl úprava věznice pro místní výkon trestu. I bez hlubší znalosti dané problematiky lze v této oblasti určitý vliv územní samosprávy předpokládat. Jedná se tak o druhý případ, na který se tento text zaměřuje a čtenáři přibližuje vnitrostátní úpravu tohoto typu věznice, jež je doplněna o úvahy nad možnými střety zájmů územní samosprávy a státu při realizaci výkonu trestu odnětí svobody.

Jelikož je článek vydáván ve sborníku, který je volně dostupný v online podobě, snažil jsem se text pojmout tak, aby byl čitelný jak pro odbornou, tak i laickou veřejnost, bez expertního právního povědomí (například příslušníci Vězeňské služby České republiky). Z tohoto důvodu jsem do článku zakomponoval i část věnující se obecně územní samosprávě, jejíž znalost považuji za elementární předpoklad pro plné pochopení článku.

Příspěvek je tak rozdělen na tři hlavní části. První část, označena jako kapitola 2, se věnuje obecně územní samosprávě a vydávání obecně závazných vyhlášek. Pokud však čtenář uvedeným oblastem práva rozumí, může bez jakýchkoliv výčitek pohodlně přejít na kapitolu 3. V té je přiblížena problematika kázeňského řízení, jež má významný dopad na hodnocení odsouzeného, a které

může být vedeno z důvodu porušení obecně závazné vyhlášky. Kapitola 4 se pak zabývá úpravou „městské věznice“. Ta je sice v zákoně o výkonu trestu¹ zakotvena, avšak doposud nebylo v České republice této možnosti využito.

Cílem článku je upozornit čtenáře na existenci vlivu územní samosprávy na „život ve věznici“ a případně v něm probudit úvahy nad touto otázkou, jejíž zpracování v českém právním prostředí absentuje. Minimálně jej pak seznámit s úpravou věznice pro místní výkon trestu a jejími hlavní úskalími či obecně s problematikou kázeňského trestání se zaměřením na porušení obecně závazných vyhlášek obce ze strany vězňených osob.

2 Územní samospráva a vydávání obecně závazných vyhlášek

Samospráva představuje výkonné působení a ovlivňování společenského života prostředky nestátního charakteru. Se státní správou se spolupodílí na realizaci veřejných záležitostí.² Jedná se tak o myšlenku, která je slučitelná jen s demokracií, založenou na pluralitě společenských a politických zájmů, a jako taková spočívá v partnerském vztahu státu a samosprávných subjektů.³ Samosprávu můžeme dělit na zájmovou a územní, přičemž z názvu první je patrné, že mezi jejími vykonateli mohou být i různé stavovské komory (např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora atd.).

Základní vymezení územní samosprávy pak nalezneme v čl. 99 až čl. 105 Ústavy České republiky.⁴ Konkrétně z čl. 99 vyplývá, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Z čl. 100 a čl. 101 Ústavy vyplývá, že se jedná o územní společenství občanů majících právo na samosprávu, které se institucionálně projevuje zejména v tom, že samosprávná jednotka je veřejnoprávní korporací spravovanou zastupitelstvem, přičemž zásahy státu do činnosti této korporace jsou možné, jen vyžaduje-li

1 Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen jako „zákon o výkonu trestu“).

2 PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012, s. 67. ISBN 978-80-7239-281-0.

3 FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy ČR*. Dotisk 4. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.

4 Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava (dále jen jako „Ústava“).

to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.⁵ Dále je také třeba poznamenat, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.⁶

Právě z výše popsaných důvodů může územně samosprávná jednotka (například obec) hospodařit se svým majetkem v mezích zákona a využít jej například pro již zmíněné účely výkonu trestu odnětí svobody. Respektive realizovat věznicí pro místní výkon trestu v některém ze svých nevyužitých objektů (majetku obce), jelikož takovou možnost jí nabízí zákon o výkonu trestu odnětí svobody (viz níže kap. 4).

V rámci samosprávy jsou dále zastupitelstva obcí a krajů Ústavou zmocněna⁷ k vydávání obecně závazných vyhlášek, a to ve věcech jejich samostatné působnosti. Hendrych a kol. uvádějí, že se jedná o zvláštní formu statutárního předpisu,⁸ který má obecnou závaznost.⁹ Jejich vydávání je ovládnáno principem autonomie. Přijetí a vydání daného předpisu tak v zásadě závisí na uvážení uvedeného orgánu.¹⁰ Na rozdíl od nařízení, není předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky výkon přenesené působnosti (státní správy), ale věci obecní nebo krajské samosprávy. Je tak jednou z forem, jak může obec či kraj realizovat samostatnou působnost.

Daná regulace však nemůže být bezbřehá a samosprávné celky se při vydávání těchto právních předpisů řídí zákony.¹¹ Příkladem může být § 10 zákona o obcích,¹² který taxativně vypočítává případy, kdy může obec ukládat v samostatné působnosti povinnosti obecně závaznou vyhláškou.¹³ Z judikatury plyne, že prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nemůže obec

⁵ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 77. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁶ Viz čl. 105 Ústavy.

⁷ Viz čl. 104 odst. 3 Ústavy.

⁸ Na druhou stranu Průcha poukazuje na to, že statutární předpisy u územní samosprávy se svou povahou značně blíží obecně závazným vyhláškám obcí a obecně závazným vyhláškám krajů vydávaných ve věcech samosprávy. Upozorňuje však, že by se neměly se statutárními předpisy zaměňovat takové obecně závazné vyhlášky obcí, které svou úpravou jdou nad rámec řešení vnitřních poměrů či otázek samosprávného celku. Srov. PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 277.

⁹ HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 127.

¹⁰ PRŮCHA, 2012, op. cit., s. 277.

¹¹ Srov. čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen jako „Listina“).

¹² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

¹³ HENDRYCH, 2016, op. cit., s. 127.

regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími správními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.¹⁴

Obecně závaznou vyhláškou tak samosprávný celek vytvoří nová pravidla, která se vztahují na dané území. Jedná se o originární pramen práva, jelikož k jejich vydání není potřeba výslovného zákonného zmocnění.¹⁵ Protože je samosprávný celek nadán stanovit nová pravidla, je logické, že mohou být také vynucována. Zákon o některých přestupcích¹⁶ zakládá skutkovou podstatu přestupku proti pořádku v územní samosprávě. Tím jsou realizovány zásady *nullum crimen sine lege* (žádný zločin bez zákona) a *nulla poena sine lege* (žádný trest bez zákona), jelikož pouze zákon může stanovit znaky skutkové podstaty přestupku a sankci. Neexistencí tohoto zákonného ustanovení by porušení v podzákonných právních předpisech nemohlo být postihováno.¹⁷ Ústavní soud k uvedené skutkové podstatě například uvedl, že obce stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách dotvářejí objektivní stránku předmětné blanketní skutkové podstaty.¹⁸ Za tento přestupek je pak možno uložit pokutu do 100 000 Kč, fyzické osobě lze také uložit omezující opatření.¹⁹

3 Kázeňské řízení a obecně závazné vyhlášky obcí

V rámci výkonu trestu jsou odsouzení²⁰ povinni dodržovat zákonem stanovené nebo na jeho základě uložené povinnosti, pořádek a kázeň.²¹ Podle zákona o výkonu trestu²² jsou odsouzení seznamováni s právy a povinnostmi

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, č. j. 4 As 35/2003-59.

¹⁵ LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 356–362.

¹⁶ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹⁷ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

¹⁸ Viz bod č. 36 nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. ÚS 34/15-2.

¹⁹ Viz ustanovení § 52 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

²⁰ Tato povinnost se samozřejmě vztahuje i na obviněné či chovance. Tento text se však primárně zaměřuje na odsouzené, a to předně z důvodu přehlednosti. Jsem toho názoru, že při zohlednění všech specifík uvedených skupin v textu by se příspěvek stal méně přehledným. Pro pochopení základních myšlenek podle mého postaći danou problematiku představit pouze na problematice osob, které vykonávají nepodmíněný trest odnětí svobody.

²¹ Povinnosti a zakázané jednání jsou definovány zejména v ustanovení § 28 zákona o výkonu trestu.

²² Ustanovení § 6 odst. 2 zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

podle jmenovaného zákona, řádu výkonu trestu²³ a vnitřního řádu věznice.²⁴ V případě jejich porušení se odsouzený dopustí kázeňského přestupku, pro který s ním může být²⁵ zahájeno kázeňské řízení, na jehož konci mu lze uložit kázeňský trest.²⁶

Podle § 55 odst. 1 zákona o výkonu trestu se v kázeňském řízení vyřizují i jiné protispolečenské jednání, které mají znaky přestupků, pokud jsou spáchány během výkonu trestu. Nelze však projednat přestupky spáchané před samotným nástupem do věznice. Komentářová literatura u tohoto ustanovení odkazuje ještě na starý zákon o přestupcích, který je již v současnosti nahrazen výše zmíněnou „novou“ úpravou.

Pod spojením „*během výkonu trestu*“ nelze chápat pouze situaci, kdy je odsouzený za zdmi věznice, ale také například situace, kdy odsouzení dojíždějí nebo docházejí na venkovní pracoviště,²⁷ či je odsouzenému povoleno v rámci kázeňské odměny opustit věznici až na 24 hodin.²⁸ Další možností opuštění věznice během výkonu trestu je např. jeho přerušování.²⁹ Jedná se o prostředek

²³ Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 345/1999 Sb., kterou se vydává řád výkonu trestu odnětí svobody. Dále jen jako „řád výkonu trestu“.

²⁴ Jen pro představu čtenáři, co se oním vnitřním řádem věznice myslí, viz například Vnitřní řád pro odsouzené Vazební věznice Praha – Pankrác. *Vazební věznice Praha – Pankrác* [online]. [cit. 27. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.vscr.cz/media/organizacni-jednotky/praha-pankrac/ostatni/vnitri-rad-odsouzene.pdf>

²⁵ Porušení povinnosti odsouzeného může být také vyřešeno tzv. negativním poznatkem či výchovným pohovorem.

²⁶ V § 46 zákona o výkonu trestu jsou vyjmenovány druhy jednotlivých kázeňských trestů. Jedná se o důtku; snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců; zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce; pokuta až do výše 5 000 Kč; propadnutí věci; umístění do uzavřeného oddělení až na 28 dnů, s výjimkou doby stanovené k plnění určených úkolů programu zacházení; celodenní umístění do uzavřeného oddělení až na 20 dnů; umístění do samovazby až na 20 dnů; odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny. Uvedené ustanovení obsahuje základní druhy trestů. Zákon dále rozlišuje specifika jednotlivých skupin odsouzených, např. mladiství, u kterých se kázeňské tresty mohou lišit.

²⁷ Podle § 45 odst. 2 zákona o výkonu trestu se mohou odsouzení s nízkým nebo středním stupněm zabezpečení věznice s ostrahou volně pohybovat mimo věznici při plnění pracovních úkolů, pokud jim je uděleno ředitelem věznice povolení.

²⁸ Ustanovení § 45 odst. 2 písm. g) zákona o výkonu trestu odnětí svobody.

²⁹ O tom, že nepodmíněný výkon trestu odnětí svobody neznamená pouze pobyt za zdmi věznice, viz seznam kázeňských odměn v hodnocení odsouzeného pro účely podmíněné propuštění, který je součástí diplomové práce jako příloha č. 1 in KLABAČKA, Ondřej. *Rozdílný přístup soudů při rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a jeho ústavněprávní souvislosti*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, s. 130. Vedoucí práce Pavel Kandalec. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/lsv9/> [cit. 25. 5. 2021].

pozitivní motivace odsouzených, kteří prostřednictvím tohoto institutu získají možnost na časově omezenou dobu opustit prostředí věznice. Ač název tohoto nástroje evokuje mylnou představu, že v průběhu přerušeni se na odsouzeného nevztahuje zákon o výkonu trestu, jelikož je tento trest (zejm. zásah do svobody jednotlivce) „fakticky přerušeni“, domnívám se, že tomu tak není. Předně z toho důvodu, že doba přerušeni výkonu trestu podle tohoto zákona se automaticky započítává do doby výkonu trestu.³⁰ A dále se nejedná o přerušeni výkonu trestu ve smyslu § 325 trestního řádu,³¹ o jehož započítání rozhoduje soud. Jedná se o jednu z forem kázeňské odměny, jež se započítává do hodnoceni odsouzeného.

Lze si tak představit situaci, kdy odsouzený (v rámci výše uvedených možností – například v případě odměny povolení opustit věznici) opustí Věznici Kuřim, přičemž cestou z věznice se zastaví a začne kouřit cigaretu. Nevšimne si ale, že stojí u přístupové cesty do školského zařízení, čímž poruší obecně závaznou vyhlášku města Kuřimi.³² Daný přestupek by se tak měl projednat v kázeňském řízení a odsouzenému bude pravděpodobně uložen kázeňský trest, který bude mít následně zapsaný např. v hodnoceni pro podmíněné propuštění.³³ Související otázkou bude, zda se zmíněný odsouzený mohl objektivně s danou vyhláškou seznámit, jestliže věznice nemá explicitně zákonem stanovenou povinnost odsouzeného seznamovat s obecně závaznými vyhláškami, které jsou účinné na území dané obce (například, zda mohl požádat svého vychovatele o stažení vyhlášky z internetu a její následné vytištění, či si vyhlášku půjčit k přečtení z knihovny věznice).

³⁰ Viz § 56 In: KALVODOVÁ, Věra. *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odněti svobody: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 165. ISBN 978-80-7357-706-3.

³¹ Přerušeni výkonu trestu podle trestního řádu „*nijak nesouvisí s úpravou přerušeni výkonu trestu podle § 56, resp. § 68 VjčOSv. Podle posledně uvedených ustanovení rozhoduje o přerušeni výkonu trestu ředitel věznice na dobu nezbytně nutnou k dosažení účelu v těchto ustanoveních uvedeného; jedná se o přerušeni nepřesahující několik dnů (srov. § 68 odst. VjčOSv)*“. Viz komentář k § 325 In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád: Komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3770. ISBN 978-80-7400-465-0.

³² Viz čl. 4 a příloha č. 2 obecně závazné vyhlášky města Kuřimi č. 2/2019, o veřejném pořádku. Dostupné z: https://www.kurim.cz/redakce/index.php?lanG=cs&clanek=37366&slozka=66976&cxsekce=37363&typ=94&detail_claim=105401 [cit. 25. 5. 2021].

³³ Pokud do té doby nedojde například k zahlazení kázeňského trestu.

Během sepisování tohoto příspěvku byla podle zákona o svobodném přístupu k informacím³⁴ zaslána pěti nejmenovaným³⁵ věznicím žádost o sdělení informací týkajících se právě otázky seznamování odsouzených s obecně závaznými vyhláškami obcí. Věznice na položené otázky³⁶ odpověděly shodně. A to tak, že odsouzení nejsou běžně poučováni o obecně závazných vyhláškách obcí, na jejichž území je konkrétní věznice umístěna. Tyto obecně závazné vyhlášky nemají dotazované věznice ve svém knihovním fondu zařazeny. Odsouzení však mohou požádat vychovatele, speciálního pedagoga či sociální pracovníci k zajištění konkrétní obecně závazné vyhlášky, nicméně (podle sdělení věznic) tyto vězňené osoby o dané vyhlášky zájem neprojeví. Mimo to, všechny věznice shodně uvedly, že doposud neřešily žádné porušení vyhlášky obce ze strany odsouzených.

Ze získaných sdělení tak vyplývá, že se sice jedná o okrajovou problematiku, která nebyla doposud dotazovanými věznicemi řešena, nicméně zde vyplynula jedna zajímavá otázka, která má nejenom dopad na ověření možnosti seznámení s konkrétní vyhláškou obce, ale i na realizaci jiných práv odsouzených osob. Jedná se o způsob získání takové obecně závazné vyhlášky prostřednictvím podáním žádosti zaměstnanci či příslušníku vězeňské služby. Jelikož většina takových žádanek³⁷ obecně nepodléhá³⁸ nějakému

³⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

³⁵ Osobně nepovažuji za nutné veřejně v textu přímo jmenovat dotázané věznice, aby tak nebyly vystaveny případnému negativnímu dopadu jejich sdělení. Nicméně chápu, že pokud by si chtěl čtenář ověřit mé závěry jedná se o sdělení ve věci žádosti o poskytnutí informace ze dne 23. 7. 2021, č. j. VS-127035-5/ČJ-2021-800040-INFZ; ze dne 23. 7. 2021, č. j. VS-124261-5/ČJ-2021-800040-INFZ; ze dne 22. 7. 2021, č. j. VS-123244-7/ČJ-2021-800040-INFZ; ze dne 22. 7. 2021, č. j. VS-123477-6/ČJ-2021-800040-INFZ; ze dne 22. 7. 2021, č. j. VS-123431-5/čj-2021-800040-INFZ.

³⁶ V rámci žádosti byly formulovány tyto otázky: 1) *Zda jsou odsouzené osoby běžně ze strany věznic poučovány o platných obecně závazných vyhláškách obce, ve které je věznice umístěna;* 2) *Zda jsou v knihovním fondu věznic dostupné obecně závazné vyhlášky obce, ve které je věznice umístěna;* 3) *Jakých možností může využít odsouzená osoba v případě, že by se chtěla seznámit s obecně závaznými vyhláškami obce (např. požádat vychovatele o jejich vytištění?), ve které je věznice umístěna;* 4) *Zda možnosti podle bodu 3 odsouzené osoby využívají;* 5) *Zda věznice již v minulosti řešila porušení obecně závazné vyhlášky obce ze strany odsouzeného (viz § 55 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody), případně o jaké porušení se jednalo a jaký kázeňský trest byl odsouzenému za takové jednání uložen.*

³⁷ Uvedené nedopadá na všechny žádosti, některé žádosti podléhají ve věznicích formalizovanému procesu např. žádost o přemístění do jiné věznice či žádost o vydání telefonické karty.

³⁸ Viz například bod č. 21 Zprávy z návštěvy zařízení Vazební věznice Ostrava. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 27. 7. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/NZ_20-2019_Vazebni_veznice_Ostrava_SN_-zprava.pdf; Sice se jedná o zprávu týkající se obviněných osob, nicméně dané závěry se podle mého dají přiměřeně vztáhnout i na osoby odsouzené. Např. „Pokud chce obviněný prakticky cokoli zařídit, musí podat žadanku nejčastěji přes dozorce. To je sice praktické, ale s ohledem na to, že se žadanky nezakládají ani jinak nevidují, prakticky nelze doložit, kdy byla daná žádost vyřízena, či zda byla vůbec vyřízena.“

formalizovanému procesu. Tedy žádanky běžně nejsou podány prostřednictvím nějakého oficiálního formuláře či není vydáváno žadateli nějaké formální potvrzení o tom, že o uvedenou věc skutečně žádal. To může v praxi vytvořit problematickou situaci. Konkrétně v nastíněném případě tu, že odsouzený bude tvrdit, že si o vydání takové závazné vyhlášky zažádal, nicméně mu nebyla věznicí poskytnuta. Tím nastává problém při zkoumání, zda může³⁹ být odsouzený za takové porušení kázeňsky trestán.⁴⁰

Za zmínku stojí také to, že kázeňské řízení má od přestupkového řízení řadu nevýhod. Například podle usnesení Ústavního soudu⁴¹ nelze na řízení o uložení kázeňského trestu ve formě důtky vztáhnout ochranu práva na spravedlivý proces v té podobě, v níž je garantováno čl. 36 až 40 Listiny základních práv a svobod, a ani v té podobě, v níž je chráněn čl. 6 Úmluvy.⁴² Zajímavostí je také skutečnost, že pokud bude odsouzenému uložen kázeňský trest, který nezasahuje do jeho osobní integrity⁴³ nebo nedošlo k zabránění či propadnutí jeho věci, pak je vyloučen soudní přezkum takového rozhodnutí.⁴⁴ V této souvislosti lze poznamenat, že Doporučení Rady ministrů Rady Evropy

³⁹ Srov. omyl právní viz § 17 zákona o odpovědnosti za přestupky.

⁴⁰ Nad rámec tohoto textu tak lze poukázat na otázku, zda by jakákoliv žádost odsouzeného neměla podléhat formalizovanému procesu, alespoň do té míry, aby bylo zpětně ověřitelné, že si takovou žádost osoba skutečně podala. Zjednodušeně řečeno, jedná se o žádost směřovanou správnímu orgánu (věznicí), který „rozhodne“, zda takové žádosti vyhoví či nikoliv. Ad absurdum, lze odkázat na § 45 ve spojení s § 180 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁴¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 3688/14. V této souvislosti je však třeba zdůraznit, že Ústavní soud přiznává precedenční formu výlučně nálezům, nikoli rozhodnutím, která mají formu usnesení. Viz např. MELZER, Filip. *Metodologie naléžání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21. ISBN 978-80-7400-382-0.

⁴² Viz čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

⁴⁴ Srov. také ustanovení § 52 odst. 4 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. V průběhu externího recenzního řízení tohoto příspěvku vydal dne 27. 7. 2021 Ústavní soud nález pod sp. zn. Pl. ÚS 112/20, ve kterém se zabýval soudním přezkumem kázeňského trestu pokuty až do výše 5 000 Kč. Ústavní soud tak na návrh Nejvyššího správního soudu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, sp. zn. 1 As 424/2018) trochu nešťastným způsobem zrušil ustanovení § 52 odst. 4 věta druhá zákona o výkonu trestu odnětí svobody a soudní přezkum tohoto kázeňského trestu tak umožnil. Proč tak učinil a například nezrušil ustanovení celé, čímž by dal možnost zákonodárci jej přeformulovat (což by podle mého názoru bylo vhodnější) srov. bod čl. 27 a 28 daného nálezu. Lze si tak klást otázku, nakolik vhodný je takový rozsahový výrok vůči adresátům právních norem, když po této změně se z § 52 odst. 4 stane *de facto* demonstrativní výčet kázeňských trestů, které podléhají soudnímu přezkumu, avšak textové vyjádření daného ustanovení tomu neodpovídá.

č. (80) 2 uvádí, že výkon diskreční pravomoci správního orgánu by měl podléhat kontrole ze strany soudu či jiného nezávislého tělesa.⁴⁵ To však není v případě kázeňských trestů zcela naplněno. V této souvislosti lze vyslovit obavu nad možným zneužitím takové absence soudní kontroly. V případech, kdy by například vězeňská služba uložila obviněnému či odsouzenému přísnější kázeňský trest, který podléhá soudnímu přezkumu, přičemž v následném řízení o stížnosti by vyšly najevo vady řízení, mohlo by dojít ke změně⁴⁶ uloženého kázeňského trestu na ten druh, který soudnímu přezkumu již nepodléhá. A to ve snaze vyhnout se právě následnému soudnímu přezkumu.⁴⁷

V takovém případě by se mohl obviněný či odsouzený obrátit na veřejného ochránce práv, jehož opatření však mají doporučující charakter. Lze také uvažovat nad stížností směřovanou příslušnému státnímu zastupitelství.⁴⁸ Domnívám se však, že tato ochrana je „nižší“ úrovně než ta, kterou poskytují správní soudy.

⁴⁵ „An act taken in the exercise of a discretionary power is subject to control of legality by a court or other independent body.“ Viz čl. Doporučení Rady ministrů Rady Evropy č. (80) 2.

⁴⁶ Takovou změnu je však vždy třeba řádně odůvodnit. Každé správní uvážení musí mít své hranice, jež vyplývají z právní normy, která správní uvážení zakotvuje. Tyto limity jsou nezbytné pro zachování právní jistoty, zamezení svévole a pro předvídatelnost rozhodování správního orgánu. V souvislosti s diskrečí, je moderním právním státem odmítána myšlenka neomezené volné úvahy. Nejvyšší správní soud zdůraznil že „i při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním stáте, a to zejména principem legitimního očekávání ...“ (Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 85/2007-54). Logicky pak požadavky na aplikaci správního uvážení souvisejí s požadavkem náležitého odůvodnění rozhodnutí správního orgánu. Nároky na sofistikované odůvodnění plynou z požadavku právní jistoty, jelikož právě z něho lze vyčíst, že bylo postupováno souladně se zákonem a dosavadní praxí, případně, proč byla tato praxe opuštěna.

⁴⁷ Ve své minulé praxi právníka Kanceláře veřejného ochránce práv jsem se například setkal s kázeňským řízením, kde došlo k uložení kázeňského trestu odsouzenému, a to za zneužití omamné či psychotropní látky. Tento typ zakázaného jednání se (dovolím si tvrdit na základě řešení většího počtu stížností) standardně trestá nepřísnějšími druhy kázeňských trestů. V tomto případě však vězeňská služba uložila odsouzenému „pouhou“ důtku (jeden z nejmírnějších kázeňských trestů). Sám odsouzený ve stížnosti směřované Kanceláři požadoval uložení přísnějšího trestu, aby toto rozhodnutí podléhalo soudnímu přezkumu, jelikož byl toho názoru, že řízení vykazuje závažné vady a vězeňská služba se tak vyhýbá „nastavenému zrcadlu“ ve smyslu případného soudního přezkumu. Jednalo se o jeden z bodů obsahu stížnosti vedenou Kanceláři veřejného ochránce práv pod sp. zn. 84/2020/VOP/OK, tento bod však nebyl Kanceláři přímo řešen.

⁴⁸ Viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství.

Na druhou stranu, běžnému občanu tento soudní přezkum ve stejné věci odepřen není. Osobně mi tak není zřejmý důvod, proč zákonodárce nastavil takovouto „dvojkolejnost“ pro stejné porušení povinnosti. V této souvislosti je možné poukázat na slovenskou úpravu kázeňského řízení. Zákon o výkonu trestu odňatia slobody⁴⁹ stanovuje, že se sice obecně vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu, to ale neplatí, pokud se jedná o kázeňský trest za jednání, které má znaky přestupku.⁵⁰ Daná úprava však vzhledem k výše uvedenému není také ideální, zejména pokud vylučuje převážnou většinu rozhodnutí o uložení kázeňského trestu. Je také vhodné upozornit na to, že fyzické osobě v přestupkovém řízení hrozí pokuta až do výše 100 000 Kč a omezující opatření, kdežto kázeňské tresty vyloučené ze soudního přezkumu se omezují pouze na důtku, snížení kapesného nejvýše o jednu třetinu až na dobu 3 kalendářních měsíců; zákaz přijetí jednoho balíčku v kalendářním roce a na odnětí výhod vyplývajících z předchozí kázeňské odměny. Nově⁵¹ podléhá soudnímu přezkumu pokuta až do 5 000 Kč.

Z výše uvedeného je tak patrné, že i územní samospráva ovlivňuje okruh jednání, pro které může být s odsouzeným vedeno kázeňské řízení. To pak může mít vliv na hodnocení pro případné podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody či zařazení do jednotlivých prostupných skupin vnitřní diferenciaci.⁵² Lze tak konstatovat, že zákazy a povinnosti odsouzených se napříč věznicemi mohou různit, a to ve vztahu k vydaným obecně závazným vyhláškám samosprávných celků, ve kterých se konkrétní věznice bude nacházet. Osobně se také domnívám, že by měla být poskytnuta soudní ochrana při všech druzích kázeňských trestů, jelikož i uložení kázeňský trest důtky může mít pro odsouzeného významný dopad (například již výše uvedené hodnocení pro podmíněné propuštění, nebo také vyřazení ze zaměstnání, či přeražení osoby do nižší skupiny vnitřní diferenciaci).

⁴⁹ Zákon č. 475/2005 S.z., o výkonu trestu odňatia slobody a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁵⁰ Ústanovení § 97n odst. 1 zákona o výkonu trestu odňatia slobody.

⁵¹ Viz pozn. č. 44.

⁵² Pro lepší pochopení prostupných skupin vnitřní diferenciaci viz např. čl. 28 Vnitřního řádu pro odsouzené Vazební věznice Praha – Pankrác. *Vazební věznice Praha – Pankrác* [cit. 27. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.vscr.cz/media/organizacni-jednotky/praha-pankrac/ostatni/vnitri-rad-odsouzene.pdf>

4 Věznice pro místní výkon trestu

Zákon o výkonu trestu umožňuje, aby si odsouzený „odpykal“ svůj trest nebo jeho část ve věznici pro místní výkon trestu.⁵³ Tu zřizuje ministr po dohodě s obcí, která se má na zajišťování provozu věznice podílet. Z textu zákona a důvodové zprávy je patrné, že iniciativa ke zřízení takové věznice vychází ze strany obce, jelikož jen ta může zvážit, zda k provozu takové věznice má vhodné podmínky a dále také posoudit ekonomický a další přínos z takového projektu.⁵⁴

Do této věznice se zařazují odsouzení, u nichž trest nebo jeho nevykonaný zbytek nepřevyšuje 6 měsíců, nelze do ní však zařadit odsouzeného, který má soudem uložené ochranné léčení v ústavní formě nebo zabezpečovací detenci. Podle zákona se tak může jednat pouze o odsouzené, kteří jsou zařazeni do věznice s dohledem, dozorem či výjimečně s ostrahou. Po změně vnější diferenciaci, která nabyla účinnosti od 1. října 2017, se však bude jednat o odsouzené, kteří jsou v současnosti zařazeni do věznice s ostrahou.⁵⁵

Během výkonu trestu v tomto typu věznice jsou odsouzení povinni vykonávat práce ve prospěch obce za podmínek, za nichž věznice zajišťují zaměstnávání odsouzených. V případě, že věznice po přechodnou dobu tyto práce nemůže zajistit, lze zaměstnávání odsouzených zajistit smluvně i s jinými subjekty. Důvodová zpráva osvětluje, že tímto ustanovením by se vytvořila věznice, kde by odsouzení vykonávali práci především podle požadavků obce. Z části by se tak vyřešil nejen problém zaměstnávání odsouzených,

⁵³ Ustanovení § 59 zákona o výkonu trestu.

⁵⁴ Viz Důvodová zpráva k § 59 návrhu zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, č. 169/1999 Dz.

⁵⁵ Přechod daných diferenciacních skupin upravil čl. IV zákona č. 58/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Zde je uvedeno, že odsouzení zařazení do věznice s dohledem za nedbalostní trestné činy se zařazují do věznice do oddělení s nízkým stupněm zabezpečení věznice s ostrahou. Odsouzení zařazení do věznice s dohledem pro jiné než nedbalostní trestné činy se zařazují do oddělení se středním stupněm zabezpečení věznice s ostrahou. Odsouzení zařazení do věznice s dozorem a do věznice s ostrahou se zařazují do vysokého stupně zabezpečení věznice s ostrahou, jestliže nestanoví Vězeňská služba České republiky jinak. Více o změně vnější diferenciaci viz SVOBODA, Milan. Zamyšlení nad změnou vnější diferenciaci věznic z hlediska opravných prostředků proti stanovení stupně zabezpečení. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 10, s. 234–236.

ale i potřeby tohoto samosprávného celku (nová pracovní místa, zvelebování obce, ekologické sanace apod.).⁵⁶ Řád výkonu trestu pak dodává, že odsouzení pracují v tomto typu věznice zpravidla na pracovištích mimo věznici bez přímého dohledu zaměstnance Vězeňské služby České republiky.⁵⁷

Tento řád také upravuje, že odsouzení se v prostorách věznice pohybují bez omezení, přičemž ubytovny se kromě doby určené ke spánku nezamykají. Ubytování pro odsouzené má být běžného internátního typu. Odsouzeným se v mimopracovní době umožňuje volný pohyb mimo věznici, a to k účasti na akcích kulturně výchovných, osvětových, sportovních a bohoslužbách.⁵⁸ Z úpravy je patrný důraz zákonodárce na postupné začleňování odsouzených do společnosti před samotným ukončením výkonu trestu odnětí svobody (např. nákup věcí osobní potřeby formou hotovostního styku).

Podle zákona obec zajišťuje provoz věznice pro místní výkon trestu z hlediska finančního a vytváří potřebné stavebnětechnické podmínky pro účinné střežení věznice. Za střežení a za dodržování zákonem stanovených podmínek výkonu trestu však odpovídá vězeňská služba. Stát obci na věznici poskytuje dotace v závislosti na kapacitě věznice. Důvodová zpráva pak uvádí, že výše dotace by měla respektovat oboustrannou výhodnost provozu věznice, a to jak pro stát, tak i pro obec. Způsob výpočtu výše dotací a podmínky jejich poskytování stanoví vláda nařízením (to však do současnosti nebylo vytvořeno). Jako nejjednodušší řešení se podle důvodové zprávy jeví odvozovat výši dotací od počtu odsouzených v takové věznici.

Je otázkou, zda zákonodárce měl na mysli, že takové dotace budou vázány na aktuální naplněnost věznice, či na celkovou kapacitu zařízení. Druhé zmíněné považuji za vhodnější, a to především z důvodu finanční jistoty pro obec. Opak by mohl způsobit negativní efekt například při vyhlášení amnestie a následném vyprázdnění věznice, čímž by obci scházely dotace od státu na udržování objektu. Ad absurdum by mohl také vzniknout „tlak“ ze strany obce na Vězeňskou službu ČR, aby neposkytovala odsouzeným kladné hodnocení pro podmíněné propuštění, čímž by se snažila zachovat si vyšší naplněnost věznice a tím i vyšší finanční prostředky.

⁵⁶ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů, č. 169/1999 Dz.

⁵⁷ Viz § 78 řádu výkonu trestu.

⁵⁸ Viz ustanovení § 77 až § 81 řádu výkonu trestu.

Z § 38 zákona o obcích je patrné, že hospodaření s majetkem obce spadá do samostatné působnosti. To podporuje i skutečnost, že zákon o výkonu trestu nestanovuje v úpravě věznice pro místní výkon trestu odnětí svobody působnost obce. Zřízení věznice v objektu, který je majetkem obce, by tak mělo (i podle pravidla vyjádřeného v ustanovení § 8) spadat pod samostatnou působnost. Je tak nesporné, že z dotací je obec povinna uhradit režijní náklady zařízení na údržbu atd.

Výkon trestu však předpokládá určitý standard materiálních podmínek ve věznici, které musí odpovídat hlavním zásadám výkonu trestu. Trest odnětí svobody musí být vykonáván jen takovým způsobem, který respektuje důstojnost odsouzených a omezuje škodlivé účinky zbavení svobody. Materiálními podmínkami se rozumí zejména vybavení cel či ložnic (denní světlo, umělé osvětlení, noční osvětlení, mikroklimatické podmínky, signalizace, uzamykatelné skříňky, sociální zařízení atd.) či vybavení společných prostor (kulturních místností, společných sociálních zařízení, vycházkových prostor, návštěvní místnosti atd.) nebo samotné vystrojování⁵⁹ odsouzených.⁶⁰

Lze si tak představit hypotetickou situaci, kdy obec poskytne svou nemovitost pro účely výkonu trestu odnětí svobody, kterou upraví tak, aby odpovídala podmínkám uvedeným v právních předpisech České republiky. Následně věznici navštíví například Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (dále také jako „Výbor“).⁶¹ Ten ve své zprávě uvede nespokojenost například s nedostatečným oddělením sociálního zařízení od zbytku cely.⁶² Zákon o výkonu trestu totiž pouze obecně uvádí, že toaleta musí být oddělena od zbytku cely, už však

⁵⁹ Z úpravy věznice pro místní výkon je patrné, že odsouzení mohou užívat osobní oděv, nicméně v případě, že takový oděv nemají, musí jim být poskytnut. Viz ustanovení § 18 zákona o výkonu trestu.

⁶⁰ ŠABATOVÁ, Anna, Milan SVOBODA, Jiří MATUŠKA a Martin KLUMPAR. *Vězeňství. II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 13.

⁶¹ Dne 1. ledna 1996 vstoupila pro Českou republiku v platnost Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestání. Úmluvou byl zřízen Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, který prostřednictvím návštěv zjišťuje například podmínky ve věznicích.

⁶² Obdobné doporučení bylo vysloveno Výborem při návštěvě České republiky v roce 2018. Viz doporučení č. 40 zprávy z návštěvy, která je dostupná z: <https://rm.coe.int/168095aeb2>

nespecifikuje, jakým způsobem.⁶³ To však nemusí odpovídat mezinárodním standardům.⁶⁴

Je otázkou, kdo tyto dodatečné náklady na úpravy sociálního zařízení v celách uhradí. Jsem toho názoru, že v právní úpravě odpověď přímo nena-
lezneme (zejména z důvodu absence zmíněného nařízení vlády). Jak bylo
výše uvedeno, obec zajišťuje provoz věznice z finančního pohledu a vytváří
potřebné stavebně technické podmínky pro účinné střežení. Na druhou
stranu Vězeňská služba České republiky odpovídá za dodržování zákonem
stanovených podmínek výkonu trestu.

Pokud by případné náklady dopadaly na obec, a to proto, že zajišťuje
finančně provoz věznice a jedná se také o stavebně-technické úpravy
objektu v jejím vlastnictví, pak se zde lze setkat s dalším vlivem samosprávy
na výkon trestu odnětí svobody. Jelikož zpráva Výboru obsahuje pouhá
doporučení, tak si lze snadno představit, že obec nebude chtít vynakládat
své finanční prostředky pro zkvalitnění podmínek výkonu trestu. Takové
hospodaření by mohlo vyvolat nelibost obyvatel v obci. Tím může nastat
situace, že by byly podmínky pro výkon trestu ve státních věznicích kva-
litnější, jelikož stát se povětšinou snaží s doporučeními Výboru pracovat.
Mohlo by také dojít k zvýraznění rozdílů mezi jednotlivými věznicemi, a tím
narušit rovné podmínky pro výkon trestu.

S vlivem samosprávy na výkon trestu odnětí svobody také souvisí možnost
vyhlášení místního referenda, které spadá pod pravomoc zastupitelstva
obce.⁶⁵ Zřízení věznice pro místní výkon trestu by mohlo vyvolat negativní
ohlasy ze strany obyvatel obce, a to například obavy o jejich bezpečí. Bylo
by tak zcela legitimní, pokud by zastupitelstvo v této otázce vyhlásilo refe-
rendum. V opačném případě může návrh na konání referenda podat pří-
pravný výbor, který musí být podpořen podpisem určitým počtem odpisů
oprávněných osob.⁶⁶

⁶³ Viz ustanovení § 17 odst. 5 zákona o výkonu trestu.

⁶⁴ Za optimální řešení je považováno plné stavebně-technické oddělení od zbytku cely
s odvětráváním.

⁶⁵ Ustanovení § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích.

⁶⁶ Viz ustanovení § 8 a ustanovení § 9 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu
a o změně některých zákonů.

5 Závěr

Výkon trestu odnětí svobody je automaticky spojován s vymáháním spravedlnosti ze strany státu. V tomto příspěvku jsem se však pokusil poukázat na to, že určitým způsobem i územní samospráva může hrát svou roli v této otázce.

Při sepisování textu vyplynulo napovrch několik otázek, které považuji za vhodné uvést v závěru. První z nich je, zda by nebylo namísto zvýšení osvěty odsouzených ohledně problematiky obecně závazných vyhlášek, aby tak zbytečně nebyli vystaveni riziku kázeňského postihu pro svou místní neznalost.⁶⁷ Dále se nabízí, zda by nebylo účelné, aby veškeré žádosti odsouzených podléhaly určité formalizované evidenci, což by umožnilo dané žádosti zpětně dohledat a ověřit, že odsouzený takovou žádost skutečně podal. Taková praxe by také napomohla lepší kontrole, zda ve věznici nedochází k porušování právních předpisů a tedy, že jsou veškeré žádosti odsouzených věznicí odpovědně vyřízeny.

Další otázkou je skutečnost, zda by nebylo vhodnější po částečném vzoru slovenské úpravy, umožnit odsouzeným soudní přezkum všech rozhodnutí o uložení kázeňského trestu pro jednání, které má znaky přestupku. Poskytnout jim tak stejný standard, který mají řadový občané. Jsem si vědom, že soudní soustava je zahlcená podáními osob a nejsem zastáncem přesměrně přílišné soudní kontroly. Domnívám se však, že takových situací nebude příliš mnoho.⁶⁸

Osobně také považuji na zvážení, zda by valná většina rozhodnutí o uložení kázeňského trestu neměla podléhat soudnímu přezkumu, jelikož v těchto případech mohou být zásadně ovlivněny osudy vězňených osob (viz výše). V tomto případě by však k zahlcení soudní soustavy dojít mohlo, a tudíž

⁶⁷ I přes to, že ustanovení § 7 odst. 1 řádu výkonu trestu uvádí, že se při umístění odsouzených do konkrétní věznice též přihlíží k tomu, aby odsouzený vykonával trest co nejbližší místu pobytu blízkých osob, tak odsouzení často vykonávají svůj trest v obci značně vzdálené od takového místa. Z důvodu přeplněnosti není neobvyklé, že odsouzený vykonává svůj trest na opačném konci republiky, než má rodinné zázemí. Proto nemusí být plně obeznámen s obecně závaznými vyhláškami, které jsou účinné na daném území.

⁶⁸ Je pravdou, že žádost o informace směřovala pouze na porušení obecně závazné vyhlášky obce, nicméně jsem nezaregistroval během své praxe u veřejného ochránce práv nějakou stížnost odsouzeného na uložení kázeňského trestu za jednání, které mělo znaky přestupku.

je nutný určitý „filtr“. Otázkou však zůstává, zda současné podmínky pro soudní přezkum rozhodnutí o uložení kázeňského trestu jsou nastaveny optimálně. V této souvislosti lze odkázat na nový (výše diskutovaný) nález Ústavního soudu, který se věnuje soudnímu přezkumu kázeňského trestu pokuty.⁶⁹

Jednodušším řešením by bylo, aby kázeňské řízení obsahovalo minimální záruky nezávislosti. Například, aby opravné prostředky proti rozhodnutí o uložení kázeňského trestu přezkoumával nadřízený úřad. Tedy Generální ředitelství Vězeňské služby České republiky, ne stejné oddělení věznice, jako je tomu doposud. To podle mého postrádá jakoukoliv, alespoň základní, záruku nezávislého přezkoumání věci.

Poslední otázkou je pak fungování věznice pro místní výkon trestu odnětí svobody. Z textu je zjevné, že současná právní úprava je prozatím nedokonalá, a to zejména z důvodu neexistence nařízení vlády, které má upravovat dotace státu pro tyto účely. Pokud by případné stavebně-technické úpravy, které vyplynou v budoucnu například z vyšších mezinárodních standardů či ze změny vnitrostátních podmínek výkonu trestu odnětí svobody, byly hrazeny ze strany státu, pak je otázkou, zda naplní taková věznice jeden z jejich účelů, a tedy, že její provoz má být pro stát výhodnější. Na druhou stranu, pokud by úpravy hradila obec, mohlo by to vyvolat opět finanční nevýhodnost takové „symbiózy“ či nelibost obyvatel obce.

Literature

Monografie

FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: základní pojmy a instituty, ústavní základy* ČR. Dotisk 4. vyd. Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

KALVODOVÁ, Věra. *Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-706-3.

MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-382-0.

⁶⁹ Viz pozn. č. 44.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vyd. Brno: Doplněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

ŠABATOVÁ, Anna, Milan SVOBODA, Jiří MATUŠKA a Martin KLUMPAR. *Vězeňství. II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019. ISBN 978-80-7598-410-4.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád: Komentář*. 7. dopl. a přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-465-0.

Články:

LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, č. 10, s. 356–362.

SVOBODA, Milan. Zamyšlení nad změnou vnější diferenciaci věznic z hlediska opravných prostředků proti stanovení stupně zabezpečení. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 10, s. 234–236.

Ostatní

KLABAČKA, Ondřej. *Rozdílný přístup soudů při rozhodování o podmíněném propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a jeho ústavněprávní souvislosti*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. Vedoucí práce Pavel Kandalec. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/lsav9/>

Obecně závazná vyhláška města Kuřimi č. 2/2019, o veřejném pořádku. *Město Kuřim* [online]. Dostupné z: https://www.kurim.cz/redakce/index.php?lanG=cs&clanek=37366&slozka=66976&xsekce=37363&typ=94&detail_claim=105401

Zpráva pro Vládu České republiky o návštěvě České republiky, kterou vykonal Evropský výbor pro zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (CPT) ve dnech 2. až 11. října 2018. *Rada Evropy* [online]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/168095aeb2>

Zpráva z návštěvy zařízení Vazební věznice Ostrava. *Veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 27.7.2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ESO/NZ_20-2019_Vazebni_veznice_Ostrava_SN_-_zprava.pdf

Rozhodnutí českých soudů

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2007, sp. zn. II. ÚS 955/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2015, sp. zn. I. ÚS 3688/14.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. ÚS 34/15-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 112/20.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2005, sp. zn. 4
As 35/2003-59.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2009, sp. zn. 8 Afs
85/2007-54.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, sp. zn. 1
As 424/2018-75.

Contact – e-mail

421766@mail.muni.cz

ÚČINNÁ LÍTOST U PRÁVNICKÉ OSOBY¹

Jan Malý

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Ačkoli problematika trestní odpovědnosti právnických osob již není novum v českém právním řádu (zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**TOPO**“), je účinný již od 1. 1. 2012, tedy téměř celou jednu dekádu), je bezpochyby přínosné upínat svou pozornost k „historicky“ známým trestněprávním institutům, které však ve světle právní úpravy trestní odpovědnosti právnických osob doznávají určitých specifík či změn, popř. které mohou s ohledem na fiktivní povahu právnických osob a s ní spojená specifika působit výkladové či aplikační problémy.

Dva takové instituty, které lze podřadit pod instituty uvedené v předchozím odstavci, jsou účinná lítost a promlčení trestní odpovědnosti. Oba instituty jsou primárně upraveny v zákoně č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**trestní zákoník**“ či „**TZ**“), nicméně dílčí „dodatečnou“ úpravu ve vztahu k právnickým osobám nacházíme v TOPO, který je ve vztahu k TZ speciálním právním předpisem.

Předkládaný příspěvek si tak klade za cíl analyzovat institut účinné lítosti obecně (statický aspekt trestního práva) a následně se zaměřit na specifika tohoto institutu, je-li pachatelem trestného činu právnická osoba (dynamický aspekt trestního práva). Příspěvek se nebude detailně zabývat problematikou promlčení trestní odpovědnosti (vyjma několika okrajových poznámek), a to z důvodu blanketní normy obsažené v § 12 TOPO, příspěvek se nebude zabývat ani problematikou promlčení výkonu trestu.

¹ Tento příspěvek vznikl za podpory projektu „Interní grantová agentura Masarykovy univerzity“ (reg. č. : CZ.02.2.69/0.0/0.0/19_073/0016943) financovaného z EFRR.

Keywords in original language

Trestní odpovědnost právnických osob; zánik trestní odpovědnosti; účinná lítost; promlčení trestní odpovědnosti; promlčení; promlčecí doba.

Abstract

Although the issue of criminal liability of legal entities is no longer a novelty in the Czech legal system (Act No. 418/2011 Coll., On criminal liability of legal entities and proceedings against them, as amended (hereinafter „TOPO“), has been effective since 1. 1. 2012, i.e. almost a whole decade), it is undoubtedly beneficial to draw attention to the „historically“ known criminal law institutes, which, however, in the light of the legal regulation of criminal liability of legal entities undergo certain specifics or changes, or which may, with regard to the fictitious nature of legal entities and the specifics associated with it, cause problems of interpretation or application. Two such institutes, which can be classified under the institutes mentioned in the previous paragraph, are effective remorse and limitation of criminal liability. Both institutes are primarily regulated in Act No. 40/2009 Coll., The Criminal Code, as amended (hereinafter referred to as „criminal code“ or „TZ“), however, a partial „additional“ regulation in relation to legal entities is found in the TOPO, which is in relation to TZ by a special legal regulation. The present paper aims to analyse the institutes of effective remorse and limitation of criminal liability in general (static aspect of criminal law) and then focus on the specifics of these institutes, if the perpetrator is a legal entity (dynamic aspect of criminal law). This paper will not deal with the issue of the limitation of punishment execution.

Keywords

Criminal Liability of Legal Entities; Termination of Criminal Liability; Effective Regret; Limitation of Criminal Liability; Limitation; Limitation Period.

1 Úvod

Skutečnosti způsobující zánik trestní odpovědnosti jsou upraveny v hlavě IV obecné části trestního zákoníku, dále jsou upraveny v části druhé TOPO,

konkrétně v ustanoveních § 11–§ 13. Není třeba připomínat, že vztah TOPO k TZ je založen na principu speciality (k tomu srov. § 1 odst. 2 TOPO).² Ačkoli je tak TOPO tzv. „vedlejší trestním zákonem,“ není možné jej aplikovat pouze samostatně. V rozsahu jeho působnosti je sice tento aplikován primárně, nicméně následně, není-li v něm ta či ona skutečnost upravena, je nutné využít přílehlajících ustanovení ostatních trestněprávních předpisů (zejména trestního zákoníku či zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**trestní řád**“ či „**TR**“)), není-li to z povahy věci vyloučeno.³

S ohledem na shora uvedené tak vyvstává otázka, jak bude postupováno při aplikaci skutečností způsobujících zánik trestní odpovědnosti v případech, kdy je dána působnost TOPO, neboť obě skutečnosti způsobující zánik trestní odpovědnosti, které upravuje trestní zákoník (účinná lítost a promlčení trestní odpovědnosti) upravuje samostatně i TOPO. Níže předložený příspěvek si tak klade za cíl zodpovědět otázku vztahu úpravy účinné lítosti upravené v TOPO ve vztahu k té, která je upravena v trestním zákoníku a *vice versa*. Příspěvek si rovněž klade za cíl poukázat na problémy, které mohou vyvstávat v aplikační praxi.

2 Trestní odpovědnost právnických osob

Trestní odpovědnost právnických osob se stala součástí českého právního řádu s účinností od 1. 1. 2012. Období přelomu let 2011 a 2012 bylo, co se samotného přijímání této tehdy nové právní úpravy týče, poměrně „intenzivní.“ Legisvakannční lhůta TOPO trvala celých devět dní⁴ a TOPO byl přijat poměrně rychlým a nekompromisním způsobem, což vyústilo v určitou opatrnost a zdrženlivost trestních soudů, které s aplikací TOPO zprvu otálely.

² DĚDIČ, Jan. § 1 [Předmět úpravy a její vztah k jiným zákonům]. In: ŠÁMAL, Pavel, Jan DĚDIČ, Tomáš GRIVNA, František PÚRY a Jiří ŘÍHA. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 1.

³ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, č. 418/2011 Dz.

⁴ JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019, s. 19, Teoretik. ISBN 9788075023513.

Uvedená opatrnost je zřejmá i ze statistik pravomocně odsouzených právnických osob, k tomu srov. následující tabulka.

rok	počet pravomocně odsouzených právnických osob
2012	0
2013	3
2014	22
2015	63
2016	90
2017	103
2018	120 ⁵

Ke dni sepisu tohoto příspěvku, necelých deset let po nabytí účinnosti TOPO, můžeme právní úpravu trestní odpovědnosti právnických osob dle mého považovat za relativně ustálenou (vedlejší) oblast (trestního) práva, a to i s ohledem na vyvíjející se judikaturu a s ohledem na nemalý počet novel TOPO.⁶

Ačkoli některé novely byly skutečně zásadní (například novela č. 183/2016 Sb., která s účinností od 1. 12. 2016 změnila samotné uchopení trestných činů, kterých se může pachatel – právnická osoba dopustit tak, že nadále již neplatí pozitivní výčet trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit, ale toliko negativní výčet, tedy takový výčet, který vyjmenovává trestné činy, kterých se právnická osoba nemůže dopustit. Nyní platný a účinný negativní výčet je výčtem taxativním⁷), ustanovení části druhé TOPO, konkrétně ustanovení § 11–§ 13, upravující skutečnosti způsobující zánik trestní odpovědnosti, nebyla novelizována buď vůbec, anebo pouze částečně.

Ustanovení § 11 bylo novelizováno toliko jednou, a sice zákonem č. 183/2016 Sb., s účinností od 1. 12. 2016. Obsahem novely bylo toliko doplnění odst. 2 citovaného ustanovení, když původní znění („*Trestní odpovědnost právnické osoby podle odstavce 1 však nezániká, spáchala-li trestný čin přijetí úplatku (§ 331 trestního zákoníku), podplacení (§ 332 trestního zákoníku) nebo*

⁵ Ibid., s. 29.

⁶ Ke dni sepisu tohoto příspěvku byl TOPO novelizován celkem jedenáctkrát, novelizační průměr je tak více jak jedna novela za rok.

⁷ MALÝ, Jan. Ne/přičitatelnost některých trestných činů proti životu a zdraví právnické osobě. *Právní rozhledy*, 2020, č. 10, s. 368–371.

nepřímého úplatkářství (§ 333 trestního zákoníku).“) bylo rozšířeno („*Trestní odpovědnost právnické osoby podle odstavce 1 však nezaniká, spáchala-li trestný čin pletich v insolvenčním řízení (§ 226 trestního zákoníku), porušení předpisů o pravidlech hospodářské soutěže podle § 248 odst. 1 písm. e) trestního zákoníku, zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě podle § 256 odst. 3 nebo 4 trestního zákoníku, pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži podle § 257 odst. 1 písm. b) nebo c) trestního zákoníku, pletich při veřejné dražbě podle § 258 odst. 1 písm. b) nebo c) trestního zákoníku, přijetí úplatku (§ 331 trestního zákoníku), podplacení (§ 332 trestního zákoníku) nebo nepřímého úplatkářství (§ 333 trestního zákoníku).*“).

Důvodová zpráva k novele přijaté zákonem č. 183/2016 Sb. k rozšíření okruhu trestných činů, při jejichž spáchání trestní odpovědnost právnické osoby nezaniká, bez bližšího zdůvodnění toliko konstatuje, že k úpravě došlo s ohledem na „*zhodnocení korupčních rizik*“.⁸ Jakkoli takto stručné a nicneříkající zdůvodnění nepovažuji za dostačující, byl bych ochoten jej akceptovat, kdyby nynější znění § 11 odst. 2 TOPO bylo účinné již od samého počátku účinnosti TOPO (tzn. od 1. 1. 2012) a toto zdůvodnění nebylo obsaženo v důvodové zprávě k zákonu č. 183/2016 Sb., ale v důvodové zprávě k TOPO.

Novelizací ustanovení § 11 odst. 2 TOPO několik let po účinnosti TOPO s kvaziodůvodněním, které nijak nezodpovídá na otázku, proč v roce 2011 nebylo nutné hodnotit korupční praktiky a v roce 2016 to najednou nutné je, nevnímám pozitivně. Skutkové podstaty doplněné do § 11 odst. 2 TOPO nejsou novem, v trestním zákoníku byly obsaženy již před účinností TOPO. Dle mého názoru se tak zákonodárce s touto novelou nevypořádal dostatečně a dodatečné doplnění výjimek v neprospěch obviněné právnické osoby, které však mohlo být obsaženo v TOPO již ke dni jeho účinnosti, vnímám jako zásah do právní jistoty právnické osoby.

Ustanovení § 12 nebylo novelizováno vůbec.

Ustanovení § 13 bylo novelizováno toliko jednou, a sice zákonem č. 183/2016 Sb., s účinností od 1. 12. 2016. Obsahem novely bylo toliko

⁸ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů 183/2016, č. 183/2016 Dz.

doplnění citovaného ustanovení, když původní znění („*Uplynutím promlčecí doby nezaniká trestní odpovědnost za trestný čin teroristického útoku (§ 311 trestního zákoníku), pokud byl spáchán za takových okolností, že zakládá válečný zločin nebo zločin proti lidskosti podle předpisů mezinárodního práva.*“) bylo rozšířeno

(„*Uplynutím promlčecí doby nezaniká trestní odpovědnost*

- a) *za trestné činy uvedené ve zvláštní části blavě třinácté trestního zákoníku, s výjimkou trestných činů založení, podpory a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka (§ 403 trestního zákoníku), projevu sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka (§ 404 trestního zákoníku) a popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia (§ 405 trestního zákoníku),*
- b) *za trestné činy rozvracení republiky (§ 310 trestního zákoníku), teroristického útoku (§ 311 trestního zákoníku) a teroru (§ 312 trestního zákoníku), pokud byly spáchány za takových okolností, že zakládají válečný zločin nebo zločin proti lidskosti podle předpisů mezinárodního práva.*“).

I v tomto případě (k tomu srov. výklad k § 11 TOPO viz výše) dochází k rozšíření okruhu případů, kdy trestní odpovědnost právnické osoby nezaniká uplynutím promlčecí doby. Důvodová zpráva k novele přijaté zákonem č. 183/2016 Sb. zdůvodňuje provedenou úpravu tím, že „*není důvod vymezovat případy vyloučení z promlčení trestní odpovědnosti a z promlčení výkonu trestu jinak pro osoby fyzické a jinak pro osoby právnické.*“⁹

Nyní platné a účinné znění § 13 TOPO je tak obsahově shodné (až na temporální ustanovení, k tomu srov. § 35 písm. c) trestního zákoníku) se zněním § 35 trestního zákoníku. I v tomto případě si kladu otázku, proč zákonodárce nereagoval na § 35 trestního zákoníku a proč právní úpravu vyloučení z promlčení aplikovatelnou pro pachatele – fyzické osoby – nebyl schopen aplikovat pro pachatele – právnické osoby – již od samého počátku účinnosti TOPO. Zdůvodnění, že není místo pro odlišné vymezení případů vyloučení z promlčení trestní odpovědnosti jinak pro fyzické a jinak pro právnické osoby v zásadě kvituji. Nesouhlasím však s liknavým přístupem zákonodárce, kdy se zprvu rozhodl být ve vztahu k právnickým osobám benevolentnější,

⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů 183/2016, č. 183/2016 Dz.

nicméně následně, aniž by tuto temporalitu jakkoli zdůvodnil, přistupuje k právní úpravě, která je pro právnické osoby méně příznivá. I v tomto případě (k tomu srov. výklad k § 11 TOPO viz výše) vnímám přístup zákonodárce jako zásah do právní jistoty právnické osoby.

3 Účinná lítost v kontextu trestní odpovědnosti právnických osob

Zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí nastává u taxativně vyjmenovaných trestných činů (k tomu srov. § 33 trestního zákoníku) v případě, kdy pachatel dobrovolně zamezil škodlivému následku (napravil jej), nebo včas učinil tzv. kvalifikované oznámení.¹⁰

Účinná lítost je upravena v § 11 TOPO, přičemž návětí odst. 1) daného ustanovení je obdobné jako v § 33 TZ, tzn. musí se jednat o případ, kdy právnická osoba dobrovolně zamezila škodlivému následku (napravila jej) a včas učinila tzv. kvalifikované oznámení.

Na rozdíl od trestního zákoníku upravuje TOPO dále jako podmínku aplikace účinné lítosti „dobrovolné upuštění od dalšího protiprávního jednání“ (k tomu srov. § 11 odst. 1 TOPO).

TOPO dále kromě zamezení nebo napravení škodlivého následku nabízí nad rámec úpravy uvedené v trestním zákoníku (jako třetí alternativu) odstranění nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému trestním zákonem; s tím souvisí úprava tzv. kvalifikovaného oznámení, kdy toto může být učiněno nejen v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno, ale i v době, kdy nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému trestním zákonem, mohlo být ještě odstraněno.

Odstranění nebezpečí může učinit kterákoli z osob, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě (k tomu srov. výčet osob uvedených v § 8 odst. 1 TOPO). Je tedy dobře možné, že jednání jedné fyzické osoby, které je přičitatelné právnické osobě a které by v konečném důsledku přivedilo trestní odpovědnost právnické osoby, může být v konečném důsledku

¹⁰ Institut účinné lítosti by si zasloužil bližší rozbor, nicméně s ohledem na zasazení příspěvku do kontextu trestní odpovědnosti právnických osob přesahuje takový rozbor rámec tohoto příspěvku.

„vykoupeno“ jednáním jiné fyzické osoby z „portfolia“ osob uvedených v § 8 odst. 1 TOPO, bude-li takové jednání této jiné fyzické osoby subsu-movatelné pod odstranění nebezpečí nebo zamezení škodlivému následku či jeho napravení. Shodně s Fenykem jsem toho názoru, že opačný výklad (tzn. odstranění nebezpečí nebo zamezení škodlivému následku či jeho napravení může být realizováno pouze prostřednictvím fyzické osoby, jejíž trestněprávní jednání je přičitatelné právnické osobě) by byl pro právnickou osobu nepřiměřeně přísný, a to i s ohledem na skutečnost, že právnická osoba může mít kolektivní statutární orgán a není vždy dobře možné jednoznačně říci, jednání které fyzické osoby z portfolia členů kolektivního statutárního orgánu je přičitatelné právnické osobě.¹¹ Koneckonců můj závěr v předchozí větě potvrzuje i aktuální judikatura¹² a nepřimo jej potvrzuje i sám zákonodárce, když v § 8 odst. 3 TOPO konstatuje, že „*Trestní odpovědnosti právnické osoby nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala způsobem uvedeným v odstavcích 1 a 2.*“

Škodlivým následkem trestného činu se (nejen v trestním zákoníku, ale i v TOPO) rozumí porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl pachatelem dotčen. Zamezení škodlivému následku je pak třeba chápat jako zabránění jeho vzniku (ať už aktivním či pasivním jednáním), z hlediska temporality je tedy nutné, aby ke škodlivému následku vůbec nedošlo. Naproti tomu u napravení škodlivého následku je z hlediska temporality naopak vyžadováno, aby následek nastal a následně byl aktivním jednáním jednající osoby napraven. Napravení škodlivého následku je tak třeba chápat jako pachatelovo aktivní chování, kterým tento odstraní již vzniklé změny způsobené na chráněném zájmu a kterým obnoví stav před spácháním činu.¹³

Kvalifikované oznámení je pak možno učinit kterémukoli orgánu policie či státního zastupitelství (*a contrario*, kterýkoli policejní orgán či kterékoli státní zastupitelství mají povinnost takové oznámení přijmout). Z hlediska temporality je však nutné, aby takové oznámení bylo učiněno v době, kdy

¹¹ FENYK, Jaroslav, Ladislav SMEJKAL a Irena BÍLÁ. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2., podstatně přepracované a doplněné vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 86.

¹² K tomu srov. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 4 Tdo 1368/2018.

¹³ PŮRY, František. § 33 [Učinná lítost]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 441.

vzniklé nebezpečí může být odstraněno či v době, kdy škodlivému následku trestného činu může být zabráněno.¹⁴

Vcelku logicky chybí v TOPO možnost učinit tzv. kvalifikované oznámení nadřízenému vojáka, neboť i kdyby byla osoba jednající za právnickou osobu zároveň vojákem, nečinila by oznámení z pozice vojáka, ale z pozice jednající osoby, tudíž tato možnost nepřipadá u právnické osoby v úvahu.

S ohledem na skutečnost, že tento příspěvek si klade za cíl porovnat úpravu TOPO ve vztahu k úpravě uvedené v trestním zákoníku, nebude účinná lítost upravená v trestním zákoníku zevrubně rozebírána, neboť takový rozbor jednak přesahuje rámec tohoto příspěvku, jednak presumuji u čtenáře všeobecné povědomí institutu účinné lítosti upravené § 33 trestního zákoníku.

Ač porovnání § 33 TZ a § 11 odst. 1 TOPO rezultuje v drobné odlišnosti, veskrze se jedná o nezásadní změny, jejichž praktický dopad bude spíše marginální. Jinak je tomu v případě § 11 odst. 2 TOPO, který na rozdíl od § 33 TZ neobsahuje taxativní výčet trestných činů, u kterých je možné aplikovat institut účinné lítosti, ale obsahuje negativní výčet pouhých osmi trestných činů (a to dokonce u některých trestných činů jen v případě kvalifikovaných skutkových podstat), u kterých institut účinné lítosti není možné aplikovat.

Ustanovení § 11 odst. 2 TOPO je nutno vnímat v kontextu § 7 TOPO, který upravuje negativní výčet trestných činů, kterých se právnická osoba nemůže dopustit (tj. nemůže-li se jich dopustit, nemůže ani nastat zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí). Ustanovení § 11 odst. 2 TOPO je zároveň možné vnímat jako určitou paralelu k § 7 TOPO, když oba obsahují negativní výčty. Předkládanou současnou právní úpravu nicméně vnímám v některých ohledech jako nedostatečnou s ohledem na její neprovázanost s trestním zákoníkem. Tak například **trestný čin podvodu (vč. podvodu pojistného, úvěrového a dotačního) není uveden v § 33 trestního zákoníku a u fyzické osoby je vyloučen zánik trestní odpovědnosti účinnou lítostí; trestného činu podvodu (vč. podvodu pojistného, úvěrového a dotačního)**

¹⁴ FENYK, Jaroslav, Ladislav SMEJKAL a Irena BÍLÁ. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář. 2.*, podstatně přepracované a doplněné vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 86.

se s ohledem na dikci § 7 TOPO může dopustit právnická osoba, nicméně tyto trestné činy nejsou uvedeny v negativním výčtu § 11 odst. 2 TOPO, **tudíž pokud tyto trestné činy spáchá právnická osoba, je možné, aby její trestní odpovědnost zanikla účinnou lítostí.**

Jedním dechem je nutno dodat, že zpravidla bývá prokázáno, která fyzická osoba za právnickou osobu jednala (k tomu srov. výčet uvedený v § 8 odst. 1 TOPO) a nabízí se trestní odpovědnost nejen právnické osoby, ale i osoby fyzické (v praxi bychom se nejčastěji setkali se společným řízením vedeným proti obviněné fyzické a právnické osobě – k tomu srov. § 31 a násl. TOPO), tudíž byt' by trestní odpovědnost právnické osoby účinnou lítostí zanikla, nezanikla by trestní odpovědnost jednající fyzické osoby s ohledem na dikci § 33 trestního zákoníku. Byt' by dle mého bylo vhodnější právní úpravu pro fyzické a právnické osoby sjednotit, v tomto konkrétním případě by bylo možné sankcionovat alespoň jednající fyzickou osobu.

Vyvstává otázka, zda je nutné, aby v situaci, kdy by byl identifikován pachatel – právnická osoba, jakož i konkrétní fyzická osoba za tuto právnickou osobu jednající, aby fyzickou osobou projevená účinná lítost musela být adresně činěna za onu právnickou osobu, anebo zda postačí, aby fyzická osoba projevila pouze účinnou lítost bez dalšího a tato může být přičítána jak jednající fyzické osobě, tak i osobě právnické. Osobně se domnívám, že není třeba účinnou lítost jednoznačně adresovat jako účinnou lítost činěnou za právnickou osobu, je-li z kontextu zřejmý úmysl projevit účinnou lítost za fyzickou osobu i za právnickou osobu. Jinými slovy, pokud bude projevená účinná lítost výslovně specifikována jako účinná lítost fyzické osoby (případně s dodatkem, že se nejedná o účinnou lítost činěnou za právnickou osobu), vyvolává takto učiněná účinná lítost právní následky toliko ve vztahu k fyzické osobě. Ve všech ostatních případech vyvolává účinná lítost právní následky i ve vztahu k právnické osobě.

Jinak by tomu ale bylo v případě, kdy by nebylo možné jednoznačně prokázat, která fyzická osoba za právnickou osobu jednala, typicky například z důvodu existence kolektivního statutárního orgánu právnické osoby. V takovém případě, ačkoli není možné dovést trestní odpovědnost fyzické osoby (nevíme které fyzické osoby), může být (s ohledem na již shora uvedený § 8 odst. 3 TOPO který stanovuje, že „*trestní odpovědnosti právnické osoby*

nebrání, nepodaří-li se zjistit, která konkrétní fyzická osoba jednala způsobem uvedeným v odstavcích 1 a 2.“) stále dovozena trestní odpovědnost právnické osoby. Právnická osoba pak může (poměrně jednoduše) projevit účinnou lítost. Výsledkem je stav, kdy není koho sankcionovat, neboť jednající fyzickou osobu neznáme a právnická osoba projevila účinnou lítost. Pro kontext je nutno doplnit, že obecná úprava § 33 trestního zákoníku se s ohledem na § 1 odst. 2 TOPO (specialita TOPO ve vztahu k trestnímu zákoníku) u právnických osob vůbec nepoužije. Vystává tak složitá otázka, zda je lepší ponechat stávající úpravu stávající úpravou a upřednostnit tak právní jistotu právnické osoby (k tomu viz má kritika k novelizacím TOPO výše), anebo zda provést novelizaci a sjednotit institut účinné lítosti v trestním zákoníku a v TOPO.

Ač ona nejednotná právní úprava není ideální, je dle mého třeba zachovat právní jistotu právnické osoby. Vzhledem k tomu, že úprava by v kontextu shora uvedeného zhoršila postavení obviněné právnické osoby (pokud by došlo k novelizaci, lze se rozumně domnívat, že by § 33 trestního zákoníku zůstal nezměněn, zatímco § 11 TOPO by byl novelizován), jsem toho názoru, že by současná právní úprava TOPO, jakkoli není sjednocena s úpravou trestního zákoníku, měla zůstat nezměněna právě s ohledem na právní jistotu právnické osoby.

4 Závěr

Závěrem nezbývá než shrnout, že zatímco účinná lítost je v TOPO upravena odlišným způsobem než v trestním zákoníku, promlčení trestní odpovědnosti je v obou předpisech upraveno stejně (resp. TOPO plně odkazuje na úpravu v trestním zákoníku.)

Důvody, které vedly zákonodárce k odlišné úpravě účinné lítosti jsou k diskusi, každopádně negativní výčet uvedený v § 11 odst. 2 TOPO nebyl *apriori* odvozen od § 7 TOPO (obsahující negativní výčet trestných činů, kterých se právnická osoba nemůže dopustit), neboť § 7 TOPO byl zprvu výčtem pozitivním, zatímco § 11 odst. 2 TOPO byl vždy výčtem negativním.

Osobně se domnívám, že provázanost § 33 trestního zákoníku a § 11 TOPO by měla být užší, neboť právní úprava *de lege lata*, která ne/umožňuje aplikaci

účinné lítosti u některých trestných činů jen s ohledem na to, zda je pachatelem fyzická či právnická osoba, je pro určitý okruh pachatelů bezzubá. S ohledem na skutečnost, že případná právní úprava *de lege ferenda* by znamenala úpravu § 11 TOPO v neprospěch obviněné právnické osoby, a tím by způsobila zásah do její právní jistoty, volím zdrženlivější variantu a nenavrhuji úpravy *de lege ferenda* (jinak by tomu bylo v případě, kdy by TOPO ještě nenabyl platnosti a účinnosti, v takovém případě bych navrhoval úpravu § 11 TOPO tak, aby byla sjednocena s ustanovením § 33 trestního zákoníku).

K právní úpravě promlčení trestní odpovědnosti dle trestního zákoníku a dle TOPO nemám návrhy *de lege ferenda*.

Literature

Knihy

DĚDIČ, Jan. § 1 [Předmět úpravy a její vztah k jiným zákonům]. In: ŠÁMAL, Pavel, Jan DĚDIČ, Tomáš GRIVNA, František PÚRY a Jiří ŘÍHA. *Trestní odpovědnost právnických osob*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018.

FENYK, Jaroslav, Ladislav SMEJKAL a Irena BÍLÁ. *Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Komentář*. 2., podstatně přepracované a doplněné vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018.

JELÍNEK, Jiří. *Trestní odpovědnost právnických osob v České republice: problémy a perspektivy*. Praha: Leges, 2019, Teoretik. ISBN 9788075023513.

PÚRY, František. § 33 [Účinná lítost]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

Časopisecké zdroje

MALÝ, Jan. Ne/přičitatelnost některých trestných činů proti životu a zdraví právnické osobě. *Právní rozhledy*, 2020, č. 10, s. 368–371.

Judikatura

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2018, sp. zn. 4 Tdo 1368/2018.

Ostatní

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, č. 418/2011 Dz.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 183/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů 183/2016, č. 183/2016 Dz.

Contact – e-mail

jan.maly@law.muni.cz

ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB ZA ZLOČINY PODLE MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Lukáš Mareček

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislavě, Slovenská republika

Abstract in original language

Na základě historického zkoumání vývoje mezinárodního trestního práva můžeme konstatovat, že mezinárodní právo neznalo institut trestní odpovědnosti právnických osob na mezinárodní úrovni. Naše konstatace zůstává nezměněná ani po přiblížení institutu zločinecké organizace, jak jej pojal Norimberský tribunál nebo po zkoumání judikatury Tribunálu pro bývalou Jugoslávii. Mění se až s judikaturou Speciálního (Zvláštního) tribunálu pro Libanon, který jako první tribunál v historii mezinárodního trestního práva odsoudil právnickou osobu. Toto rozhodnutí bylo reflektováno i v Návrhu článku o zločinech proti lidskosti z dílny Komise (OSN) pro mezinárodní právo, která formuluje povinnost státu vyvodit vůči právnické osobě, která spáchala zločin proti lidskosti, civilní, správní anebo trestní odpovědnost.

Keywords in original language

Mezinárodní trestní právo; odpovědnost právnické osoby; Komise pro mezinárodní právo; zločiny proti lidskosti.

Abstract

On basis of a historical study of international criminal law's development we may conclude, that there was no notion of the criminal liability of legal persons on the level of the international law. This conclusion remains the same also after study of the institute of criminal organisation as was understood by the Nuremberg tribunal or after study of ICTY case-law. It changes only after Special Tribunal for Lebanon decisions, which as first in the history of international criminal justice sentenced a legal person

(corporation). This decision is reflected also in Draft Articles on Crimes Against Humanity which formulates that there is an obligation of a state to establish civil, administrative or criminal liability of a legal person for crimes against humanity.

Keywords

International Criminal Law; Liability of Legal Person; International Law Commission; Crimes Against Humanity.

1 Úvod

Cílem tohoto příspěvku je odpovědět na otázku, jestli za zločiny podle mezinárodního práva je odpovědná nejen fyzická osoba, jak je to dnes už všeobecně akceptováno, ale i právnická osoba. Proto formulujeme dvě hypotézy:

- H₁: Pojem osoba se v mezinárodním trestním právu obvykle vykládá jako fyzická osoba.
- H₂: Právnická osoba je mezinárodněprávně odpovědná za zločiny podle mezinárodního práva.

Tyto hypotézy se v příspěvku pokusíme vyvrátit anebo potvrdit.

Zároveň dáváme do pozornosti čtenáře, že tento příspěvek je zestručněním širšího výzkumu pro účely konference, na které byl výzkum prezentován. Pro detailnější informace odkazujeme na ostatní příspěvky publikované z tohoto výzkumu.¹

2 Všeobecně k subjektivitě jednotlivce

Tradiční mezinárodní právo jednotlivci nepřiznávalo subjektivitu. První a po dlouhou dobu jedinou výjimkou byl zločin námořního pirátství, kterého univerzální trestnost byla všeobecně akceptována od 16.–17. století. Na druhé straně, jeho subjektivita nebyla ani explicitně odmítnuta.² Mezinárodní právo o jeho subjektivitě mlčelo.

¹ MAREČEK, Lukáš. Criminal Responsibility of Legal Persons Introduced by the Special Tribunal for Lebanon In: *Pécs Journal of International and European Law*, 2017, č. 2, s. 62–70; MAREČEK, Lukáš. Criminal Liability of Legal Persons under International Law - Retrospection and Current Status In: *The Lawyer Quarterly*, 2020, roč. 10, č. 4, s. 413–425; MAREČEK, Lukáš. Zodpovednosť právnických osôb za zločiny podľa medzinárodného práva In: *Justičná Revue*, 2018, roč. 70, č. 1, s. 68–77.

² KLUČKA, Ján. *Medzinárodné právo verejné*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 77–78.

Odhlédneme-li od zmíněné výjimky, pak zjišťujeme, že jednotlivec se stává subjektem mezinárodního práva začátkem 20., resp. koncem 19. století, a to v oblasti ochrany lidských práv (*Central American Peace Conference* v roce 1907 a vznik *Central American Court of Justice*)³ a v oblasti odpovědnosti za zločiny podle mezinárodního práva.

V rovině mezinárodního trestního práva významným mezníkem je nepochybně vznik Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku (dále jen „IMT“), který v r. 1945 doplňuje hmotněprávní rovinu mezinárodního trestního práva, o které můžeme mluvit od druhé poloviny 19. století (od kodifikace humanitárního práva, ergo vojnových zločinů, odmyslíme-li zmíněný zločin námořního pirátství). Vznik mezinárodního trestního práva je v souladu i s předvojovou judikaturou Stálého dvora mezinárodní spravedlivosti (PCIJ), který ve věci *Danzig Railway Officials* konstatoval, že mezinárodní právo může založit jednotlivci práva i povinnosti.⁴ Doplnění procesněprávní roviny je logickým následkem zkušenosti mezinárodního společenství, která potvrdila, že ponechání vyvozování trestní odpovědnosti na vnitrostátní není uspokojivé.⁵

Dnes tedy můžeme konstatovat, že jednotlivec je subjektem mezinárodního práva (vyplývají mu z něho práva anebo povinnosti) a to v oblasti ochrany lidských práv a v oblasti mezinárodního trestního práva. Oblast ochrany lidských práv je spojená s pojmem lidské důstojnosti, a tedy s fyzickými osobami, ačkoli některé režimy ochrany lidských práv poskytují ochranu i právnickým osobám. Diskuse o pozici právnických osob v systému ochrany lidských práv je tak aktivní a relevantní. Obdobná diskuse nebyla přítomna v rovině mezinárodního trestního práva. Orgány mezinárodní trestní spravedlnosti vyvozovaly trestní odpovědnost jenom ve vztahu k fyzickým osobám.

³ SHAW, Malcolm Nathan. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 233. Art. 2 of the Convention for the Establishment of a Central American Court of Justice (1907) „... individuals of one Central American country may raise against any of the other contracting Governments, because of the violation of treaties or conventions, and other cases of an international character; no matter whether their own Government supports said claim or not ...“

⁴ *Jurisdiction of the Courts of Danzig*. Publications of the Permanent Court of International Justice, Series B.- No.15, 3 March 1928, s. 17–18.

⁵ Nenaplněné čl. 227–230 Versaillské smlouvy (1919).

3 Jednotlivec od Norimberku k Haagu

Jak jsme zmínili, orgány mezinárodní trestné spravedlnosti nikdy neodsoudily žádnou právnickou osobu, ačkoli na druhé straně problematika právnických osob do mezinárodního trestního práva pronikla. Charta IMT⁶ v čl. 6 upravovala pravomoc IMT stíhat a potrestat osoby, které spáchaly zločiny podle mezinárodního práva, které byly definovány v Chartě IMT. A to individuálně anebo jako členy organizací (čl. 1 Charty IMT), které byly označeny za zločinecké podle čl. 9 Charty IMT.

IMT vyhlásil některé z organizací označených v obžalobě (*indictment*) za zločinecké, jiné ne, avšak to neznamená, že je uznal za trestně odpovědné.⁷ Žádné z nich neuložil trest. S ohledem na důsledky rozsudku IMT v této části jde spíše případ kolektivní trestní odpovědnosti členů zločinecké organizace (přelomení zásady *nulla poena sine culpa*), a ne případ trestní odpovědnosti právnické osoby. IMT považoval zločineckou organizaci spíše za skupinu, která byla vytvořena (anebo zneužita) s úmyslem páchaní zločinů podle mezinárodního práva.

Jestli IMT označil organizaci za zločineckou, pak kompetentní vnitrostátní orgány mohly (ve smyslu čl. 10 Charty IMT)⁸ obvinít jednotlivce (fyzickou osobu) pro členství v takové organizaci. Vnitrostátní orgány byly přitom vázány právním názorem IMT o zločinecké povaze organizace. Některé z těchto organizací byly právnickými osobami veřejného práva (jako *Gebeimes Staatspolizeiamt* nebo *Reichsregierung*), jiné byly jejich organizační části. Za členství v některé ze zločineckých organizací bylo možné uložit i trest smrti.⁹ Avšak ani vnitrostátní orgány nevyvozovaly trestní odpovědnost vůči organizaci jako takových ale jenom vůči fyzickým osobám.

⁶ Čl. 6 Charty IMT: „... power to try and punish persons who, acting in the interests of the European Axis countries, whether as individuals or as members of organizations, committed any of the following crimes...“; Podobně I čl. 5 Charty Mezinárodní vojenský tribunál pro Dálný Východ „...power to try and punish Far Eastern war criminals who as individuals or as members of organizations are charged with offences ...“

⁷ Porovnej MRÁZEK, Josef. *K boji s mezinárodní zločinností*. Praha: Academia, 1979, s. 185.

⁸ Čl. 6 Charty IMT: „In cases where a group or organisation is declared criminal by the Tribunal, the competent national authority of any Signatory shall have the right to bring individuals to trial for membership therein before national, military or occupation courts. In any such case the criminal nature of the group or organisation is considered proved and shall not be questioned.“

⁹ Control Council Law No. 10 z 20. 12. 1945, Čl. 2, § 1, a), d). Dostupné z: <http://avalon.law.yale.edu/imt/imt10.asp#art2>

Pojem osoba (např. ve smyslu čl. 6) byla tak vyložena jako fyzická osoba. I když IMT rozhodoval o právnických osobách, nerozhodoval o vině a trestě právnické osoby, ale o odpovědnosti členů právnické osoby (organizace).

Po poměrně dlouhé odmlce ve vývoji mezinárodní trestní spravedlnosti se můžeme věnovat Mezinárodnímu trestnímu tribunálu pro bývalou Jugoslávii (dále jen „ICTY“), který představil koncept společného zločineckého podniku (někdy překládaného jako plánu – *joint criminal enterprise*). ICTY se ve své argumentace odvolává i na rozsudek IMT, který měl sloužit jako důkaz obvyčejového pravidla, které zakazuje členství v obdobném podniku.¹⁰ Člen společného zločineckého podniku je následně trestně odpovědný jako spolupachatel zločinu.¹¹ Rozdíl mezi společným zločineckým podnikem a zločineckou organizací, avšak můžeme spatřit v tom, že společný zločinecký podnik je zásadně neformálního charakteru – může vzniknout i spontánně. Zločinecké organizace naproti tomu byly právně formálními organizacemi – buď samostatnými právníckými osobami, nebo jejich organizačními složkami.

Každopádně, ani v případě ICTY nedošlo k vyvození odpovědnosti vůči právnické osobě. Všechny výroky o vině a treste vynesené ICTY byly adresovány fyzickým osobám, co vyplývá i z explicitního vymezení jurisdikce *ratione personae* ve smyslu čl. 6 Statutu ICTY (porovnej i čl. 5 Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu).

Explicitní vymezení jurisdikce *ratione personae* jen vůči fyzickým osobám (*natural persons*) můžeme nalézt i v čl. 25 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (dále jen „ICC“). Můžeme diskutovat, jestli toto omezení jurisdikce soudních orgánů je procesního anebo hmotněprávního charakteru, avšak skutečnost, že inkluze právnických osob do jurisdikce ICC byla předmětem rokování a výsledek, kterým bylo odmítnutí jejich začlenění je projevem spíše absence konsenzu o trestní odpovědnosti právnických osob, ergo absence *opinio juris* jako požadavku formulace odpovídajícího obvyčejového pravidla.

S ohledem na posun ve vývoji vnitrostátních trestních legislativ v otázce trestní odpovědnosti právnických osob od roku 1998 (kdy byl přijat Římský

¹⁰ Rozhodnutí ze dne 15. 7. 1999, *Prosecutor proti Tadić*, č. IT-94-1-A, § 194.

¹¹ *Ibid.*, § 191–193, 227.

statut ICC) se praktické důvody, které vedly k nepřijetí konceptu trestní odpovědnosti právnických osob mohly změnit a dnes není vyloučeno, že by takovýto koncept už přijat byl. Toto je, ovšem, jednoduše úvaha a žádné formální procesy tímto směrem momentálně neprobíhají.

Ve vztahu k ostatním tribunálům mezinárodní trestní spravedlnosti – tzv. hybridním, smíšením tribunálům – můžeme rovněž konstatovat, že nedošlo k vyvození trestní odpovědnosti vůči právníké osobě, hoc i když jejich jurisdikce *ratione personae* nebyla výslovně vymezena vůči fyzickým osobám (používají generický pojem person).

Proto můžeme konstatovat, že mezinárodní a smíšené trestné tribunály měly jurisdikci *ratione personae* vymezenou, či už explicitně v jejich statutech, anebo ve smyslu jejich interpretace pojmu osoba, jenom vůči fyzickým osobám.

4 Zvláštní tribunál pro Libanon

Změnu přináší až rok 2016, kdy Zvláštní tribunál pro Libanon (dále jen „STL“) odsoudil právníkou osobu za pohrdání soudem (*contempt, matière d'outrage*) a uložil jí peněžní trest.

Soudce první instance se zdráhal vyložit pojem osoba (čl. 1 Statutu STL) v širším smyslu, než je tomuto pojmu obvykle přiznáván v trestněprávním kontextu – tzn. pojem interpretoval jako fyzická osoba. Trestní odpovědnost tak vyvodil jenom vůči konkrétním členům dané právníké osoby (v daném případě fyzickou osobou byl žurnalista a právníkou osobou byla televizní stanice). Pro vyvození trestní odpovědnosti vůči právníké by bylo nezbytné explicitní rozšíření jurisdikce STL a v případě pochybností je, podle soudce, potřebné upřednostnit výklad ve smyslu zásady *in dubio pro reo*.

Naproti tomu Odvolací komora (*Appeals Chamber*)¹² rozšíření jurisdikce STL považovala za odůvodněné doktrínou inherentních kompetencí – ve zkratce vyvození trestní odpovědnosti vůči právníké osobě je odůvodněno nutností ochrany trestního procesu.

¹² Case no. STL-14-05. Decision on Motion Challenging Jurisdiction and on Request for Leave to Amend Order in Lieu of an Indictment, 24. 7. 2014, § 29–30; Case no. STL-14-05. Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction in Contempt Proceedings, 2. 10. 2014.

Rozhodnutí Odvolací komory nebylo přijato jednomyslně a k rozhodnutí je připojen i dissent, který poukazuje na skutečnost, že v mezinárodním trestním právu dosud nikdy nedošlo k vyvození trestní odpovědnosti vůči právnické osobě. Nejbližší tomu bylo přímo na počátku, při rozhodování IMT, avšak i tehdy byla trestní odpovědnost vyvozena jenom vůči fyzickým osobám.¹³

Zvláštní tribunál pro Libanon nezůstal při konstataci, že právnická osoba může být trestně odpovědná, ale definoval i podmínky trestní odpovědnosti právnické osoby, které musí prokurátor prokázat:

- a) založit trestní odpovědnost konkrétní fyzické osoby;
- b) prokázat, že v odpovídajícím čase, tato fyzická osoba, která byla ředitelem, členem administrativy, zástupcem (někým oprávněným právnickou osobou konat v jejím jménu) anebo zaměstnanec/pracovník (který byl vybaven orgánem osoby s výslovným oprávněním konat ve jménu orgánu) obžalované korporace; a
- c) dokázat, že trestní čin fyzické osoby byl spáchán a) v prospěch anebo b) s využitím prostředků právnické osoby.¹⁴

5 Komise pro mezinárodní právo

Významnou instituci pro naše zkoumání se ukazuje i Komise pro mezinárodní právo (dále jen „Komise“), jako pomocný orgán při Valném shromáždění OSN pro kodifikaci a pokrokový rozvoj mezinárodního práva. Z její dílny můžeme vyzdvihnout formulaci tzv. Norimberských principů, které v čl. 1 uvádějí: „Každá osoba, která spáchá čin, který představuje zločin podle mezinárodního práva je za něj odpovědná a může být potrestána.“¹⁵ Z reportů Komise

¹³ Case no. STL-14-05. Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction in Contempt Proceedings, 2. 10. 2014, Dissent § 17, 19.

¹⁴ „establish the criminal responsibility of a specific natural person; b) demonstrate that, at the relevant time, such natural person was a director, member of the administration, representative (someone authorized by the legal person to act in its name) or an employee/worker (who must have been provided by the legal body with explicit authorization to act in its name) of the corporate Accused; and c) prove that the natural person's criminal conduct was done either (a) on behalf of or (b) using the means of the corporate Accused.“ Case no. STL-14-05, Public Redacted Version of Judgment, 18. 9. 2015, § 72.

¹⁵ Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal. *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, roč. II, para. 97.

vyplývá, že pojem osoba byl vykládán ve smyslu fyzická osoba, či už jako jednotlivec nebo jako člen organizace. Organizace samotná nebyla považována za osobu v právním slova smyslu.¹⁶ Tento výklad byl potvrzen i v řadu po tom následujících reportů Komise.¹⁷

Komise v dalším období začala uvažovat i o trestní odpovědnosti, která by nezahrnovala jenom fyzické osoby.¹⁸ Ovšem, tu neměla na mysli právnické osoby ale trestní odpovědnost státu. Diskutovalo se o konceptu mezinárodního zločinu, který nakonec byl odmítnut a stal se součástí Návrhu článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování (z r. 2001) jako závažné porušení závazku vyplývajících z imperativních norem všeobecného mezinárodního práva.¹⁹

Proto můžeme konstatovat, že odpovědnost právnických osob jako takových nebyla předmětem diskuse Komise, a to až do roku 2016, kdy Komise začala přípravu Návrhu článků o zabránění a trestání zločinů proti lidskosti (dále jen „Návrh článků o zločinech“).

¹⁶ *Report of the International Law Commission on its Second Session*, 5 June to 29 July 1950. Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement No.12 (A/1316), Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1950, roč. II, s. 374; Porovnej i PORTMANN, Roland. *Legal Personality in International Law*. New York: Cambridge University Press, 2010, s. 173–175.

¹⁷ Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind. *Report of the International Law Commission on its Third Session*, 16 May to 27 July 1951 Official Records of the General Assembly, Sixth Session, Supplement No.9 (A/1858). Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1951, roč. II, s. 134; *Report of the International Law Commission on the work of its forty-second session*, Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1990 Document: roč. II(2) 1 May to 20 July 1990, Official Records of the General Assembly, Forty-fifth session, Supplement No. 10, s. 13, 15; *Report of the International Law Commission Covering the Work of its Sixth Session*, 3, 28 July 1954, Official Records of the General Assembly, Ninth Session, Supplement No. 9 (A/2693). Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1954, roč. II, s. 150.

¹⁸ Od r. 1963, ve vyšší míře od 1970. Viz *Report of the International Law Commission on the work of its Fifteenth Session*, 6 July 1963, Official Records of the General Assembly, Eighteenth Session, Supplement (A/5509). Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1963, roč. II, s. 244, 259; *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-fifth session*, 7 May to 13 July 1973, Official Records of the General Assembly, Twenty-eighth session, Supplement No. 10. Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1973, roč. II, s. 172.

¹⁹ Viz např. CRAWFORD, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. New York: Cambridge University Press, 2002, s. 16–20, 35–38.

Ve smyslu Návrhu článků o zločinech je povinností státu potlačit zločiny proti lidskosti, a je na úvaze státu, jestli se rozhodně vyvodit trestní, správní anebo civilní formu odpovědnosti právnické osoby.²⁰ Co se týče fyzických osob, tam stát nemá diskreci a musí vyvodit konkrétně trestní odpovědnost.²¹

Uvedené vyplývá z čl. 6 odst. 8 Návrhu článků o zločinech: „S ohledem na ustanovení vnitrostátního práva, každý stát přijme vhodné opatření, aby založil odpovědnost právnických osob za protiprávné činy uvedené v tomto návrhu článků. Podle právních zásad státu, odpovědnost může být trestní, civilní anebo správní.“²²

Komise potvrdila, že důvodem pro alternativu při plnění uvedené povinnosti státu je skutečnost, že mnohé státy neznají institut trestní odpovědnosti právnických osob, a tedy nejde o všeobecně akceptovaný režim odpovědnosti právnických osob za jejich konání.²³

Zároveň konstatovala, že trestní odpovědnost právnických osob na mezinárodní úrovni není tradiční a ani typická. Poukázala na to, že trestní tribunály (s výjimkou STL) dosud neodsoudily právnickou osobu a ani jiné mezinárodní smluvní instrumenty (s jistými výjimkami spíše partikulárního charakteru) nezakládají přímo trestní odpovědnost právnické osoby. Spíše tuto otázku nechávají na úvaze státu.²⁴

²⁰ *Report on the work of the sixty-eighth session (2016)*, 2 May-10 June and 4 July-12 August 2016. General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10), s. 245, 248.

²¹ See also *Report on the work of the sixty-eighth session (2016)*, 2 May-10 June and 4 July-12 August 2016. General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10), p. 265; *Third report on crimes against humanity* By Sean D. Murphy, *Special Rapporteur* (A/CN.4/704), s. 16; Note that art. 6 (8) was in working version of the Draft Articles counted as art. 5 (7).

²² „Subject to the provisions of its national law, each State shall take measures, where appropriate, to establish the liability of legal persons for the offences referred to in this draft article. Subject to the legal principles of the State, such liability of legal persons may be criminal, civil or administrative.“ *Report of the International Law Commission Sixty-ninth session*, 1 May-2 June and 3 July-4 August 2017. General Assembly Official Records Seventy-second Session Supplement No. 10 (A/72/10), s. 14.

²³ *Report of the International Law Commission Sixty-ninth session*, 1 May-2 June and 3 July-4 August 2017. General Assembly Official Records Seventy-second Session Supplement No. 10 (A/72/10), s. 73.

²⁴ *Report of the International Law Commission Sixty-ninth session*, 1 May-2 June and 3 July-4 August 2017. General Assembly Official Records Seventy-second Session Supplement No. 10 (A/72/10), s. 73–75.

Pojem osoba tak je tradičně a obvykle v mezinárodním trestním právu vykládán jako fyzická osoba. Projevem této skutečnosti je i používání pojmu „osoba“ v celém Návrhu článků o zločinech s výjimkou čl. 6 odst. 8, kde je výslovně uvedeno „právníká osoba,“ čím se jenom zdůrazňuje odchylka od obvyklého výkladu.²⁵

6 Závěr

Omezená mezinárodněprávní subjektivita jednotlivce je již dnes všeobecně akceptována, a to v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv a v oblasti mezinárodního trestního práva. Ovšem, jednotlivcem se rozuměla především fyzická osoba, ačkoli v oblasti lidských práv můžeme nacházet posun a přiznání ochrany i právníkým osobám. V oblasti mezinárodního trestního práva takovýto posun nebylo možné vnímat.

Všechny mezinárodní i smíšené trestní tribunály vyvozovaly trestní odpovědnost jenom vůči fyzickým osobám, a to bez ohledu na to, jestli tomu tak bylo z důvodu explicitní vymezení jurisdikce *ratione personae* na fyzické osoby, nebo jejich statut používal jenom pojem osoba, který byl vždy jimi vykládán jako fyzická osoba.

Výjimku představuje Zvláštní tribunál pro Libanon, který jako zatím jediný (smíšený) trestní tribunál vyvodil trestní odpovědnost vůči právníké osobě. Může to být náznak jakéhosi trendu, ale z výjimky nemožno vyvodit pravidlo, které je spíše opačné.

Toto tvrzení podporuje i díkce Návrhu článků o zločinech z dílny Komise, která akceptuje diskreci států, jestli vůči právníké osobě vyvodí odpovědnost trestní, civilní anebo správní. Už z této diskrece můžeme vyvodit, že trestní odpovědnost nemůže vyplývat právníkým osobám přímo z mezinárodního práva, protože pak by byly právě trestně odpovědné. Tak, jako je tomu v případě fyzických osob, kde stát takou diskreci nemá.

Zároveň máme za to, že jestli existují odůvodněné pochybnosti o tom, jestli je právníká osoba trestně odpovědná, tak bychom měli tuto právní otázku

²⁵ *Report of the International Law Commission Sixty-ninth session, 1 May-2 June and 3 July-4 August 2017. General Assembly Official Records Seventy-second Session Supplement No. 10 (A/72/10), s. 73.*

vykládat ve smyslu zásady *nullum crimen sine lege certa*. V mezinárodním právu je princip legality vnímán méně striktně, než jsme nato zvyklí ve vnitrostátních podmínkách, ale ani na úrovni mezinárodní není stav vyvolávající otázky ohledem naplnění legality žádoucím stavem.

Proto, jestli mezinárodní společenství se skutečně odhodlá vyrazit na cestu vyvozování mezinárodní trestní odpovědnosti vůči právníkům osobám, je minimálně vhodné, aby se tak stalo na základě mezinárodní smlouvy, nebo alespoň na základě jednoznačné a všeobecně akceptované obyčeje, a ne na základě extenzivního výkladu soudu tak, jako to učinil Zvláštní tribunál pro Libanon.

Máme proto zato, že našim výzkumem, který ale nebyl celý prezentován zde,²⁶ se nám podařilo potvrdit hypotézu H_1 , a tedy pojem osoba se v mezinárodním trestním právu vykládá jako fyzická osoba.

Hypotézu H_2 se nám nepodařilo potvrdit. Máme za to, že jsme prokázali, že právnícká osoba není trestně odpovědná na základě mezinárodního práva. Na straně druhé, má nést následky svého konání, či už v rovině trestní, civilní anebo správní. Táto odpovědnost ji ale nebude vyplývat z mezinárodního práva přímo, ale její základem je splnění implementační povinnosti státem. Její odpovědnost tak vyplývá z práva vnitrostátního. Nakonec, Návrh článku Komise se týká jenom zločinů proti lidskosti, a ne zločinů podle mezinárodního práva všeobecně. Uvedené svědčí vyvrácení hypotézy H_2 .

Literature

Monografie

KLUČKA, Ján. *Medzinárodné právo verejné*. 3. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 524 s. ISBN 9788081687433.

MRÁZEK, Josef. *K boji s mezinárodní zločinností*. Praha: Academia, 1979, 226 s. ISBN LK3925.

PORTMANN, Roland. *Legal Personality in International Law*. New York: Cambridge University Press, 2010, 333 s. ISBN 9780521768450.

SHAW, Malcolm Nathan. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, 1288 s. ISBN 9781139051903.

²⁶ Viz pozn. č. 1.

CRAWFORD, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. New York: Cambridge University Press, 2002, 424 s. ISBN 978-0521813532.

Články

MAREČEK, Lukáš. Criminal Liability of Legal Persons under International Law – Retrospection and Current Status. *The Lawyer Quarterly*, 2020, roč. 10, č. 4, s. 413–425.

MAREČEK, Lukáš. Criminal Responsibility of Legal Persons Introduced by the Special Tribunal for Lebanon. *Pécs Journal of International and European Law*, 2017, roč. 3, č. 2, s. 62–70.

MAREČEK, Lukáš. Zodpovednosť právnických osôb za zločiny podľa medzinárodného práva. *Justičná revue*, 2018, roč. 70, č. 1, s. 68–77.

Rozhodnutí

Case No. STL-14-05. Public Redacted Version of Judgement, 18. 9. 2015.

Case No. STL-14-05. Decision on Motion Challenging Jurisdiction and on Request to Leave to Amend Order in Lieu of an Indictment, 24. 7. 2014.

Case No. STL-14-05. Decision on Interlocutory Appeal Concerning Personal Jurisdiction in Contempt Proceedings, 2. 10. 2014.

Jurisdiction of the Courts of Danzig, Advisory Opinion, 1928 P.C.I.J. (ser. B) No. 15 (Mar. 3).

Judgement of 15 July 1999 in case Prosecutor v. Tadić, Case No. IT-94-1-A.

Prameny práva

Control Council Law z 20. 12. 1945, č. 10.

Convention for the Establishment of a Central American Court of Justice. 1907.

Treaty of Versailles. 1919.

The Charter of the International Military Tribunal. 1945.

Reporty

Principles of International Law Recognized in the Charter of the Nürnberg Tribunal and in the Judgment of the Tribunal. *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, roč. II.

Report of the International Law Commission on its Second Session, 5 June–29 July 1950. Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement No. 12 (A/1316), Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1950, roč. II.

Report of the International Law Commission on its Third Session, 16 May–27 July 1951. Official Records of the General Assembly, Sixth Session, Supplement No. 9 (A/1858). Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1951, roč. II.

Report of the International Law Commission Covering the Work of its Sixth Session, 3, 28 July 1954, Official Records of the General Assembly, Ninth Session, Supplement No. 9 (A/2693). Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1954, roč. II.

Report of the International Law Commission on the work of its forty-second session, Extract from the Yearbook of the International Law Commission: 1990 Document: roč. II(2) 1 May–20 July 1990, Official Records of the General Assembly, Forty-fifth session, Supplement No. 10.

Report on the work of the sixty-eighth session (2016), 2 May–10 June and 4 July–12 August 2016. General Assembly Official Records Seventy-first session Supplement No. 10 (A/71/10).

Report of the International Law Commission Sixty-ninth session, 1 May–2 June and 3 July–4 August 2017. General Assembly Official Records Seventy-second Session Supplement No. 10 (A/72/10).

Third report on crimes against humanity By Sean D. Murphy, *Special Rapporteur* (A/CN.4/704).

Contact – e-mail

lukas.marecek@flaw.uniba.sk

TRESTNÍ PŘÍKAZ V BĚHU ČASU

Martin Mička

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa venuje inštitutu trestného príkazu, pričom je úzce zaměřen na popis jeho legislativního vývoje. Tento inštitut byl znám již zákonu č. 119/1873 ř. z., řád soudu trestního, postupně docházelo k rozšiřování podmínek pro jeho použití s cílem odlehčit trestní justici. Nelze však opominout to, že právní úprava trestního příkazu byla dvakrát bez náhrady vypuštěna, což nesvědčí o jeho všeobecné akceptaci, kdy kritiky bývá namítán jeho rozpor se základními zásadami trestního procesu.

Keywords in original language

Trestní příkaz; legislativní vývoj; odlehčení trestní justici.

Abstract

The paper deals with the institute of the penal order, while it is closely focused on the description of its legislative development. This institute was already known to Act No. 119/1873 Coll., The Code of Criminal Court, the conditions for its use were gradually expanded to relieve the criminal courts. However, it cannot be overlooked that the relevant sections have been repealed twice without substitution, which does not indicate general acceptance of this institute. Critics tend to object to its conflict with the basic principles of criminal procedure.

Keywords

Penal Order; Legislative Development; Relieving Criminal Courts.

1 Úvodem

Trestní příkaz – dnes již nepochybně tradiční inštitut trestního řízení, který nezanedbatelným způsobem pomáhá okresním soudům zvládat vysoký nápad

trestních věcí, zejména v případech méně závažné až bagatelní trestné činnosti a v případech skutkově a právně jednoduchých, si prošel v minulosti poměrně bouřlivým vývojem, kdy při celospolečenských změnách (v letech 1949 a 1990) byl dokonce dvakrát bez náhrady zrušen, vždy však pouze dočasně. Vývoj trestního příkazu, jakožto čistě pragmatického nástroje k zvládnání přetíženosti (okresních) soudů, jistě není ukončen a neboť platí, že při tvorbě nové právní úpravy je nezbytně nutné zabývat se problémy úprav předchozích (a to minimálně proto, aby nebyly opakovány stále tytéž chyby), autor tohoto příspěvku si dovoluje předložit čtenáři podrobný historický exkurz, kde je kladen důraz na nalezení smyslu a příčin výsledku historického vývoje, tj. stávající právní úpravy. Sluší se čtenáře předem upozornit, že tento příspěvek nenabízí vyvození ucelených závěrů týkajících se institutu trestního příkazu, tyto budou obsaženy v budoucích publikačních výstupech autora.

2 Období od 1. 1. 1874 do 31. 3. 1929

Bývá někdy opomíjeno, že trestní příkaz, ač do současného trestního řádu byl (poprvé) zaveden novelou č. 48/1973 Sb., není inovativním institutem totalitního práva cílícím k negaci práv obviněného, jak by se snad mohlo někomu zdát, neboť trestní příkaz (respektive slovy tehdejšího zákona „nařízení trestní“) byl institut známý již zákonu č. 119/1873 ř. z., řád soudu trestního (srov. v jeho kapitole XXVI oddíl III nesoucí název „O řízení nařizovacím“; § 460 až 462)¹. Trestního nařízení se mohlo tehdy užít pouze v řízení o přestupcích². Storch mandátní řízení³ řadil mezi řízení mimořádná (a to vedle řízení proti nepřítomným a uprchlým, řízení dle práva stanného a řízení ve věcech tiskových), přičemž tyto zvláštní, odchylné způsoby řízení

¹ Šelleng uvádí, že tato právní úprava byla inspirována v Prusku, kde „*byl tento procesní postup využíván policejními orgány pro rychlé vyřešení trestných činů, jež byly spáchány v souvislosti s politickými nepokoji v Polsku v letech 1830 a 1831. Institut však byl do trestněprocesní úpravy v Prusku kodifikován až v roce 1846 nejprve pro užití policejními soudy v Berlíně, posléze v roce 1849 pro užití i v ostatních částech země*“ (SELLENG, Dalibor. *Trestní příkaz*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015, s. 19–20).

² Tehdejší hmotněprávní úprava vycházela z tripartice soudně trestných deliktů, což se ostatně odrazilo i v názvu tehdejšího trestního zákona – zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích.

³ Mandátní (č. rozkazní) řízení znal „*také rak. trestní řád ze 23. květn. 1873 č. 119 ř. z., a to pouze ve věcech přestupkových... Proti trestnímu příkazu připouštějí se jako právní prostředek námítky čili odpor (Einspruch)*.“ (Ottův slovník naučný: *ilustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Šestnáctý díl. Lih – Media*. Praha: J. Otto, 1900, s. 746–747).

stavěl proti řízením řádným, tj. řízením konaným ve všech těch případech, pro které zákon nenařizuje nic odchylného.⁴ „*Řízení mandátní neboli příkazné (Mandatsverfahren) ve věcech přestupkových směřuje k tomu, aby soudce při zcela nepatrných přestupcích, o kterých mu bylo učiněno úřední oznámení, mohl na obviněného, aniž by jej byl dříve slyšel, vydati příkaz trestní, který, když obviněný nepodal proti němu odporu, nabývá moci rozsudku trestního.*“⁵ Vydání trestního nařízení bez přelíčení bylo podle tehdejší právní úpravy (§ 460) podmíněno návrhem veřejného žalobce⁶ a tím, že (trestní) oznámení týkající se jen přestoupení zákona, na kteréž jest zákonem uloženo (budť) „vězení nanejvýš jednoho měsíce anebo jen⁷ nějaká pokuta peněžitá“, učiněné na základě vlastního služebního postřehu (tj. toho, co u vykonávání své služby samy spatřily) pocházelo od některého veřejného orgánu uvedeného v § 68 zákona č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích⁸; trestní nařízení nebylo možno vydat, byl-li obviněný ve vazbě⁹. Soudce mohl trestním nařízením uložit (*in concreto*) vězení nanejvýš třídnenní anebo pokutu nanejvýš patnácti zlatých. Nařízení trestní muselo mimo vymezení viny a trestu obsahovat jméno osoby nebo úřadu učinivše (trestní) oznámení a dále připomenutí, že obviněný může do osmi dnů od doručení proti nařízení podat písemně nebo do protokolu u okresního soudu námitky své a spolu s tím sdělit, jaké důkazy má ke své

⁴ STORCH, František. *Řízení trestní rakouské. Díl I.* Praha: nakladatelství J. Otty, 1887, s. 344–350.

⁵ *Ibid.*, s. 350.

⁶ Řízení mandátní tak bylo omezeno na případy přestupků oficiálních (PRUŠÁK, Josef. *Československé řízení trestní, platné v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.* Praha: Věšhrd, 1921, s. 192).

⁷ Nikoliv tedy alternativně (srov. STORCH, František. *Řízení trestní rakouské. Díl I.* Praha: nakladatelství J. Otty, 1887, s. 648; shodně PRUŠÁK, Josef. *Československé řízení trestní, platné v Čechách, na Moravě a ve Slezsku.* Praha: Věšhrd, 1921, s. 192). Příslovce „jen“ užitě v zákonné dikci § 460 tedy činilo ze spojky „anebo“ i přes absenci předcházející čárky silnou disjunkci.

⁸ Tedy od soudce, osoby vrchnostenské, úředníka, vyslance, zřízence nebo služebníka úřadu státního nebo obecního, strážce civilní, finanční nebo vojenské, nebo četníka, anebo úředníka lesního, k hlídání lesů ustanoveného, byť i byl ve službě soukromé, pokud byl příslušným úřadem zeměpanským do přísahy vzat, nebo osob k lesům dohlížejícím, týmž způsobem do přísahy vzatým, nebo osoby k dohledu na státních nebo soukromých železnicích nebo k obstarávání jízdy na nich nebo k ochraně nebo k provozu státního telegrafu zřízené, pokud osoby ty vykonávají nějaký rozkaz vrchnostenský, anebo konají úřad svůj nebo svou službu.

⁹ K této negativní podmínce Storch uváděl, že u obviněného, který je „*ve vazbě, neplatí tou měrou důvody, proč by měl být ušetřen osobního účastenství v řízení trestním*“. Jako další důvod této podmínky Storch, s odkazem na vládní motivy, doplňoval to, že u obviněného, který je „*ve vazbě, snadno by mohlo být vzbuzeeno mylné domnění, jak by tím, když by se podrobil trestnímu příkazu, rychleji nebo snáze mohl znovu nabýti volnosti*“ (STORCH, František. *Řízení trestní rakouské. Díl I.* Praha: nakladatelství J. Otty, 1887, s. 648–649).

obhajobě, k čemuž se mělo připojit, že pokud obviněný v této lhůtě námitky nepodá, trestní nařízení nabude moci práva a bude na něm vykonáno (§ 461). Podal-li obviněný v osmidenní lhůtě námitky, počalo řádné řízení; neučinil-li toho však, nebylo proti trestnímu nařízení opravného prostředku (§ 462; bylo však možné povolit navrácení lhůty).

Ač příslušná úprava obsažená v rakouském trestním řádu nedoznala změn až do novely č. 31/1929 Sb., docházelo k dlíčimu rozšiřování podmínek pro vydávání trestního příkazu některými zvláštními zákony¹⁰. Naopak v souvislosti s přijetím zákona č. 562/1919 Sb., o podmíněném odsouzení a podmíněném propuštění, respektive s nařízením vlády č. 598/1919 Sb., jímž se provádí zákon o podmíněném odsouzení a podmíněném propuštění, došlo k podstatnému omezení mandátního řízení, když podle § 2 tohoto nařízení se zpravidla nesmělo obžalovanému povolit podmíněné odložení trestu, aniž soud obžalovaného osobně poznal (vyjma že by šlo o čin nepatrného významu).¹¹

Pro úplnost lze uvést, že na Slovensku a Podkarpatské Rusi platil uherský trestní řád (zák. čl. XXXIII/1896), který rovněž znal institut trestního nařízení. Oproti rakouské úpravě mohlo být trestního nařízení využito rovněž v případech, kdy (trestní) oznámení učinila *soukromá osoba* nebo bylo trestní řízení zahájeno a vedeno na základě *soukromého návrhu*, byla-li vina obviněného osvědčena veřejnými či soukromými listinami nebo jiný důkazy a navrhl-li to nebo s tím alespoň souhlasil veřejný žalobce (§ 532 odst. 2). Rozdíly byly oproti rakouské úpravě rovněž v tom, že trestní nařízení mohlo být vydáno nejen v řízení o přestupku¹², ale i o *převinech* (avšak pouze u těch, u kterých bylo možné ukládat *vylučně* peněžitou pokutu), a v tom, že (*in concreto*) byl

¹⁰ Důvodová zpráva k novele č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929), kde se uvádí: „*Tak je přípustné podle § 23 zákona čís. 89/1897 ř. z. o obchodě s potravinami a některými předměty užitnými, podle § 69 zákona čís. 177/1909 ř. z. o zamezení a potlačení nakažlivých nemocí zvířecích a podle § 39b) zákona č. 37/1880 ř. z. ve znění zákona č. 180/1909 ř. z. o dobytím moru, uložití trestním příkazem trest vězení do jednoho týdne nebo peněžitý trest do 100 Kč. Podle § 23 zákona č. 89/1897 ř. z. může býti v trestním příkaze vysloveno dokonce propadnutí zbroží.*“

¹¹ Důvodová zpráva k novele č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929) k tomu uvádí: „... *domnívá-li se soudce ve věci, v níž by mohl vydati trestní příkaz, že je zde důvod k podmíněnému odsouzení, nerydá trestní příkaz, ale ustanoví hlavní líčení. Tímto ustanovením bylo mandátní řízení v praxi neprávem téměř vyloučeno [...] užívá se ho v letech poválečných daleko méně nežli v posledním roce před válkou.*“

¹² Uherský trestní zákon (zák. čl. V/1878) rozlišoval pouze zločiny a přečiny, hmotněprávní úprava přestupků byla upravena (zejména) v zákoníku o přestupcích (zák. čl. XL/1879).

uložen peněžitý trest nepřevyšující 200 korun¹³ (§ 532 odst. 1). Uherská úprava (§ 533) precizněji stanovovala náležitosti trestního nařízení – vedle výslovného požadavku na uvedení údajů charakterizujících obviněného je třeba zmínit požadavek na „vypočtení údajů tvořících důkaz“ a „přeměnu“ peněžitého trestu na trest na svobodě pro případ nedobytnosti. Uherský trestní řád speciálně upravoval i doručování trestního nařízení, kdy doručovatel byl povinen nejen toto doručit obviněnému do vlastních rukou, ale také mu je *přečísti*¹⁴ a nechat jej potvrdit na doručovací arch, že se tak stalo (§ 534 odst. 2). Podstatně odlišným způsobem byla oproti rakouské úpravě řešena možnost procesní obrany proti vydanému trestnímu nařízení – v trestním nařízení byl obsažen příkaz zaplatit uložený peněžitý trest do 15 dnů (zřejmě od jeho doručení) a obviněný byl zároveň poučen, že nebude-li peněžitý trest v této lhůtě nebo ve lhůtě prodloužené k žádosti¹⁵ obviněného, jeho manžela nebo jeho zákonného zástupce zaplacen, soud nařídí ihned řádné líčení (§ 533 odst. 2). Obviněnému tedy postačovalo k dosažení řádného projednání jeho trestní věci *zůstat zcela pasivní*, tedy nezaplatit trestním nařízením vyměřený peněžitý trest – pro takový případ soud ihned stanovil „rok líčení“; stejně soud postupoval, požádal-li o to výslovně před uplynutím lhůty obviněný, jeho manžel nebo jeho zákonný zástupce (535 odst. 1). Jestliže se však „v hodinu líčení“ řádně obeslaný obviněný, jeho obhájce, jeho manžel a ani jeho zákonný zástupce k soudu bez řádné omluvy nedostavili, soud vyslovil bez líčení, že trestní nařízení je vykonatelné (§ 535 odst. 4); na tento následek musel být obviněný v obsílce k líčení upozorněn (§ 535 odst. 2). Dostavil-li se obviněný nebo jeho zástupce, konalo se řádné líčení, přičemž soud nebyl při rozhodování nikterak vázán trestním nařízením (§ 535 odst. 5).¹⁶

¹³ V roce 1892 proběhla v Rakousku-Uhersku měnová reforma, kdy doposud užívané *zlaté* byly nahrazeny *korunami*, přičemž se vycházelo z poměru 1 zlatý: 2 koruny (tento poměr vedl ke vzniku lidového označení desetikoruny jako „pětký“). Oproti rakouské úpravě tak bylo možné uložit citelnější peněžitý trest (tedy až téměř 6,7násobek 15 zlatých).

¹⁴ Tato z dnešního pohledu poněkud zvláštní povinnost zřejmě reagovala na poměrně vysoké množství negramotných osob v uherské části monarchie – více k tomuto problému níže.

¹⁵ Obviněný byl rovněž poučován o tom, že je-li s trestním nařízením spokojen, může žádat o prodloužení lhůty k zaplacení nebo o povolení splácet jej po částech.

¹⁶ Prvorepublikoví legislativci popsali uherskou úpravu v důvodové zprávě k novele č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929) následovně: „Podle § 532 *ub. tr. ř.* jsou podmínky vydání trestního příkazu proti trestnímu řádu z r. 1873 částečně širší, částečně užší. Jsou to tyto podmínky: 1. že trestní oznámení učinil úřad, veřejný úředník neb určitý veřejný orgán na základě svého úředního postupu a proti pravdivosti oznámení není pochybnosti, nebo že učinila oznámení soukromá osoba, ale osvědčila vinu obviněného veřejnými nebo soukromými listinami nebo jinými důkazy a soudce je přesvědčen o podstatnosti žaloby, 2. že předmětem trestního oznámení je pouze přestupek nebo přečin, na nějž je stanoven trest peněžítý, 3. že obviněný je na svobodě, 4. že veřejný žalobce navrhl vydání trestního příkazu nebo s jeho vydáním souhlasil.“

3 Období od 1. 4. 1929 do 31. 1. 1949

Novelou č. 31/1929 Sb. (účinnost od 1. 4. 1929) došlo k rozšíření podmínek¹⁷ pro použití trestního příkazu a zároveň došlo k unifikaci úprav tohoto institutu v obou procesních předpisech¹⁸. Z důvodové zprávy k této novele vyplývá, že rozšíření trestního příkazu bylo navrhováno jako další nutná úleva soudům¹⁹, přičemž tato změna vyplynula z příprav osnovy nového (a jednotného²⁰)

¹⁷ Jelínek o této novele uvádí, že *až tato zavedla* tzv. řízení mandátní (příkazové), což, nemyslel-li to snad pouze ve vztahu k přečinům, je, jak plyne z výše uvedeného, závěr nesprávný (JELÍNEK, Jiří. *Trestní příkaz včera, dnes a zítra. Kriminalistika*, 2015, č. 2, s. 82–83).

¹⁸ Zákon č. 31/1929 Sb. nesl název „kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády“, přičemž již z použití množných čísel v tomto názvu je patrné, že novelizoval jak „rakouský“ tak i „uherský“ trestní řád.

¹⁹ Z dobového tisku (HRABÁNEK, Jan. Jak se u nás léčí justiční krize. *Volná myšlenka*. 1928 č. 51, s. 402–403) lze citovat kritiku této „odlehčovací novely“: „*Je obecně známo, že naše soudy jsou přetíženy, že soudcové z přepracování náhle onemocní a že agenda úžasně vážne. Je také známo, že hlavní příčina těchto závad vězí v naprostém nedostatku soudců a soudního personálu vůbec. Nedostatek tento je zaviněn tím, že soudcovská služba [...] je špatně honorována. Ministerstvo spravedlnosti snažilo se sice o zavedení soudcovských předavků a rozšíření systemisace soudcovských čekatelů, také koalice podala v senátě dva návrhy na novou úpravu soudcovských platů, avšak v prvním případě pobrhlo věc ministerstvo financí, v druhém šlo jen o volební manévry, který po volbách zůstal opuštěn. A tak tedy zbyvá poslední prostředek – odlehčovací novely – ke nimž se sáhá po převratu již poněkolkrát [...] Za předpokladu, že jde o věc doznanou a prokázanou a že všechny osoby, o něž jde, jsou si vědomy právních následků odsouzení a vyznamu odporu, resp. hlavněho přelčení, dalo by se o zavedení trestních příkazů mluvit, kdyby ovšem nebylo jiných ještě překážek. Avšak u nás musí se počítati s tím, zejména na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, že občané nejsou tak vyspělí, aby si uvědomili, že když podají odpor, že pak se musí konat hlavní přelčení a že nejde jenom o trest, nýbrž i o právní následky odsouzení, které pak pronásledují člověka často po celý život. Občan soudně potrestaný nemůže býti přijat do veřejné služby, nemůže si zaříditi libovolnou živnost atd. Kdyby měl míti trestní příkaz pravý význam, pak by nebylo třeba ani s jeho vydáním obtěžovati soud a mohl by jej vydati přímo bezpečnostní úřad. Je tu však překážka, která brání tomu, aby příkaz vydával i trestní soud. V § 101 ústavní listiny, již nesmí žádný jiný zákon odporovati, se praví: „Ličení před soudem jest ústní a veřejné; rozsudky ve věcech trestních probíhají se vždy veřejně; v řízení před soudy trestními platí zásada obžalovací.“ Tyto zásady ústavy mají svůj bluboký smysl. Veřejnost ličení a vynášení rozsudku zaručuje, že průběh ličení i obsah rozsudku může býti kontrolován veřejností, aby zákon nebyl zneužit [...] Instituce soudních příkazů je možná v soudnictví civilním, kde jde hlavně o částky peněžité, nikoli však v soudnictví trestním, kde jde o ztrátu svobody a zchabovalosti. Uvedeným způsobem se krize naší justice léčiti nesmí. Má-li se odstranit nějaká vada, třeba jíti po příčinách; ty, jak již vpredu uvedeno, vězí v nedostatku soudců [...] Na justici se trvale šetrít nesmí, nemá-li dojiti ke nezdravým škodám. Vykonávání spravedlnosti vyžaduje, aby soudcové měli ve veřejnosti určitou autoritu. Ta ovšem není možná tehdy, když soudcové pro nával práce nemohou věnovati dostatek péče jak jednotlivým případům (studiu spisů, šetření procesních norem a pod.), tak studiu odborné literatury. Justice potřebuje ozdravení od základu a ne přístipků.“*

²⁰ Tedy odstraňujícího právní dualismus rakouského a uherského práva pro oblast trestního práva procesního.

restního řádu, do jehož vydání nebylo možno čekat²¹. Z důvodové zprávy dále vyplývá, že využití restního příkazu v našem tehdejší restním soudnictví bylo na rozdíl od ciziny nejen zákonem značně omezené²², nýbrž i praxí dosti zanedbávané.

Restní příkaz byl důvodovou zprávou k novele č. 31/1929 Sb. charakterizován jako institut, který „*umožňuje soudci, aby restní věci menšího významu vyřídil bez hlavního přelíčení, obviněnému uspoří pak – nebudl-li popírati svou vinu a chce se spokojiti s uloženým trestem – pochůzky k soudu a útraty řízení.*“

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 31/1929 Sb. bylo vydání restního příkazu bez předcházejícího řízení podmíněno restním oznámením týkajícím se přestupku *nebo přečinnu* náležejících k příslušnosti okresního soudu, na které je stanoven v zákoně trest na svobodě nejvýše šesti měsíců nebo trest peněžitý *nebo oba tyto tresty*, učiněném veřejným úřadem, veřejným úředníkem či veřejným orgánem na podkladě (jejich) vlastního služebního postřehu nebo výslovného doznání obviněného učiněného před nimi. Okresní soud restní příkaz mohl (nikoliv musel) vydat, neměl-li pochybnosti o pravdivosti takového

²¹ Lze připomenout, že rakouský restní řád u nás a uherský restní řád na Slovensku a v Podkarpatské Rusi byly nakonec nahrazeny až zákonem č. 87/1950 Sb., o restním řízení soudním (restní řád).

²² K tomu důvodová zpráva uváděla, že ve srovnání s cizími zákonodárstvími, zejména poválečnými, nikde nebyla omezena pravomoc soudcová a nebyly stanoveny tak úzké podmínky mandátního řízení jako u nás. „*V Rakousku došlo brzo po převratu k novelisaci § 460 tr. ř. z roku 1873 (viz zákon č. 93/1918 StGBI). Připouští se tu vydání restního příkazu i na základě doznání učiněného před veřejným úřadem neb orgánem, a to u každého přestupku, který nebyl spáchán ze zjištěnosti a nesměřuje také proti veřejné mravnosti. Soudce může uložit restním příkazem i trest tubého vězení až do čtrnácti dnů, peněžitý trest bez omezení neb oba tyto tresty vedle sebe, při čemž však náhradní trest nesmí převyšovati čtrnáct dnů. Také může v restním příkaze vysloviti propadnutí předmětů. V Německu (§ 407 a násl. tr. ř.) připouští se vydání restního příkazu na návrh státního zástupce bez jakýchkoliv dalších omezení u všech přestupků a přečinů. Soudce může v něm uložit peněžitý trest bez omezení, trest na svobodě do tří měsíců a vysloviti i propadnutí předmětů. Toto neobyčejně rozšíření mandátního řízení bylo v Německu zavedeno zákonem k zjednodušení restního řízení ze dne 23. října 1917, a osvědčilo se tak, že osnova německého restního řádu z roku 1920 toto ustanovení zachovává v platnosti, omezujíc toliko pravomoc soudcovu, pokud jde o uložení trestu na svobodě, na maximum šesti neděl. Uvozovací zákon k polskému restnímu řádu ze dne 19. března 1928, č. 314 Dž. Ust., připouští v článku 31. a násl. vydání restního příkazu u všech restních činů, náležejících k příslušnosti okresních soudů, na něž je stanoven trest vězení nebo trest na penězích, jestliže soud uzná na podkladě restního oznámení podaného nějakým veřejným úřadem neb orgánem v oboru jejich působnosti díkazy viny za postačující a nezbuzyjící pochybnosti. Restním příkazem může býti uloženo vězení do čtrnácti dnů nebo trest peněžitý (bez omezení) neb oba tyto tresty vedle sebe. V tomto případě nesmí však náhradní trest na svobodě spolu s hlavním trestem převyšovati čtrnáct dnů. Přípustným je i podmíněný odklad trestu a výrok o propadnutí věci. Proti osobám ve vazbě je vydání restního příkazu vyloučeno.*“

trestního oznámení²³ a obviněný byl na *svobodě*²⁴ a v *době činu již dovršil osmnáct let*. Trestní příkaz nebylo možné vydat, nesouhlasil-li veřejný žalobce s výší trestu, jež soudce zamýšlel uložit, nebo s tím, aby odsouzení bylo podmíněné (§ 10 odst. 2).

Trestním příkazem soud mohl uložit obviněnému trest na *svobodě nejvýše sedmi dnů* nebo trest peněžitý *nejvýše 500 Kč* neb oba tyto tresty (§ 11 odst. 1) a také mohl vyslovit propadnutí (zabavení) věci; výslovně bylo vyloučeno trestním příkazem vyslovit ztrátu volebního práva²⁵, což lze považovat za poněkud nadbytečné²⁶. V § 11 odst. 2 bylo obsaženo pravidlo, které

²³ Tato podmínka byla doplněna na základě pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru, který chtěl tímto způsobem „omezit možnost vydání trestního příkazu na případy, kdy o pravdivosti trestního oznámení není skutečně žádná pochybnost“ [Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády. Tisk č. 2053]. Vládní návrh k této problematice uváděl: „Pochybnosti o plném důkazu viny v takových případech [tj. v případech doznání nebo „přistihnutí při činu“ – pozn. aut.] zajištěné nebude, takže stanovení dalších podmínek v tomto směru se není zbytečným. Ostatně není soudce, kdyby přece takové pochybnosti měl, vázán vydati trestní příkaz, vybráz může zavéstí rádné řízení.“ [Důvodová zpráva k zákonu č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)].

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929) k tomuto uvádí, že se opakuje „ustanovení dosavadních trestních ráků, a to právem, ježto mandátní řízení ve věcech vazebních by mohlo vésti k průtahům a k prodloužení vazby.“ Je tak otázkou, zda tato podmínka byla splněna, pokud sice nebyl obviněný ve vazbě, ale ve výkonu trestu odnětí svobody uloženém mu v jiné trestní věci.

²⁵ Toto bylo doplněno na základě pozměňovacího návrhu ústavně-právního výboru, který považoval „za vhodné vyslovit v zákoně přímo a jasně, že v trestním příkazu nemůže být vyslovena ztráta volebního práva, což by ostatně hledíc k nutnosti zjištění pobutky činu nebylo ani dobře možné.“ [Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády. Tisk č. 2053].

²⁶ Podle dobové trestní nauky byl vedlejší trest ztráty práva volebního a volitelnosti do poslanecké sněmovny (říšské rady), sněmů a zastupitelstev obecních i okresních řazen mezi tresty na cti (PRUŠÁK, Josef. *Rakouské právo trestní. Díl všeobecný*. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1912, s. 203). Průšák však dodával, že „vedle trestu na cti veliké důležitosti v platném právu jsou četné ijmny v právech a spůsobilostech k právům, jež ipso jure s odsouzením pro jisté činy trestní jsou spojeny [...] V judikatuře i literatuře je sporno, zda mezi oběma je základní, podstatný rozdíl. Je totiž pochybno, zda [...] ztráta práva volití a volitelnosti jsou skutečnými tresty, neb pouhými následky odsouzení ipso jure nastávajícími. První názor opírá se o důvod formální, že totiž soudce v rozsudku trestním ztrátu uvedených práv [...] vyslovití musí; názor druhý (hájený zejména kasačním soudem, č. sb. 3705) naproti tomu zastává, že tento výrok rozsudečný nemá jiného významu, než slavnostního vyhlášení ipso jure nastávajícího účinku odsouzení (tak že by účinek ten nastal, i kdyby v rozsudku uveden nebyl)“ (PRUŠÁK, Josef. *Rakouské právo trestní. Díl všeobecný*. Praha: Spolek českých právníků „Všehrd“, 1912, s. 219–220). Pokud by tak šlo skutečně o trest (neuvezený však ve výčtu trestů uložitelných za přestupky a přečiny v § 240 č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích), nebylo by jej možné trestním příkazem uložit, neboť věta první § 11 odst. 1 zákona č. 31/1929 Šb., s ním výslovně nepočítala. Jednalo by se o (automaticky) následek odsouzení vyplývající ze zvláštních (volebních) zákonů, nevyslovení ztráty volebního práva v trestním příkazu by tomuto následku nebylo způsobitelné zabránit (lze podotknout, že vyslovení ztráty volitelnosti by zřejmě nic nebránilo).

bránilo, aby náhradní trest pro případ nedobytnosti peněžitého trestu nepřevyšoval, a to i spolu s uloženým trestem na svobodě, sedm dnů. V § 11 odst. 3 byla výslovně zakotvena možnost uložit podmíněný trest, byly-li v trestním oznámení uvedeny skutečnosti, které by odůvodňovaly podmíněné odsouzení v hlavním líčení, nebo tyto skutečnosti byly jinak zjištěny či známy soudu z úřední činnosti²⁷.

Trestní příkaz, který musel být doručen vždy do vlastních rukou (§ 13)²⁸, musel obsahovat vedle konkretizace obviněného (jeho jméno, věk, bydliště a zaměstnání) a výroků o vině a trestu (byl-li trest uložen podmíněně, také výrok o tom; byl-li uložen trest peněžitý, také náhradní trest) také jméno úřadu nebo úřední osoby učinivše trestní oznámení a poučení o právu podat odpor (§ 12). Odpor mohli podat jak obviněný, tak i osoby, které měli právo podat i v jeho prospěch

²⁷ „Výslovně pak připouští i podmíněný odklad trestu uloženého trestním příkazem a odstraňuje tak jednu z hlavních příčin, proč této instituce bylo dosud poměrně málo používáno.“ [Důvodová zpráva k zákonu č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)]. Autor si dovoluje poznamenat, že z dnešního hlediska je téměř úsměvné, že dříve muselo být konáno hlavní líčení pouze proto, aby trest odnětí svobody mohl být podmíněně odložen, tedy aby byla tato odchylka od tehdy standardního trestu odůvodněna. To jen ukazuje, nakolik se za uplynulých sto let změnil přístup k nepodmíněnému trestu odnětí svobody, který je dnes považován za *ultima ratio* (dnes, zjednodušeně řečeno, naopak soud musí konat hlavní líčení, aby mohl uložit trest nepodmíněný).

²⁸ Vládní návrh zákona obsahoval z dnešního pohledu poněkud nestandardní ustanovení řešící vysoké procento nigramotných osob, především ze Slovenska a Podkarpatské Rusi. Při obavách, že obviněný „nezná čísti, nebudiž trestní příkaz doručován poštou; v takovém případě budiž trestní příkaz obviněnému doručovatelem přečten a vysvětlen, a že se tak stalo budiž doručovatelem na doručovacím listě potvrženo.“ Ústavně-právní výbor „[n]emohl arci neuvažati, že mandátní řízení by nebylo vhodným způsobem řízení tam, kde značná část obyvatelstva nezná čísti a kde jsou tudíž zcela oprávněné obavy, že by obvinění občané mohli býti postiženi těžkými následky, když by se proti vydanému trestnímu příkazu pouze z neznalosti jeho obsahu a právního poučení k němu připojeného nebránili. Vládní návrh vycitřoval sám toto nebezpečí a snažil se je zmírniti §em 13, odst. 2. Podle názoru ústavně-právního výboru nebylo by však ani tímto ustanovením zcela odstraněno zmíněné nebezpečí. Proto navrhuje ústavně-právní výbor, aby § 13, odst. 2 byl vůbec škrtnut, za to však by do § 22 bylo zařaděno nové ustanovení, jimž se vládě ukládá, aby hledíc k místním poměrům ustanovila, v kterých obvodech na Slovensku a Podkarpatské Rusi lze užiti ustanovení tohoto zákona o trestním příkazu. Při tom přibližně vládě ke gramotnosti obyvatelstva zmíněných obvodů a též k větší možnosti městského obyvatelstva opatřiti si vysvětlení a informace, kterážto možnost je na venkově menší.“ [Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní rády (sněmovní tisk č. 2053, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)].

odvolání²⁹ (vyjma veřejného žalobce), a to ve lhůtě osmi dnů od jeho doručení (bylo možné žádat o prominutí zmeškání lhůty). Odpor mohl být podán u soudu písemně nebo ústně do protokolu (zároveň mohly být oznámeny skutečnosti a důkazy k obhájení obviněného). Jiný opravný prostředek proti trestnímu příkazu nebyl. Odpor včas podaný oprávněnou osobou ze zákona trestní příkaz zrušil a bylo zavedeno řádné řízení³⁰, ve kterém soud³¹ nesměl uložit přísnější trest, než jaký uložil v trestním příkazu, pokud se skutkový podklad rozhodnutí podstatně nezměnil (§ 14 odst. 4)³². Nebylo-li takového odporu, trestní příkaz nabyl právní moci a měl účinnost rozsudku (§ 14 odst. 2).

²⁹ Podle § 465 zákona č. 119/1873 ř. z., řád soudu trestního, mohl se ku prospěchu obžalovaného odvolatí proti rozsudku soudu okresního on sám, jeho manžel neb manželka, jeho příbuzní v pokolení vzhůru a dolů stupujícím, jeho poručník, a byl-li by obžalovaný nezletilý, jeho rodiče neb jeho poručník, a to i mimo jeho vůli (zásadně shodně i § 283 ve spojení s § 282 ve vztahu k odvolání proti rozsudkům sborových soudů první instance; výjimku představuje navíc uvedení státního zástupce, což zřejmě znamená, že státní zástupce nemohl podat odvolání *ve prospěch* obžalovaného proti rozsudkům okresních soudů). Toto vymezení osob se samostatnými obhajovacími právy je tak užší než to obsažené v dnešní právní úpravě (§ 247 odst. 2 trestního řádu navíc obsahuje sourozence, osvojitele, osvojence, partnera a druhá).

³⁰ Vládní návrh zákona obsahoval „obživnutí“ trestního příkazu zrušeného v důsledku podaného odporu v případech, že se obviněný nedostaví k hlavnímu přelíčení bez náležité omluvy a nedá se při něm ani zastoupit obhájcem nebo zástupcem (zmocněncem). V takovém případě měl prohlásit soudce, *aniž provedl líčení*, že trestní příkaz nabývá opět účinnosti a je vykonatelný (na toto měl být obviněný upozorněn). K pozměňovacímu návrhu ústavně-právního výboru byl § 14 odst. 4 bez náhrady vypuštěn, což bylo odůvodněno tím, že „*důvody, pro které se strana nedostavila k hlavnímu přelíčení, mohou být velmi různé a že by nebylo správné, aby mohlo dojít k odsouzení strany bez líčení i v případech, kde by jinak bylo odůvodněno navrácení v předešlý stav.*“ [Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády (sněmovní tisk č. 2053, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)]. Byla tak neúspěšně navrhována velmi specifická varianta kontumačního řízení neboli řízení pro neposlušnost (srov. § 427 a 428 zákona č. 119/1873 ř. z., řád soudu trestního; STORCH, František. *Rízení trestní rakouské. Díl II.* Praha: nakladatelství J. Ott, 1896, s. 269 a násl.), slovy aktuální právní úpravy „konání hlavního líčení v nepřítomnosti obžalovaného“ (§ 202 odst. 2 trestního řádu). Co však je na tomto návrhu zajímavé je, že připouštěl „obživnutí“ zrušeného trestního příkazu, což bývá mnohdy považováno jako nemožné při úvahách o zakotvení institutu zpětvzetí odporu.

³¹ Zákon výslovně hovořil toliko o soudu rozhodujícím v hlavním přelíčení, zákaz reformace *in peius* se však vztahoval „*i na přelíčení odvolací, jež se konalo k odvolání veřejného obžalobce proti osvozujícímu rozsudku soudu první stolice*“ (rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. 11. 1930, sp. zn. Zm II 383/30).

³² Vládní návrh zákona naopak stanovoval, že soud rozhodující v hlavním přelíčení *není vázán obsahem trestního příkazu*. Pozměňovací návrh ústavně-právního výboru vyslovující opačnou zásadu byl odůvodněn tím, že „*strany by mohly počítovati uložení přísnějšího trestu po případě jako trest za to, že podaly proti trestnímu příkazu odpor, což by jistě bylo s hlediska důvěry občanstva v soudy důsledkem nevitáním*“ [Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády (sněmovní tisk č. 2053, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)].

Ve srovnání s předchozí právní úpravou tak bylo mandátní řízení rozšířeno v několika směrech. Předně došlo k rozšíření možnosti využít trestní příkaz i v řízeních o přečinech, byť nikoliv všech, ale pouze těch náležejících do příslušnosti okresního soudu, na které byl stanoven v zákoně trest na svobodě nejvýše šesti měsíců (oproti jednomu měsíci) nebo trest peněžitý (nebo nově i oba tyto tresty). Rovněž byly zvýšeny maximální výše trestů, které bylo možné trestním příkazem (*in concreto*) uložit, tj. sedm dnů trestu odnětí svobody (oproti třem dnům; u peněžitého trestu až do výše 500 Kč nelze bez dalšího vzhledem k tehdejší inflaci říci, že jde o zvýšení oproti patnácti zlatým). Rozšíření možnosti vydat trestní příkaz však bylo provedeno i v dalších směrech. Předně již nebylo nezbytně nutné, aby příslušné orgány samy vnímaly páchání přestupku či přečinu, ale nově postačovalo, aby se obviněný k nim před příslušnými orgány doznal³³. Konečně nebylo vydání trestního příkazu soudem vázáno na předchozí návrh veřejného žalobce³⁴, tento však musel soudu předem odsouhlasit ukládaný trest.

Zákon č. 31/1929 Sb. rozšířil mandátní řízení nově i na řízení před brigádními vojenskými soudy (§ 18)³⁵ a obsahoval ve svých přechodných a závěrečných ustanoveních i výslovné zrušení § 460 až 462 rakouského trestního řádu a § 532 až 535 uherského trestního řádu, kde bylo doposud upraveno mandátní řízení (§ 19 odst. 4 tohoto zákona).

³³ „Úřad neb orgán musí arci býti příslušným ke stíhání trestného činu, o který jde, neboť v tom spočívá právě záruka, že doznání obviněného bylo správně pochopeno.“ [Důvodová zpráva k novele č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)].

³⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929) k tomuto uvádí, že se přiklonila „ke jednodušší úpravě rakouské novely z roku 1918, přijaté ostatně svého času i u nás v § 6 a 11 zákona č. 567/1919 Sb. z. a n. Z nutnosti souhlasu veřejného žalobce podle osnovy je však patrné, že mandátní řízení je přípustné jen u trestních činů stíhaných ke žalobě veřejné.“

³⁵ Řízení mandátní bylo institutem do vojenského soudnictví nově zavázaným. „Ze nebylo pojato do vojenských trestních řádů z roku 1912, dá se vysvětliti tím, že rozhodovací soudcovská moc byla v nich dána jen sbromážděným soudům válečným, takže svěření trestních příkazů samosoudci by bylo prolomením zásady rozhodování sborového. Dnes však rozhoduje u brigádních soudů samo-soudce a nestojí proto zavedení trestního příkazu do vojenského soudnictví tato zásada v cestě. Při zavedení této instituce do vojenské justice bylo ovšem třeba pamatovati na některé zvláštnosti, plynoucí z vojenského trestního práva a z vojenského poměru souzených osob. Především na to, že ve vojenském trestním právu je odněti vojenské hodnosti nejen trestem, nýbrž vyskytuje se i jako zostření trestu a jako následek odsouzení [...] Kromě toho nutno vysloviti, že v trestním příkaze třeba uvésti vedle dat obsažených v § 12 také vojenskou hodnost, kmenové těleso (setninu) a posádku obviněného.“ [Důvodová zpráva k novele č. 31/1929 Sb. (sněmovní tisk č. 1967, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929)].

Bez významu pro nás (český) právní řád, avšak alespoň pro zajímavost, lze uvést i zákon č. 146/1940 Sl.z., o vydávání trestných příkazů v pokračování před okresními soudy. Tento zákon Slovenského štátu vycházel nepochybně ze svého předchůdce, tj. zákona č. 31/1929 Sb., v němž zároveň rušil ustanovení týkající se trestního příkazu (tedy § 10 až 14), zavedl však několik zajímavých změn (vedle nich došlo k navýšení maximálních výměr trestů na 14 dnů u trestu na svobodě a 1 000 ks u peněžitého trestu; obviněný musel být v trestním příkazu mimo jiné „individualizován“ údaji o jeho náboženství, národnosti a státní příslušnosti). Nově stanovoval povinnost (okresního) soudu obstarat si před vydáním trestního příkazu podklady k osobním a majetkovým poměrům a jeho „trestní list“³⁶ (§ 1 odst. 2)³⁷. Výslovně bylo stanoveno, že poškozeného je třeba vždy odkázat na pořad soukromého práva (§ 2 odst. 1)³⁸. V § 5 odst. 2 bylo konkretizováno obecné pravidlo, že podání se posuzuje podle svého obsahu – napadnutí trestního příkazu „pod hocijakým pomenováním“ třeba považovat za odpor³⁹. V případě, že byl obviněnému ukládán podmíněný trest na svobodě, musel trestní příkaz obsahovat poučení o podstatě a významu podmíněného odsouzení a povinnosti zachovávat příkazy soudu a upozornění na následky, kdyby se obviněný ve zkušební době neosvědčil [§ 3 písm. h)]. Trestní příkaz měl

³⁶ Podle nařízení č. 198/1922 Sb., o evidenci soudních provinilců a sbírání dat pro účely kriminální statistiky (účinnost od 1. 1. 1923 do 1. 8. 1950), se měl poskytovat soudům toliko výpis z rejstříku trestů; trestní list byl bezodkladně vydáván v každé trestní věci, jakmile rozsudek (trestní příkaz) nabyl právní moci, a zasílal se příslušnému úřadu rejstříku trestů (tímto bylo příslušné státní zastupitelství). Byl-li pro tutéž osobu již v rejstříku trestní list uložen, zapsal se trest uvedený na přední stránce tohoto listu, do seznamu předchozích trestů a nový trestní list se spojí s prvním trestním listem (vždy zůstal v rejstříku jen první a nejnovější list, a ten, jenž tomuto předcházal, se vyřadil).

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 146/1940 Sl. z. (sněmovní tisk č. 178, I. volební období Snemu Slovenskej republiky, 1939–1945) k tomu uváděla, že „[t]ýmto nedostatkom trpehy predtým platné zákonné ustanovenia. Aby sudca mohol vydat' objektívne čo najspravodlivejšie rozhodnutie tým, že pozná osobné pomery a povahové vlastnosti vinníka, aby mohol použiť' zákonných zmierňovacích prostriedkov pri vymereaní trestu a aby mohol súčasne rozhodnúť' aj o vymožitelnosti trestných nákladov – bolo treba tento nedostatok odstrániť.“

³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 146/1940 Sl. z. (sněmovní tisk č. 178, I. volební období Snemu Slovenskej republiky, 1939–1945) k tomu uváděla, že „[r]ozšírenie trestného pokračovania na súkromoprávny nárok bolo vylúčené, lebo by narúžalo na ťažkosť, keby sa o ňom rozhodovalo pri vydávaní trestného príkazu, preto má byť' poškodený vždy odkázaný na porád súkromného práva a týmto ho nestihne žiadna výma.“

³⁹ Tamtéž bylo k tomuto uvedeno, že „[a]by bolo hájené právo obvineného na podania odporu, vsunutý bol do tohto § ods. 2, aby súd neodmietol podanie obvineného, ktorým tento zrejme chcel napadnúť' trestný príkaz, ale z neznalosti alebo nedopatrenia podanie nepomenoval odporom.“

obsahovat přímo i výrok o „znášení trestných útrat“ [§ 3 písm. f)]. Konečně bylo výslovně stanoveno, že pro případ, kdy soud nevyhoví návrhu veřejného žalobce na vydání trestního příkazu, uvědomí jej o této skutečnosti a pokračuje v řádném řízení; proti tomuto opatření nebylo opravného prostředku⁴⁰ (§ 1 odst. 4)⁴¹.

Více historicky než právně je zajímavé i nařízení ministra spravedlnosti č. 184/1944 Sb., ke zjednodušení protektorátního trestního soudnictví (První nařízení k provedení totálního válečného nasazení v oboru trestního soudnictví Protektorátu Čechy a Morava). Toto nařízení (tj. pouhý podzákonný právní předpis vydaný na základě předchozího zmocnění vlády, která tuto svoji pravomoc dovozovala z dodatečně prolongovaného zmocňovacího zákona⁴²) podstatným způsobem „zjednodušovalo“ dosavadní zákonnou úpravu trestního řízení v reakci na pro nacistické Německo nepříznivý vývoj války. V čl. XI tohoto nařízení bylo stanoveno, že omezení při vydávání trestního příkazu stanovená v § 11 zákona č. 31/1929 Sb. odpadají, což znamenalo, že bylo možné uložit trestním příkazem za přestupek nebo přečin jakýkoliv trest bez zvláštních omezení jeho výměry. Čl. XIII § 3 odst. 2 tohoto nařízení pak zcela negoval uplatnění zákazu reformace *in peius* v hlavním přelíčení konaném po podání odporu. Toto nařízení, vydané v době nesvobody, nebylo součástí československého právního řádu (čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 ústavního dekretu prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku, republikovaného vyhláškou č. 30/1945 Sb.⁴³).

⁴⁰ Toto výslovně v žádné předchozí právní úpravě obsaženo nebylo, byť již Storch konstatoval, že proti zamítnutí návrhu na vydání příkazu trestního následovaného zavedením řádného řízení, nebylo „žádného opravného prostředku, neboť žalobce nemá práva žádati, aby řízení bylo konáno právě určitým způsobem.“ Storch pak dodával, že nepovažoval-li soudce vůbec návrh za způsobilý k zavedení řádného řízení (např. že ve věci nejde o trestný čin), tak „návrh naprosto zamítne, na kteréžto zamítnutí žalobce ovšem může podati stížnost“ (STORCH, František. *Rízení trestní rakouské. Díl II*. Praha: nakladatelství J. Otty, 1887, s. 650).

⁴¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 146/1940 Sl. z. (sněmovní tisk č. 178, I. volební období Snemu Slovenskej republiky, 1939–1945) k tomu uváděla, že „[m]ožú nastat prípady, keď verejný žalobca písomne navrhne vydanie trestného príkazu a sudca bude tobo názoru, že nie sú splnené podmienky jeho vydania. Bolo treba preto ustanoviť, ako sa ďalej pokračuje a vypovedat', že proti tomuto opatreniu súdu verejný žalobca nemá opravného prostriedku.“

⁴² Ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n., o zmocnění ke změnám ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimořádné moci nařizovací.

⁴³ Tato ustanovení dekretu dopadala rovněž i na výše zmíněný zákon č. 146/1940 Sl.z.

V poválečném období pokračovaly rekonifikační (a unifikační) snahy, přičemž v rámci porady konané dne 23. až 24. 1. 1948 proběhla i rozprava o vypuštění institutu trestního příkazu.⁴⁴

Zákon č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, který nabyl účinnosti k 1. 2. 1949, zrušil bez náhrady ustanovení § 10 až 14 zákona č. 31/1929 Sb. (srov. v části šesté zrušovací ustanovení § 142 bod 23). Důvody, proč tomu tak bylo, nelze v důvodové zprávě k tomuto zákonu nalézt.⁴⁵

Zákon č. 87/1950 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který byl produktem tzv. právníké dvouletky, s mandátním řízením jakožto zvláštním způsobem řízení vůbec nepočítal. Stejně tomu bylo i u jeho následovníka, tedy zákonu č. 64/1956 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).

4 Období od 1. 7. 1973 do 30. 6. 1990

Trestní příkaz byl u nás znovu zaveden novelou *současného* trestního řádu č. 48/1973 Sb. (účinnost od 1. 7. 1973)⁴⁶, přičemž podle důvodové zprávy „*mandátní řízení (zavedení trestního příkazu)*“ mělo „*sloužit k vyřizování zcela jednoduchých a důkazně jasných případů, kdy není třeba v plné šíři uplatňovat základní zásady trestního řízení, zejména zásadu ústnosti, a kdy současně jsou stanoveny záručky, aby nevznikla újma na právech obviněného.*“ Zákonodárce tehdy podmínil vydání trestního příkazu jednak doznáním obviněného⁴⁷ a jednak návrhem nebo souhlasem prokurátora, jenž se musely vztahovat též na druh a výměru trestu. Zákonodárce rovněž tehdy stanovil i negativní podmínky, které bránily vydání trestního příkazu (trestní příkaz neslo vydat v řízení proti

⁴⁴ Národní archiv, f. Ministerstvo spravedlnosti, inv. č. 424, karton č. 2028. Zápis o poradě konané ve dnech 23.–24. 1. 1948.

⁴⁵ Zúbek uvádí, že jednou „*z příčin byla skutečnost, že trestní příkaz – jako forma rozhodnutí, jež náleží toliko profesionálnímu samosoudci – brání širšímu zapojení laického (lidového) prvku. Přitom právě participace laiků na rozhodování v trestních věcech byla pojímána jako základní zdroj legitimacy totalitní trestní justice. Trestní příkaz tak byl ze své podstaty neslučitelný s dobovou představou o lidovém soudnictví.*“ (ZÚBEK, J. *Odklony v trestním řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 47).

⁴⁶ Stejná novela, která podle důvodové zprávy sledovala „*zjednodušení, zřehodárnění a urychlení trestního řízení ve všech jeho stádiích*“ a aby „*pachatelé protispoločenské činnosti byli co nejrychleji postihováni*“, (opětovně) zavedla i zjednodušený rozsudek.

⁴⁷ S ohledem na legislativní konstrukci tehdejšího § 314e odst. 1 písm. a) platilo, že doznání mohlo být nahrazeno (srov. spojkou „anebo“) vlastním pozorováním rozhodných skutečností veřejným orgánem.

mladistvému⁴⁸; v řízení proti osobě, která byla zbavena způsobilosti k právním úkonům nebo jejíž způsobilost byla omezena; jestliže mělo být rozhodováno o ochranném opatření; jestliže měl být uložen souhrnný trest a předchozí trest byl uložen rozsudkem). Taxativní výčet trestů i se stanovením jejich maximální výměry⁴⁹, které bylo možné tehdy trestním příkazem uložit, obsahoval trest odnětí svobody⁵⁰ do dvou měsíců, nápravné opatření⁵¹ do čtyř měsíců, zákaz činnosti do dvou let, peněžitý trest do 5.000 Kčs a propadnutí věci. Trestním příkazem nebylo možné přiznat nárok na náhradu škody⁵²; připojil-li se poškozený s takovým nárokem, byl vždy odkázán na řízení ve věcech občanskoprávních, popřípadě na řízení před jiným příslušným orgánem.

Novelou č. 178/1990 Sb. (účinnost od 1. 7. 1990) byl trestní příkaz jako institut z trestního řádu bez náhrady vypuštěn, a to ač vládní návrh této novely naopak předpokládal rozšíření možnosti aplikace tohoto institutu na „*všechny samosoudcem projednávané delikty, jejichž typová společenská nebezpečnost nepřevyšuje typovou nebezpečnost stávajících přečinů*“⁵³. Současně se navrhovalo vyloučení možnosti uložit trestním příkazem nepodmíněný trest odnětí svobody, který se měl do budoucna za tyto delikty ukládat jen zcela výjimečně. Poslanci Federálního shromáždění ČSSR však pozměňovacím návrhem

⁴⁸ K tomu důvodová zpráva k novele č. 48/1973 Sb. uváděla: „*Vyloučení trestního příkazu v řízení proti mladistvému odpovídá požadavku, aby řízení před soudem mělo na mladistvého co nejintenzivnější výchovný účinek, který se projeví především při projednávání věci v hlavním líčení.*“

⁴⁹ Podle důvodové zprávy k novele č. 48/1973 Sb. se při stanovení výměry trestů vycházelo z toho, že vysoká hranice by mohla vést k početnějšímu podávání odporu, kdežto příliš nízká hranice by mohla vést k tomu, že by se trestního příkazu používalo jen zřídkakdy.

⁵⁰ Tj. podmíněný i nepodmíněný.

⁵¹ Nápravné opatření bylo druhem trestu vykonávaného na svobodě spočívající v povinnosti vykonávat práci, přičemž z odměny za ni byla odsouzenému provedena srážka (10 až 25 %) ve prospěch státu (§ 43 až 44 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění do 30. 6. 1990).

⁵² Důvodová zpráva k novele č. 48/1973 Sb. k tomu uváděla, že v „*trestním příkazu nebude meritorně rozhodováno o uplatnění nároku na náhradu škody, protože pro takové rozhodnutí nebude mít samosoudece zpravidla potřebné podklady.*“ Také zdůvodnění však nebylo příliš uspokojivé, když samo počítalo s tím, že alespoň v některých případech (srov. slovo *zpravidla*) bude mít samosoudece potřebné podklady a nic (tedy kromě absence zákonné úpravy) by mu nebránilo o nároku poškozeného rozhodnout.

⁵³ Důvodová zpráva k novele č. 178/1990 Sb., kde se mimo jiné rovněž uvádí, že trestní příkaz byl „*využíván jako způsob rozhodování v řízení o právně i skutkově zcela jednoduchých věcech [...] V naprosté většině se navíc jedná o trestnou činnost pachatelů dosud netrestaných, na které dostatečně výchovně působí již skutečnost, že je proti nim vedeno trestní stíhání a projednání věci v hlavním líčení za těchto okolností vyznívá formálně.*“

zcela vypustili § 314e až 314g, to jest možnost rozhodnout v trestním řízení trestním příkazem.⁵⁴ Vantuch toto jejich počínání popsal tak, že trestní příkaz „označili za protiprávní institut popírající právo obviněného na obhajobu a současně se zrušením zákona o přechínech institut trestního příkazu zrušili.“⁵⁵

5 Období od 1. 1. 1994 do současnosti

Stav vzniknuv zásahem poslanců, kteří se nepochybně snažili v dobrém úmyslu přetvořit právní řád totalitního státu tak, aby vyhovoval požadavkům právního demokratického státu, však netrval příliš dlouho, neboť novelou č. 292/1993 Sb. (účinnost od 1. 1. 1994) byl institut trestní příkazu opětovně zaveden⁵⁶, byť s některými podstatnými úpravami. Předně nebylo z dřívější právní úpravy převzato podmínění vydání trestního příkazu doznáním obviněného a návrhem či souhlasem státního zástupce (pročež tomuto bylo přiznáno právo podat si proti trestnímu příkazu odpor); nově tak trestní příkaz

⁵⁴ Společný zpravodaj výborů Sněmovny lidu poslanec Dvořák odůvodnil pozměňovací návrh tím, že tento institut „umožňuje rozsudkem odsoudit člověka, aniž by stál před soudem, jen na základě písemných materiálů z přípravného řízení. Samotný institut trestního příkazu je v rozporu s mezinárodními dokumenty, např. článkem 14 mezinárodního paktu o občanských a lidských právech, kde se výslovně říká: ‚Každý má úplné a stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nestranným soudem, který rozhoduje o jeho právech a povinnostech nebo o jakémkoliv trestním obvinění. vzneseném proti němu.‘ Rovněž tak je tento institut v rozporu se základními zásadami našeho trestního řízení, tj. například se zásadou ústnosti, zásadou bezprostřednosti, zásadou veřejnosti, zásadou zjištění objektivní pravdy, zásadou presumpce nevinny apod. Je rovněž třeba připomenout psychologicko-výchovný aspekt, kdy trestní příkaz se vydává ve věcech méně závažných a na prvotrestně nepůsobí výchovně a snižuje autoritu soudů v očích těchto osob a samozřejmě i v jejich okolí. Jde vlastně pouze o jakési kvazi administrativní rozhodnutí a nikoliv o klasické trestní řízení.“ (Stenoprotokol z 28. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů V. volebního období Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. [psp.cz](https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/028schuz/s028004.htm) [online]. [cit. 2. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/028schuz/s028004.htm>).

⁵⁵ VANTUCH, Pavel. Trestní příkaz, podmínky pro jeho vydání a možnosti obhajoby. *Trestní právo*, 2013, č. 7, s. 4.

⁵⁶ Důvodová zpráva k této novele uvádí, že trestní příkaz (společně s podmíněným zastavením trestního stíhání) by měl výrazněji odlehčit soudu, aniž by se rezignovalo na výskyt kriminality, a umožnit tak, aby soud v hlavním líčení projednával především věci, které si takovou pozornost skutečně zaslouží. Ve zvláštní části důvodové zprávy je pak opětovně zavedení trestního příkazu odůvodněno tím, že je to v souladu s právními úpravami většiny evropských států i doporučeními Rady Evropy. Výjimky, pro které nelze trestní příkaz vydat, byly odůvodňovány zpravidla sníženou schopností obviněného náležitě se hájit. „Skutečnost, že došlo k vydání trestního příkazu, neznamená, že obviněnému je odpíráno právo na projednání věci před soudem. Toboto práva může vždy dosáhnout tím, že podá odpor. Vydání trestního příkazu není podmíněno souhlasem státního zástupce, a proto se na další řízení v případě podání odporu nevztahuje princip zákazu reformace in peius.“

mohl samosoudce vydat, byl-li skutkový stav spolehlivě prokázán opatřeními důkazy. Došlo rovněž k navýšení maximálních výměr trestů „uložitelných“ trestním příkazem (trest odnětí svobody⁵⁷ do jednoho roku, trest zákazu činnosti do pěti let, peněžitý trest bez zvláštního omezení).⁵⁸ Trestní příkaz nově bylo možné vydat v řízení proti mladistvému, pokud v době jeho vydání obviněný již dovršil osmnáctý rok svého věku⁵⁹. Konečně nově bylo umožněno, aby trestní příkaz obsahoval výrok o náhradě škody⁶⁰, jestliže byl nárok na její náhradu poškozeným řádně uplatněn (poškozenému však nebylo přiznáno právo podat odpor a ani se jiným způsobem bránit proti chybnému či zcela absentujícímu výroku o jím uplatněném nároku).

Další významné změny zavedla novela č. 265/2001 Sb. (účinnost od 1. 1. 2002), která do budoucna vyloučila, aby byl trestním příkazem ukládán i nepodmíněný trest (naopak umožnila uložit trestním příkazem trest vyhoštění a trest zákazu pobytu, oboje ve výměře do pěti let). Tato poměrně zásadní změna vznikla zásahem poslanců⁶¹ (konkrétně šlo o „komplexní“ pozměňovací návrh ústavně právního výboru, který byl výsledkem „výjezdního zasedání“), proto k důvodům této aplikační praxi negativně vnímané

⁵⁷ Stále podmíněný i nepodmíněný.

⁵⁸ Pro úplnost lze dodat, že taxativní výčet trestů byl následně postupně rozšiřován o nově zaváděné druhy trestů, a to o obecně prospěšné práce (novela č. 152/1995 Sb.), domácí vězení do jednoho roku a zákaz vstupu na sportovní, kulturní a jiné společenské akce do pěti let (novela č. 41/2009 Sb.) a zákaz držení a chovu zvířat (novela č. 114/2020 Sb.).

⁵⁹ Při přijetí zákona č. 218/2003 Sb., o odpovědnosti mládeže za protiprávní činy a o soudnictví ve věcech mládeže a o změně některých zákonů (zákon o soudnictví ve věcech mládeže), byla tato negativní podmínka nejen přesunuta do tohoto speciálního zákona (srov. jeho § 63), ale rovněž bylo opětovně zapovězeno v řízení ve věci mladistvého trestní příkaz vydat, a to bez ohledu na to, zda obviněný dovršil osmnáct let věku. Důvodová zpráva k zákonu o soudnictví ve věcech mládeže k tomu uváděla, že jde o prohloubení doposud platné právní úpravy, „neboť rozhodující tu je, že se vede řízení proti mladistvému, vůči němuž je třeba především vykonávat potřebná výchovná opatření a volit zvláštní způsoby řízení. Navíc platná úprava vede v praxi někdy k tomu, že s rozhodnutím ve věci je otláčeno, až do doby, kdy mladistvý dovrší osmnáct let, aby ve věci mohl být vydán trestní příkaz.“ Novela č. 193/2012 Sb. však opětovně „změličila“ tuto právní úpravu, což v důvodové zprávě bylo odůvodněno pouze tím, že „není důvodu, proč by nemohl být vydáván trestní příkaz v případě pachatelů, kteří v době jeho vydání již byli starší 18 let.“

⁶⁰ S ohledem na výslovný odkaz na § 228 trestního řádu se jednalo pouze o škodu majetkovou (srov. směrnici pléna Nejvyššího soud č. Pls 3/1967 ze dne 22. 2. 1967, publikovanou ve svazku č. 7 ročníku 1967 na s. 225 Sb. rozh. tr.), nikoliv „škodu morální či jinou“ (srov. znění § 43 odst. 1 trestního řádu do 30. 6. 2011). Až novelou č. 181/2011 Sb. došlo k rozšíření adhezního řízení i na bezdůvodné obohacení a nemajetkovou újmu.

⁶¹ Bohužel platí, že důvodová zpráva se naposledy aktualizuje po schválení návrhu zákona vládou, jakékoliv pozdější změny již v důvodové zprávě zohledněny nejsou.

změny lze zjistit pouze to, že jsme byli zřejmě „*jeden z mála, ne-li jediný evropský stát, který dovoluje trestním příkazem bez vidění a slyšení obžalovaného uložit trest odnětí svobody až na jeden rok.*“⁶² Novela č. 265/2001 Sb. zakotvila možnost výslovně se vzdát práva podat odpor⁶³ (a tím případně uspišit nabytí právní moci trestního příkazu) a mezi obsahové náležitosti zařadila rovněž výslovné upozornění, že v případě, kdy obviněný odpor nepodá, vzdává se tím práva na projednání věci v hlavním líčení.

Poslední tři významné změny⁶⁴ zavedla novela č. 333/2020 Sb. (účinnost od 1. 10. 2020). Tato novela předně výslovně upravila možnost oprav písařských chyb a jiných zjevných nesprávností v trestním příkazu formou opravného usnesení (s přiměřeným užitím § 131 a 133 trestního řádu), což se doposud složitě⁶⁵ dovozovalo pouze výkladem za použití analogie (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 6/99⁶⁶; shodně, byť výslovně jen ve vztahu k nevyhlašovaným usnesením, i náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2014, sp. zn. I. ÚS 835/14). Podle odůvodnění sněmovního tisku č. 466⁶⁷ nelze v souladu s dosavadními názory „*zřetelnou chybu v psaní*

⁶² Stenoprotokol z 36. schůze Poslanecká sněmovny 3. volební období. *psp.cz* [online]. [cit. 3. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/036schuz/s036083.htm#r2>

⁶³ Podle důvodové zprávy šlo „pouze“ o uvedení textu zákona v soulad s tehdejší praxí; naproti tomu se neupravovalo zpětvzetí odporu, neboť podáním odporu se trestní příkaz ze zákona ruší. Tehdejší praxe dovozovala, že i když trestní řád přímo právo vzdát se odporu neupravoval, bylo přípustné použít analogii k § 250 odst. 1 trestního řádu upravujícímu právo oprávněné osoby vzdát se odvolání, neboť i v případě práva podat odpor šlo o dispoziční právo obžalovaného činit právní úkon v trestní věci, která se dotýkala jeho osoby (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 23. 9. 1997, sp. zn. I. ÚS 291/96). Nabízí se otázka, proč není shodně možné dovodit i přípustnost zpětvzetí podaného odporu za pomoci analogie k zpětvzetí podaného odvolání osobou, která odvolání podala (§ 250 odst. 2 trestního řádu). Odpověď spočívá ve specifickosti odporu jako specifického opravného prostředku, který nemá suspenzivní a ani devolutivní účinky; již podáním odporu se trestní příkaz *ex lege* ruší (§ 314g odst. 2 trestního řádu). Použití analogie je tak zde (za stávající právní úpravy) *z povahy věci* vyloučeno.

⁶⁴ Všechny iniciované poslanci (srov. komplexní pozměňovací návrh ústavně právního výboru v podstatě inkorporující poslanecký návrh zákona vedený jako sněmovní tisk č. 466, VIII. volební období, 2017–2021).

⁶⁵ Složitě proto, neboť to výslovně zapovídala starší judikatura publikovaná ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu (srov. R 66/1978 a R 36/1981-I.).

⁶⁶ V tomto usnesení se uvádí, že „*i v případě trestního příkazu lze per analogiam přiměřeně postupovat podle ustanovení § 131 odst. 1 trestního řádu. Je sice zřejmé, že u trestního příkazu nedochází k jeho vyhlášení tak, jako v případě rozsudku, nicméně i u trestního příkazu musí existovat možnost dodatečně opravit písařské chyby a zřejmé nesprávnosti, k nimž došlo v jeho vyhotovení a v jeho opisech.*“

⁶⁷ Sněmovní tisk č. 466, VIII. volební období, 2017–2021.

v trestním příkazu opravit opravným usnesením, protože trestní příkaz je vyhlášen okamžikem jeho doručení a opravným usnesením lze chyby v psaní napravit pouze tehdy, pokud se odlišuje vyhlášené rozhodnutí od jeho písemného vyhotovení. Jedinou pomocí pak jsou řádné či mimořádné opravné prostředky. V praxi tedy často státní zástupce je nucen podat odpor proti trestnímu příkazu jen z důvodu takových pochybení a v případě, že si odpor nepodá obviněný z jiného důvodu, tak se celé hlavní líčení koná právě jen z důvodu, aby poté v rozsudku byla zřejmá chyba v psaní nebo v počtech z trestního příkazu opravena. Toto je nepřiměřeně nákladné a administrativně náročné.“

Novela č. 333/2020 Sb. rovněž výslovně vyřešila dosud spornou otázku, zda je možné trestním příkazem upustit od potrestání⁶⁸, a to ve prospěch takového postupu (včetně jeho podmíněné varianty)⁶⁹. Konečně nově byla zakotvena možnost trestním příkazem upustit od uložení souhrnného trestu (a to i v případě, byl-li předchozí trest uložen rozsudkem⁷⁰). Zakotvení této možnosti je jistě pozitivní, neboť představuje procesní alternativu k zastavení trestního stíhání podle § 188 odst. 2 ve spojení s § 172 odst. 2 písm. a) trestního řádu (tj. z důvodu neúčelnosti), které se pojí s úplnou rezignací na vyslovení viny obviněného a na rozhodnutí o nárocích poškozených, kdy zastavení trestního stíhání z důvodu neúčelnosti je nepochybně pro orgány činné v trestním řízení lákavější než konání hlavního líčení, na jehož závěr bude upuštěno od uložení souhrnného trestu. Je otázkou, zda obdobnou procesní alternativu nenabídnout i v případě stíhání zbývajících dílčích útoků pokračujícího trestného činu, měl-li být uložen společný trest stejný (tj. ani mírnější a ani přísnější) jako trest uložený trestním příkazem, či rozsudkem⁷¹ dřívějším.

⁶⁸ K tomu podrobně ŠELLENG, Dalibor. Ke vztahu upuštění od potrestání a trestního příkazu. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 5, s. 18–21. V tomto článku (s. 18) Šelleng uvádí „statistické údaje poskytnuté Ministerstvem spravedlnosti [...], z nichž vyplývá, že samosoudci pravomocně rozhodli trestním příkazem o upuštění od potrestání v pěti případech v roce 2010, v roce 2011 ve třech případech, v roce 2012 ve dvou případech a ve třech případech v roce 2013“.

⁶⁹ Podle odůvodnění sněmovního tisku č. 466 toto „rozšíření využití trestního příkazu povede ke zrychlení daného trestního řízení a vyhovuje i požadavkům na rychlou reakci na spáchané protiprávní jednání. Nařizovat hlavní líčení, třebaže má samosoudce skutkový stav podle obsahu spisu za dostatečně prokázaný a v konkrétní věci má za to, že jsou dány důvody pro upuštění od potrestání, je evidentně neúčelné, časově zatěžující, nemluvě o nákladech řízení, které je spojeno s konáním hlavního líčení.“

⁷⁰ Toto výslovné zdůraznění v zákoně se zdá autorovi poněkud nadbytečné, neboť nepochybně negativní podmínka zakotvená v § 314e odst. 7 písm. c) trestního řádu se nemůže uplatnit, neboť není ukládán souhrnný (a ani společný) trest, ale má být upuštěno od uložení souhrnného trestu.

⁷¹ Zde by již dovětek „a to i v případě, byl-li předchozí trest uložen rozsudkem“ význam měl.

Literature

- HRABÁNEK, Jan. Jak se u nás léčí justiční krize. *Volná myšlenka*, 1928, č. 51.
- JELÍNEK, Jiří. Trestní příkaz včera, dnes a zítra. *Kriminalistika*, 2015, č. 2.
- PRUŠÁK, Josef. *Československé řízení trestní, platné v Čechách, na Moravě a ve Slezsku*. Praha: Všehrad, 1921, 219 s.
- Ottův slovník naučný: illustrovaná encyklopaedie obecných vědomostí. Šestnáctý díl*. Lih – Media. Praha: J. Otto, 1900, 1058 s.
- Stenoprotokol z 28. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů V. volebního období Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky. *psp.cz* [online]. [cit. 2. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/028schuz/s028004.htm>
- Stenoprotokol z 36. schůze Poslanecká sněmovny 3. volební období. *psp.cz* [online]. [cit. 3. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1998ps/stenprot/036schuz/s036083.htm#r2>
- STORCH, František. *Řízení trestní rakouské. Díl I*. Praha: nakladatelství J. Otty, 1887, 396 s.
- STORCH, František. *Řízení trestní rakouské. Díl II*. Praha: nakladatelství J. Otty, 1896, 691 s.
- ŠELLENG, Dalibor. Ke vztahu upuštění od potrestání a trestního příkazu. *Bulletin advokacie*, 2015, č. 5.
- ŠELLENG, Dalibor. *Trestní příkaz*. Rigorózní práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2015.
- VANTUCH, Pavel. Trestní příkaz, podmínky pro jeho vydání a možnosti obhajoby. *Trestní právo*, 2013, č. 7.
- Zpráva ústavně-právního výboru o vládním návrhu zákona (tisk 1967), kterým se mění a doplňují trestní zákony a trestní řády*. Sněmovní tisk č. 2053, II. volební období Poslanecké sněmovny Národního shromáždění republiky Československé, 1925–1929.
- ZŮBEK, J. *Odklony v trestním řízení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 320 s. ISBN 978-80-7598-245-2.

Contact – e-mail

martinmickal@mail.muni.cz

VÝKLAD A HODNOTA ZÁKONNÉ DEFINICE DUŠEVNÍ PORUCHY

Tomáš Pliska

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstrakt

Duševní porucha je pojmem, který v odborných psychiatrických či psychologických kruzích stále vyvolává diskuze týkající se toho, co má být jeho konkrétním obsahem. Spolu s účinností trestního zákoníku byla právní teorie i praxe obohacena legální definicí duševní poruchy v jeho ustanovení § 123. Tato, v případě jejího naplnění (resp. za splnění dalších kritérií), nese zásadní důsledky pro trestní řízení např. ve vztahu k otázkám spojeným s institutem nepřičetnosti, možností uložení ochranného léčení či zabezpečovací detence atd. Ani ve zmíněném kontextu se však nejedná o pojem čistě právních kvalit, stejně jako nelze hovořit o termínu ryze psychiatrickém. Dynamika vývoje medicínského poznání se tak může srážet s relativně vyššími nároky na stabilitu obsahu termínů užívaných právem, které poté nemusí reflektovat realitu, pro kterou bylo v první řadě vytvořeno. Vystává pak otázka, co za pojmy vlastně předmětná zákonná definice užívá, jak k nim přistupovat z hlediska výkladu, případně, zda je její právní vymezení přínosné a v jakých konkrétních oblastech. Právě zmíněným problémům je dedikován tento příspěvek.

Klíčová slova

Duševní porucha; legální definice; psychiatrie; kritika; trestní řízení.

Abstract

Mental disorder is a term that still provokes discussions in professional psychiatric or psychological circles about what should be its specific content. With the effectiveness of the Criminal Code, legal theory and practice have been enriched by the legal definition of mental disorder in its provision § 123. If fulfilled (while meeting other potential criteria), the term has

fundamental consequences for criminal proceedings, eg. in relation to issues related to insanity, the possibility of imposing protective treatment or security detention, etc. However, even in the mentioned context, it is not a concept of purely legal qualities, just as it is not possible to speak of a purely psychiatric term. The dynamics of the development of medical knowledge can thus collide with relatively higher demands on the stability of the content of terms used by law, which then may not reflect the reality for which it was created in the first place. The question then arises as to what terms the legal definition in question actually uses, how to approach them in terms of interpretation, or whether it is beneficial to determine the contents of mental disorder by law and in what specific areas. This paper is dedicated to the problems just mentioned.

Keywords

Mental Disorder; Legal Definition; Psychiatry; Criticism; Criminal Proceedings.

1 Úvod

Vývoj nazírání na to, jak vymezit zdraví člověka a tím pádem i nemoc či v tomto případě duševní poruchu je vcelku spletitý a neustále pokračuje. Spolu s účinností zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník (dále jen „tr. zákoník“ či „trestní zákoník“), byla praxi i teorii trestního řízení poskytnuta legální definice duševní poruchy. Vzhledem k tomu, že podřazení duševního stavu obviněného pod tento pojem může nést zásadní důsledky považují za vhodné se vyjádřit v přijatelnosti jeho formulace zákonodárcem. Tato práce je strukturována skrze rozebrání vybraných problémů souvisejících s ustanovením § 123 tr. zákoníku. V rámci této struktury se vyjadřuji nejdříve k otázce schopnosti soudu a případně i znalce pracovat v rámci předmětné definice duševní poruchy. Následně se zabývám problémem dynamiky vývoje psychiatrie a s tím souvisejícími dopady na aktuálnost zákonodárcem zvolené definice. Tento rozbor je proveden nejdříve na úrovni abstraktnějšího vymezení duševních poruch v psychiatrii a poté i ve vztahu ke konkrétním pojmům obsaženým v § 123 tr. zákoníku. V druhé zmíněné části je rovněž poskytnut výklad k tomu, co vlastně jednotlivé termíny v zákonné definici mají znamenat s poukázáním na případné neduhy vyplývající z jejich volby zákonodárcem.

2 Problémy vymezení duševní poruchy podle § 123 tr. zákoníku

Při konstrukci předmětného ustanovení vyšel zákonodárce z terminologie mezinárodního diagnostického klasifikačního systému ICD-10 a částí i z manuálu duševních poruch vyvinutého Americkou psychiatrickou asociací (APA), který je znám pod zkratkou DSM-IV.¹

Duševní poruchou se tak podle § 123 tr. zákoníku rozumí „... *mimo duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci i hluboká porucha vědomí, mentální retardace, těžká asociální porucha osobnosti nebo jiná těžká duševní nebo sexuální odchylka.*“ Uvedená konstrukce na vícero problémů, které postupně vyložím. Prvním z nich tak je:

Problém posouzení odborné neprávni terminologie soudem

Při diagnostice v rámci posuzování duševního stavu není úkolem znalce hledět na definici duševní poruchy podle § 123 tr. zákoníku. Vázán je pouze standardy aktuálního medicínského vědeckého poznání.

V tomto směru pak můžeme rozlišit dva možné názory. Buď je to soud, kdo zkoumá podřazení zjištění znalce pod jednotlivé pojmy obsažené v § 123 tr. zákoníku, nebo je možné danému posouzení přistupovat více hrubozrnným způsobem a měl by to být víceméně znalec psychiatr, kdo v podstatě vysvětlí soudu, že nějaká porucha je např. těžkou asociální poruchou.

Zhodnotme nejdříve první uvedený názor, podle něhož by měl soud přistupovat k uvedenému posouzení s vyšší mírou rozlišení. Příkladem může být určení naplnění biologického kritéria nepřičetnosti podle § 26 tr. zákoníku. Ostatně posouzení splnění kritéria nepřičetnosti je jednoznačně otázkou právní, náležející soudu. Nicméně pak vyvstává otázka, na základě jakých informací může takto soud učinit. Z judikatury jasně vyplývá, že zjištění existence psychopatologie obviněného, náleží výhradně znalci psychiatrovi.² Pokud tedy znalec zjistí, že podle aktuálního stavu psychiatrické vědy posuzovaný jedinec trpí duševní poruchou, má soud v psychiatrii nevzdělaný, resp. kterému řešení těchto odborných otázek nepřisluší, posuzovat, zda je vhodné danou psychiatrickou diagnózu podřazovat pod pojmy obsažené

¹ VÁLKOVÁ, Helena. § 123 [Duševní porucha]. In: ŠÁMAL a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1324.

² Viz např. rozhodnutí č. 41/1976 Sb. rozh. tr.

v § 123 tr. zákoníku? Tyto rovněž vycházejí z lékařské oblasti, nejedná tedy se o terminologii právní.

Domnívám se, že takový přístup není zcela vhodný. Pro soud může být v takovém případě východiskem důkladný výsledek znalce v hlavním líčení. Ovšem tím se oklikou dostáváme zpět k problému spočívajícímu v poměrně paradoxní situaci, kdy zákonodárce užil relativně odborných neprávnických termínů k formulaci zákonné definice, jejíž naplnění má posuzovat právník, nikoliv psychiatr. Soud je tímto způsobem zákonodárcem tlačěn k tomu, aby posuzoval otázku, která fakticky nevychází z právní oblasti. Jinak vyjádřeno, pakliže bude soud chtít subsumovat danou psychiatrickou diagnózu např. pod pojem těžké duševní odchylky, bude muset použít výkladu tohoto v podstatě právně nezaměřeného pojmu. Může tedy odkázat na to, že je v trestním zákoníku hovořeno o jiné těžké duševní odchylce v návaznosti na předchozí kategorie duševních poruch vyplývajících z duševní nemoci, hluboké poruchy vědomí atd. Ovšem v takovém případě se posouvá hlouběji do oblasti psychiatrické. Přitom ani v ní nemusí být obsah uvedených termínů sjednocen, případně může být opuštěn či pozměněn pro zastaralost.

Podle druhého shora zmíněného názoru, by soud měl již přímo z výsledku znalce či písemného vyhotovení posudku zjistit, zda se v případě dané diagnózy jedná kupř. o těžkou asociální poruchu nebo jinou těžkou duševní odchylku. Je pak otázkou, zda se nejedná o přesouvání posouzení otázky po formální stránce náležející soudu na znalce. Podstatou tohoto problému je, že pokud znalec určí, že danou diagnózu je z odborného hlediska možné řadit pod těžkou asociální poruchu či jinou mentální abnormalitu, čistě fakticky provedl hodnocení toho, zda je naplněn znak duševní poruchy tam, kde je relevantní³. V tomto ohledu je vhodné připomenout poměrně kritické vyjádření již zesnulého ombudsmana Otakara Motejla, který v tiskovém prohlášení z r. 2007 uvedl, že „[T]rend je takový, že soudci bez znaleckého posudku téměř nerozhodnou. A výsledkem je až taková absurdita, že v podstatě nesoudí soudce,

³ Nutno si uvědomit, že těžká asociální porucha není běžně užívaný psychiatrický termín, přesto, že jazykově a zřejmě i obsahem, je možné dovozovat jeho podobnost s disociální, resp. antisociální poruchou osobnosti, případně psychopatií. Nicméně i mezi těmito diagnózami existují větší či menší distinkce, ohledně kterých se vedou v odborných kruzích diskuze.

ale znalec. “⁴ Řekněme však, že tento přístup přijmeme. Ostatně praxe nemá až tak mnoho jiných možností, neboť nemůže ignorovat existenci legální definice duševní poruchy, ovšem zároveň musí závěr o existenci psychopatie u obviněného založit na znaleckém posudku z odvětví psychiatrie. Navíc, třeba ve vztahu ke zmíněnému institutu nepřičetnosti a jeho juristickému kritériu, je rovněž vycházeno především ze závěrů znalce o tom, jestli absentovala některá ze schopností rozpoznávací či určovací. Pořád tu však existuje riziko zvyšující se s plynutím času a postupem vědeckého poznání i případnými rozdíly mezi názory odborníků z oblasti psychiatrie.

Problém dynamiky vývoje psychiatrie

Již shora jsem zmiňoval neustále se měnící obsah medicínského poznání, který následně nemusí korespondovat s terminologií užitou trestním zákoníkem. Pro kontext považuji za vhodné prezentovat dynamiku pojící se k obecnému vymezení duševní poruchy v psychiatrii.

Teorií o tom, co lze považovat za nemoc obecně, či konkrétněji duševní poruchu, existuje v medicíně více. V průběhu 20. století se kupříkladu vedla v psychiatrii debata ohledně toho, zda vůbec existuje něco jako duševní porucha. Ve vztahu k této diskuzi je na místě zmínit jméno Thomas Szasz, který patřil ke skupině eliminativismu. Duševní nemoci podle Szasze vůbec nejsou nemocemi⁵. Nenaplnují totiž vědecká kritéria pro takové označení, jakými jsou „*poškození ve struktuře nebo funkci buněk, tkání a orgánů*“. Ve srovnání se skutečnými nemocemi, jsou tyto duševní poruchy či nemoci pouze „problémy v životě“, kdy rozdílem mezi „běžnými“ způsoby života a tzv. duševními chorobami je že duševní nemoci zahrnují odchylky od norem, které jsou „*psychosociální, etické a právní*“.⁶ Jinak vyjádřeno, Szasz i jiní zastánci eliminativismu (např. H. Pickard nebo T. R. Sarbin) se domnívali, že duševní

⁴ MAHDALOVÁ, Kateřina. Ombudsman: Soudní znalci ničí lidské životy. *Ihned* [online]. 2007 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://hn.ihned.cz/c1-22413580-ombudsman-soudni-znalci-nici-lidske-zivoty>

⁵ Jeho pohled na nemoci odlišné od těch duševních se však razantně lišil a zastával čistě naturalistickou pozici, podle které tyto existují a vycházejí z objektivních biologických dysfunkcí organismu. Viz např. AFTAB, Awais. Mental Disorders and Naturalism. *The American Journal of Psychiatry: Residents' Journal*, 2016, roč. 11, č. 3, s. 10–12.

⁶ NADELHOFFER, Thomas a Walter P. SINNOTT-AMRSTRONG. Is Psychopathy a Mental Disease?. In: VINCENT, Nicole A. *Neuroscience and Legal Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 236.

poruchy jsou pouze „mýtem“, jelikož chorobu mentálního rázu nelze definovat bez odkazu na nějaká hodnotová stanoviska.⁷ Szasz na jednom místě⁸ kritizoval i používání termínu duševní poruchy v trestním řízení, jelikož podle něj není podloženější než tvrzení, že byl někdo posednut démonem.

Podobně jako zástupci eliminativismu i představitelé konstrukcionismu (např. P. Sedgwick) jsou toho názoru, že duševní poruchu vymezit bez odkazu na hodnoty společnosti, ve které je daný stav jedince posuzován. Dokonce by řekli, že stejně tak jako v případě onemocnění duševního rázu, je nutné zohlednit hodnotové hledisko i ve vztahu k jiným fyzickým onemocněním tak, aby je bylo možno označit za žádoucí či nikoliv. Rozdílně od eliminativismu však tuto skutečnost nepovažují za důvod pro zpochybnění existence duševního či jiného onemocnění.⁹

Odišně od obou prozatím zmíněných přístupů k pochopení duševních poruch (resp. nemocí obecně) se k této problematice staví tzv. biomedicínský model. Tento předpokládá, že duševní poruchy mají biologický základ v onemocnění mozku. Základními principy tohoto pojetí jsou tyto: a) duševní poruchy jsou způsobeny biologickými abnormalitami, které se nacházejí hlavně v mozku. b) neexistuje žádný smysluplný rozdíl mezi duševními chorobami a fyzickými nemocemi a c) důraz je kladen na biologickou léčbu.¹⁰ Zastánci tohoto modelu, jako např. C. Boorse, tedy odmítají pohledem přijímaných společenských norem hodnotit, zda je daný mentální stav nežádoucí a vyžaduje léčbu.

⁷ Zajímavostí v tomto ohledu je kritika hodnotově založeného vymezení duševní poruchy spočívající v argumentu, že je takto možné vzít jakékoliv chování, které se dané společnosti nelíbí a označit ho za chorobné. Historicky je tak relevantní například tzv. drapetomanie popsaná Samuelem Cartwrightem přibližně v polovině 19. století. Mělo se jednat o duševní nemoc způsobující útoky otroků. Podobně je možné zmínit i mentální onemocnění zvané dysaesthesia aethiopia, které se ze strany otroků projevovalo pracovní leností. Viz MURPHY, Dominic. Concepts of Disease and Health. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* [online]. 2021 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://plato.stanford.edu/entries/health-disease/>

⁸ OLIVER, Jeffrey. The Myth of Thomas Szasz. *The New Atlantis* [online]. 2009, s. 68–84 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.thenewatlantis.com/publications/the-myth-of-thomas-szasz>

⁹ NADELHOFFER, Thomas a Walter P. SINNOTT-AMRSTRONG. Is Psychopathy a Mental Disease?. In: VINCENT, Nicole A. *Neuroscience and Legal Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 238.

¹⁰ DEACON, Brett J. The biomedical model of mental disorder: A critical analysis of its validity, utility, and effects on psychotherapy research. *Clinical Psychology Review* [online]. 2013, roč. 33, s. 847 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23664634/>

Poměrně populárním přístupem je tzv. *The Harmful Dysfunction View* jehož autorem je J. Wakefield. V podstatě se jedná o jakousi kombinaci naturalistického a konstruktivistického přístupu k definování nemocí (potažmo duševních poruch). Wakefield tak poskytuje vymezení podle kterého je stav poruchou pouze tehdy, když (a) způsobuje člověku určitou újmu nebo odnětí prospěchu, jak je posuzováno podle standardů kultury člověka (hodnotové kritérium), a (b) stav je důsledkem neschopnosti nějakého vnitřního mechanismu plnit svou přirozenou funkci, přičemž přirozená funkce je efekt, který je součástí evolučního vysvětlení existence a struktury mechanismu (vysvětlující kritérium).¹¹ Opět se tedy jedná o zcela odlišný pohled na to, čím je konstituována duševní porucha. Hybridní povaha této definice tak obsahuje jak kritérium hodnotové orientace společnosti, ve které je jedinec posuzován, tak i požadavek kauzality v oblasti lidské biologie.

Na začátku práce jsem zmiňoval Diagnostický a statistický manuál mentálních poruch, zkráceně DSM-IV, jehož tvůrci se zejména snažili odmítnout nebo alespoň oslabit vliv kulturních norem na označení někoho jako duševně nemocného. Duševní porucha je tedy:

- a) chápána jako klinicky významný behaviorální nebo psychologický syndrom nebo vzorec objevující se v osobě samotné, který
- b) je spojen s utrpením (bolestivý symptom) nebo postižením (omezení v jednom, nebo více důležitých směrech fungování) nebo s významně zvýšeným rizikem smrti, bolesti, omezení, případně značnou ztrátou svobody.
- c) Tento syndrom nebo vzorec nesmí být pouze předvídatelnou a kulturně přijímanou odpovědí ke konkrétní události, například smrti milované osoby.
- d) Jeho příčina musí být v současné době považována za manifestaci behaviorální, psychologické nebo biologické dysfunkce v dané osobě.
- e) Samotné deviantní chování (např. politické, náboženské nebo sexuální) ani konflikty primárně existující mezi jedincem a společností

¹¹ NADELHOFFER, Thomas a Walter P. SINNOTT-AMRSTRONG. Is Psychopathy a Mental Disease?. In: VINCENT, Nicole A. *Neuroscience and Legal Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 244.

nejsou mentálními poruchami, pokud tato deviace nebo konflikt nejsou symptomem dysfunkce v dané osobě.^{12,13}

Z provedeného rozboru je zřejmé, že o podobě abstraktní definice duševní poruchy i nemocí obecně, se v odborných kruzích vedly poměrně rozmanité diskuze a patrně budou i pokračovat. Zajisté budou mít i nadále vliv na to, jaký duševní a potažmo fyzický stav bude považován za mentální poruchu a tím pádem i za stav vhodný pro vystavení léčbě (v kontextu trestního řízení např. skrze institut ochranného léčení). Někdo by mohl namítnout, zda jsou tyto debaty relevantní, když jsem sám uvedl, že zákonodárce vycházel terminologicky právě z manuálů jako DSM či ICD. Neměla by tedy být jejich koncepce duševní nemoci přijímána přednostně? V první řadě je na místě poukázat na skutečnost, že i v rámci zmíněných manuálů se mění vymezení duševních poruch jak na obecné úrovni, tak na té konkrétní (specifické diagnostické znaky každé poruchy). Tyto změny přitom vyplývají mj. z širšího filozofického diskurzu v oblasti medicíny, do něž zapadají i vlivy zastánců shora zmíněných rozličných směrů nebo kritiky těchto manuálů samotných.¹⁴ Nadto je možné vyjít i z komentářové literatury k trestnímu zákoníku, podle které je ze strany znalců nevhodné posuzovat duševní stav obviněných příliš povrchně, toliko omezením se na diagnózu podle ICD či DSM. Tyto by měly představovat jen první stupeň na cestě k jejímu komplexnímu stanovení.¹⁵ Každá z výše uvedených koncepcí má svoje klady a zápory, argumenty ji podporující stejně jako protiargumenty. Cílem této eseje není všechny tyto problémy prezentovat. Účelem jejich představení, je poukaz na v jistém smyslu sisufovský úkol, jež si zákonodárce vytyčil, když se pokusil duševní poruchu definovat pro právní prostředí s odkazy na spíše

¹² NADELHOFFER, Thomas a Walter P. SINNOTT-AMRSTRONG. Is Psychopathy a Mental Disease?. In VINCENT, Nicole A. *Neuroscience and Legal Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2013, s. 236.

¹³ Tato definice byla aktualizována v revizi předmětného manuálu – DSM-V. Tento příspěvek však není zaměřen primárně na otázky spojené se změnami nahlížení na duševní poruchy a pro prezentaci dynamiky vývoje psychiatrie postačí definice již uvedené.

¹⁴ Např. THYER, Bruce A. The DSM-5 Definition of Mental Disorder: Critique and Alternatives. *Critical Thinking in Clinical Assessment and Diagnosis* [online]. 2015, s. 45–68 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/283777490_The_DSM-5_Definition_of_Mental_Disorder_Critique_and_Alternatives

¹⁵ VÁLKOVÁ, Helena. § 123 [Duševní porucha]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 1324.

psychiatrické termíny, jejichž chápání se může postupem času i poměrně drasticky měnit. S touto částí příspěvku pak těsně souvisí i:

Problém kazuističnosti a z toho vyplývajícího zúženého zaměření duševní poruchy v kontextu budoucího vývoje psychiatrické vědy

Uvedený problém spočívá ve snaze o konkrétnější vymezení duševní poruchy pro účely trestní teorie i praxe. Nejedná se tedy o prezentaci obecných tendencí vývoje nazírání na mentální abnormality. Na této úrovni analýzy je podstatná kritika konkrétních pojmů užitých zákonodárcem v § 123 tr. zákoníku z hlediska budoucího vývoje jejich chápání či nutnosti dosažení nových, předmětnou definicí nezahrnutých termínů. Především se pak jedná o argument, že vývojem vědeckého poznání může dojít k situaci, kdy stav pachatele, jinak psychiatricky již hodnocený jako duševní porucha, byť i léčitelná, nebude spadat pod legální definici duševní poruchy. Z tohoto důvodu by pak mohl být takový pachatel odsouzen např. k trestu odnětí svobody místo toho, aby mu bylo, třeba i vedle zmíněného trestu, uloženo ochranné léčení.¹⁶

Domnívám se, že aspekt příliš podrobného přístupu k vymezení pojmu duševní poruchy nutně nezpůsobuje shora popsany neduh. Tuto situaci je teoreticky možné řešit skrze znak „jiné těžké duševní nebo sexuální odchylky“ obsažený v § 123 tr. zákoníku. V takovém případě je však třeba počítat s tím, že samotná sběrná kategorie těžkých duševních odchylek je po své obsahové stránce jasně pochopitelná. Musím se tedy ptát, co je obsahem této kategorie (resp. dalších v § 123 tr. zákoníku obsažených termínů), z čehož vyplývá:

Problém výkladu pojmů obsažených v § 123 tr. zákoníku

Vrat'me se teď k poněkud konkrétnější otázce, jak může soud nebo i znalec rozumět pojmům obsaženým v § 123 tr. zákoníku. Zmíněné ustanovení obsahuje v základu pět termínů vykazujících různou míru obecnosti, jedná se o:

1. duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci,
2. hluboké poruchy vědomí,
3. mentální retardaci,

¹⁶ JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná a zvláštní část*. 6. vyd. Praha: Leges, 2017, s. 205.

4. těžkou asociální poruchou osobnosti, nebo
5. jinou těžkou duševní nebo sexuální odchylku.

Tzv. duševní poruchy vyplývající z duševní nemoci jsou specifické svojí význačností. Existují totiž zdroje¹⁷, jež poukazují na to, že psychiatrie nerozlišuje mezi pojmy jako duševní nemoc nebo duševní porucha, přičemž když už se hovoří o duševní nemoci, je tím poukazováno na její léčitelnost. Na jiném místě jsou tyto definovány svojí známou nebo alespoň předpokládanou somatickou podmíněností. Případně je obecně poukazováno na jejich již pochopenou etiopatogenezi, tedy popis vzniku dané nemoci zahrnující jak příčiny, tak další procesy mající vliv na vznik a rozvoj daného onemocnění.¹⁸ V oblasti české psychiatrie je možné sledovat např. ten výklad, podle kterého rozdílem mezi poruchou a nemocí spočívá v tom, že porucha je v podstatě skupinou symptomů obdobně jako syndrom, nicméně je u ní vyšší pravděpodobnost odlišení od ostatních. Pravděpodobnější je tedy i to, že by se mohlo jednat o nemoc, kterou představuje syndrom se známou příčinou, průběhem nebo patofyziologickým mechanismem.¹⁹

Hluboká porucha vědomí opět není běžným psychiatrickým pojmem, neboť kritérium požadované hloubky není jednoznačným diagnostickým znakem, ale spíše vágně vyjádřeným požadavkem. Samotný pojem poruchy vědomí však lze v kontextu momentálního vědeckého poznání definovat relativně jednoduše. Psychická funkce vědomí je stavem bdělosti, ve kterém si jedinec uvědomuje sebe sama, své duševní pochody i své okolí. Uvedené pak vytváří předpoklad pro kontakt s realitou. S odkazem na obecné rozdělování poruch psychických funkcí v psychopatologii na kvantitativní a kvalitativní lze rozlišovat i poruchy vědomí v těchto dvou ohledech. Kvantitativní porucha vědomí záleží ve zesilování či zeslabování bdělosti (vigility), případně až v její úplné ztrátě. Ve vztahu k poklesu vigility se rozlišuje somnolence, kdy je dotyčný schopen odpovídat na jednoduché dotazy, je orientován, ale myšlení je zpomaleno a bez vnějších podnětů upadá do chorobné spavosti. Ve stejném směru se dále hovoří o soporu, kdy jedinec zpravidla není schopen odpovídat slovně nebo jsou jeho odpovědi výrazně sporé

¹⁷ VÁLKOVÁ, Helena. § 123 [Duševní porucha]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 1324.

¹⁸ OREL, Miroslav. *Psychopatologie*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, s. 22.

¹⁹ RABOCH, Jiří a kol. *Psychiatrie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 168.

(je např. schopen vyjádřit souhlas nebo nesouhlas). Na silnější podněty však reaguje např. změnou polohy končetiny při bolestivé stimulaci. Nejtěžším stupněm je pak kóma, při kterém je člověk nehybný s tím, že nereaguje ani na bolestivé podněty. Kvalitativní poruchy vědomí spočívají v narušení jeho obsahu a jasnosti, přičemž bývají doprovázeny dezorientací v místě, čase, situaci či ve vztahu k osobám s důsledky spočívajícími v nepřiměřeném chování. Jedná se o deliria a mráкотné stavy.²⁰

V případě mentální retardace se jedná o vrozenou či do dvou let věku získanou poruchu intelektu. Kvantitativně je mentální retardace posuzována skrze zhodnocení inteligence (jejího odhadu body IQ) ve srovnání s normou v populaci, kdy hranice pro konstatování mentální retardace je 70 bodů IQ. V tomto ohledu je zajímavé sledovat právě zmiňovaný dynamismus vývoje nejen vědeckého poznání, ale i konsenzu lékařské obce v tom, co lze považovat za poruchu a co již nikoliv. Například Koukolík a Drtilová upozornili na situaci, kdy byla v roce 1973 snížena poněkud arbitrárně určená hranice mentální retardace z 85 bodů IQ na již zmíněných 70 bodů a „[š]krtem pera se tím stalo normální, respektive uzdravilo se, 14 % populace mentálně retardovaných lidí.“²¹

Těžká asociální porucha je dalším vcelku problematickým pojmem, neboť v první řadě není standardním označením pro některou z duševních poruch. Jazykově se nejvíce blíží tzv. antisociální poruše osobnosti (ASPD), v evropském prostřední spíše nazývané disociální porucha osobnosti. Antisociální porucha osobnosti se vyznačuje neschopností podřídit se společenským normám, lstivostí/podvodností, impulsivitou a neschopností plánovat dopředu, projevy nedbalosti vůči svému bezpečí i bezpečí ostatních, konzistentní nezodpovědnosti, přičemž alespoň tři z těchto projevů se musí objevovat už od 15 let a před 15. rokem se musely objevit známky CD (conduct disorder – porucha chování).²² Od této poruchy je třeba oddělit pojem psychopatie v jeho anglosaském významu, přesto, že bývají často zaměňovány. Psychopatie je kvalitativně odlišnou poruchou osobnosti, hodnocenou jak

20 OREL, Miroslav. *Psychopatologie*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012, s. 63–65.

21 DRTILOVÁ, Jana a František KOUKOLÍK. *Vzpouza deprivantů: Nestvůry, nástroje, obrana*. Galén, 2006, s. 41.

22 *Diagnostic and statistical manual of mental disorders*. American Psychiatric Association, 2013, s. 659.

na spektru deviantních projevů chování, tak i ve vztahu k diagnosticky prokazatelným deficitům kognitivní, emocionální či neuropsychologické povahy.²³ Rozdíly mezi těmito poruchami je možné prezentovat i konkrétněji: přibližně 90 % psychopatů splňuje kritéria antisociální poruchy, ale pouze 25–30 % jedinců s antisociální poruchou splňují kritéria psychopatie²⁴; ve výkonu trestu odnětí svobody je až 80 % odsouzených s antisociální poruchou, ale „pouze“ 15–25 % psychopatů²⁵; podle některých výzkumů začínají psychopatictí jedinci páchat trestnou činnost v průměru až o 10 let ve srovnání s jedinci diagnostikovanými ASPD a mívají průměrně až 2x více odsouzení za násilnou trestnou činnost i kriminalitu obecně.²⁶

Kategorie jiných těžkých duševních či sexuálních odchylek je prvek činící výčet pod § 123 tr. zákoníku demonstrativním. Jak jsem již uváděl, jedná se o jakýsi sběrný znak pro všechny různé deviace, jež nebyly v tomto ustanovení vyjádřeny. Duševní nebo sexuální odchylka jako taková není jednoznačně definovaným pojmem, přičemž není zřejmé, jak by měla fungovat komunikace mezi znalcem psychiatrem a soudem ohledně vymezení „těžkosti“ takové odchylky. Psychiatrie nezná (a tím spíše ne právo) stupnici srovnávající jednotlivé duševní abnormality, podle které by bylo možné exaktně srovnávat jejich těžkost a hloubku. Tato situace je řešena například ve vztahu k posouzení, zda byl pachatel trestného činu nepřičetný či zmenšené přičetný, jelikož zmíněný problém je řešen juristickým kritériem absence schopnosti ovládací nebo rozpoznávací. Pokud tedy nějaká duševní porucha (resp. duševní odchylka) způsobí tuto absenci je stran pohledu trestního práva nepochybně těžká (či hluboká ve vztahu k poruše vědomí). Poté je však důraz na kvalifikovanou úroveň dané abnormality redundantní. Jiná situace nastává například ve vztahu k úvahám o upuštění

²³ VÁLKOVÁ, Helena a Josef KUČHTA. *Základy kriminologie a trestní politiky*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 73.

²⁴ DeLISI, Matt. *Psychopathy as Unified Theory of Crime*. New York: Palgrave Macmillan, 2014, s. 51.

²⁵ BLAIR, James, Derek MITCHELL a Karina BLAIR. *The Psychopath: Emotion and the Brain*. Blackwell Publishing, 2005, s. 19.

²⁶ Viz např. KOLLA, Nathan J., Charlotte MALCOLM, Stephen ATTARD, Tamara ARENOVICH, Nigel BLACKWOOD a Sheilagh HODGINS. Childhood maltreatment and aggressive behaviour in violent offenders with psychopathy. In: *Canadian Journal of Psychiatry* [online]. 2013, roč. 58, č. 8, s. 487–494 [cit. 25. 5. 2021]. Obecnou uplatnitelnost výsledků této studie však limituje poměrně malý výzkumný vzorek.

od potrestání s uložením ochranného léčení či zabezpečovací detence podle § 47 tr. zákoníku či při ukládání těchto ochranných opatření obecně (§ 99, § 100 tr. zákoníku), neboť tu není nutně požadavek hodnocení juristických hledisek přičetnosti a může postačit i spáchání trestného činu ve stavu vyvolaném duševní poruchou. Vhodnost uložení některého ochranného opatření spolu s upuštěním od potrestání je pak ovšem posuzována zejména s ohledem na odborné názory znalce za zhodnocení nejen existence nějaké duševní poruchy ale i dalších faktorů ovlivňujících daného jedince. Tímto se však dostáváme opět k problému neexistence jasného referenčního rámce pro zjištění, co je to těžká duševní odchylka, pro kterou chtěl zákonodárce umožnit daný zásah v rámci trestního řízení. K tomuto zásahu dojde tedy spíše na základě úvahy soudu o tom, zda je takový postup výhodnější vzhledem k dané duševní poruše a možnosti lepšího působení na pachatele než toho, jestli je možné tuto poruchu (duševní či sexuální odchylku) *a priori* považovat za těžkou.

3 Závěr

Účelem této práce nebylo za každou cenu hanit způsob jakým se zákonodárce rozhodl vypořádat s pojmem duševní poruchy. Jejím vymezení je možné přiznat i některá teoretická pozitiva. Zejména se pak může jednat o do § 123 tr. zákoníku zařazenou a výše stručně popsanou těžkou asociální poruchu (antisociální poruchu osobnosti, případně též psychopatie). Důvodem je skutečnost, že v odborných kruzích psychiatrických je možné sledovat i názorové trendy směřující k závěru, že tato porucha není duševní poruchou či snad onemocněním ve skutečném slova smyslu. Podle nich se má jednat více o určitou životní strategii. Jak kdysi poněkud nevybíravě popsal psychiatr Ralph Slovenko, nálepky jako antisociální osobnost, sociopat nebo psychopat jednoduše vyjadřují, že je někdo „zkurvysyn“.²⁷ Oponovat těmto názorům lze různými argumenty. Například tak, že podstata těchto poruch osobnosti vyhovuje nejužívanějším abstraktním vymezením

²⁷ SLOVENKO, Ralph. *Psychiatry and Criminal Culpability* [online]. New York: Wiley, 1995, s. 105–106 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=TL_Ku1iImEEC&pg=PA105&dq=ralph%20slovenko%20psychopath%20son%20of%20a%20bitch&hl=cs&pg=PA106#v=onepage&q=ralph%20slovenko%20psychopath%20son%20of%20a%20bitch&f=false

duševní poruchy, že jsou zahrnuty v široce užívaných manuálech nemocí či duševních poruch. Tyto skutečnosti jsou přitom podpořeny mj. výzkumy, podle kterých se u jedinců postižených „asociálními“ poruchami osobnosti vyskytují i zvláštnosti biologické povahy, a to i na úrovni genetické dispozovanosti. Psychopatie (případně i ASPD) má ze všech deviací asi nejvyšší dopad na kriminalitu a přístup, kterým je ohled na ni zaveden do trestního zákoníku lze tedy považovat za přínosný²⁸.

Setkal jsem se i s názorem, že výhodou podoby analyzovaného definičního ustanovení je navázání na bohatou oblast forenzně-psychiatrického zkoumání a navazující judikatury, které byly nashromážděny v souvislosti s užíváním daných termínů v praxi nám příbuzných právních systémů (zejm. německy hovořících zemí).²⁹ Osobně tento názor považuji za poměrně neurčitý, přičemž se domnívám, že k návaznosti v užívání termínu duševní poruchy v trestním řízení mezi Českou republikou a německy hovořícími zeměmi, je možné dospět i prostřednictvím výkladu dotčených norem. V tomto ohledu se mi jeví přínos § 123 tr. zákoníku jako buď velmi malý nebo neexistující.

Vzhledem k již uvedenému musím zhodnotit podobu § 123 tr. zákoníku jako obsahově problematickou, kdy jej z hlediska jeho momentálního vlivu považuji za spíše inertní. Otázkou zůstává, do jaké míry bude způsobilý zanést do trestního řízení zmatek z pohledu budoucnosti, byť třeba vzdálenější, ve které bude nutné reflektovat vývoj psychiatrické či obecněji lékařské vědy. Ve vztahu k užití terminologii je i dnes možné odkázat na její označení za „nešťastnou“ ze strany expertů v oblasti psychiatrie³⁰. Zmíněné výhody spočívající v zařazení např. „asociální poruchy osobnosti“ by podle mého názoru bylo možné dosáhnout i skrze výklad aplikační praxe opřený o osvětu orgánů činných v trestním řízení v neprávních oborech.

²⁸ Vzhledem k problémům s terapeutickým působením na psychopaty je jako pozitivum možné shledávat např. možnost uložení zabezpečovací detence vedle nepodmíněného trestu odnětí svobody podle § 100 odst. 2 písm. a), odst. 3 tr. zákoníku.

²⁹ Viz např. VÁLKOVÁ, Helena. Duševní porucha ve smyslu § 123 Trz – téma nejen pro trestní právníky. In: *Dny práva 2009*. Dostupné z: https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/novy_trest/Valkova_Helena__1403_.pdf

³⁰ ŠVARC, Jiří. Posuzování duševního stavu v trestním řízení. *Česká a slovenská psychiatrie*, 2011, roč. 107, č. 4, s. 221.

Literature

- AFTAB, Awais. Mental Disorders and Naturalism. *The American Journal of Psychiatry: Residents' Journal*, 2016, roč. 11, č. 3, s. 10–12.
- BLAIR, James, Derek MITCHELL a Karina BLAIR. *The Psychopath: Emotion and the Brain*. Blackwell Publishing, 2005.
- DEACON, Brett J. The biomedical model of mental disorder: A critical analysis of its validity, utility, and effects on psychotherapy research. *Clinical Psychology Review* [online]. 2013, roč. 33 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/23664634/>
- DeLISI, Matt. *Psychopathy as Unified Theory of Crime*. New York: Palgrave Macmillan. 2014.
- DRTILOVÁ, Jana a František KOUKOLÍK. *Vzpoura deprivantů: Nestvůry, nástroje, obrana*. Galén, 2006.
- JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné: obecná a zvláštní část*. 6. vyd. Praha: Leges, 2017.
- KOLLA, Nathan J., Charlotte MALCOLM, Stephen ATTARD, Tamara ARENOVICH, Nigel BLACKWOOD a Sheilagh HODGINS. Childhood maltreatment and aggressive behaviour in violent offenders with psychopathy. In: *Canadian Journal of Psychiatry* [online]. 2013, roč. 58, č. 8, s. 487–494 [cit. 25. 5. 2021].
- MURPHY, Dominic. Concepts of Disease and Health. In: *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* [online]. 2021 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://plato.stanford.edu/entries/health-disease/>
- NADELHOFFER, Thomas a Walter P. SINNOTT-AMRSTRONG. Is Psychopathy a Mental Disease?. In: VINCENT, Nicole A. *Neuroscience and Legal Responsibility*. New York: Oxford University Press, 2013.
- OLIVER, Jeffrey. The Myth of Thomas Szasz. *The New Atlantis* [online]. 2009, s. 68–84 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.thenewatlantis.com/publications/the-myth-of-thomas-szasz>
- OREL, Miroslav. *Psychopatologie*. 1. vyd. Praha: Grada, 2012.
- RABOCH, Jiří a kol. *Psychiatrie*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2012.

SLOVENKO, Ralph. *Psychiatry and Criminal Culpability* [online]. New York: Wiley, 1995 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=TI_Ku1iImEEC&lpq=PA105&dq=ralph%20slovenko%20psychopath%20son%20of%20a%20bitch&hl=cs&pg=PA106#v=onepage&q=ralph%20slovenko%20psychopath%20son%20of%20a%20bitch&f=false

THYER, Bruce A. The DSM-5 Definition of Mental Disorder: Critique and Alternatives. *Critical Thinking in Clinical Assessment and Diagnosis* [online]. 2015, s. 45–68 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/283777490_The_DSM-5_Definition_of_Mental_Disorder_Critique_and_Alternatives

VÁLKOVÁ, Helena. § 123 [Duševní porucha]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 1324.

Diagnostic and statistical manual of mental disorders. American Psychiatric Association, 2013.

Rozhodnutí č. 41/1976 Sb. rozh. tr.

Contact – e-mail

432695@mail.muni.cz

PROSTOROVÉ ODPOSLECHY V SOUČASNÉM POJETÍ TRESTNÍHO ŘÁDU

Veronika Skalická, Petr Semenišín

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Operativně pátrací prostředky jsou nástroje trestního práva procesního, na základě kterých orgány činné v trestním řízení zpravidla dokumentují skutečnosti významné pro postup v trestním řízení v případech závažných trestných činů. Převládá zde dlouhodobá statická právní úprava. Příležitost tvorby nového kodexu lze považovat za vhodný okamžik k provedení razantního „řezu“, kdy může dojít v pomyslné analogii k chirurgickému zákroku „oddělit“ starou právní úpravu a nahradit ji právní úpravou novou. Tato nová právní úprava by měla být především postavena na pravidlu systematickosti, v kontextu nazírání dalších nástrojů trestního práva procesního pro získávání důkazních materiálů. Jako vhodný zdroj inspirace, který může nasměrovat úvahy správným směrem, se jeví již dlouhá léta fungující právní úpravy v zemích jako je Německo a Švédsko.

Keywords in original language

Operativně pátrací prostředky; sledování osob a věcí; prostorové odposlechy; odposlechy; použití agenta; předstíraný převod; Německo; Švédsko; nová právní úprava.

Abstract

Operational investigative means are instruments of criminal procedural law, on the basis of which law enforcement authorities usually document facts relevant to the procedure in criminal proceedings in the case of serious criminal offenses. The long-term static nature of the legislation prevails here. We consider the opportunity to create a new code to be a good time to make a drastic „cut“, when we would like to „separate“ the old legislation and replace it with a new one in an imaginary analogy to surgery. This new

legislation should be based primarily on the rule of systematicity, in the context of seeing other instruments of criminal procedural law for obtaining evidence. Legislation in countries such as Germany and Sweden, which has been in place for many years, seems to be a suitable source of inspiration that can guide thinking in the right direction.

Keywords

Operational Investigative Means; Tracking of Persons and Things; Spatial Wiretaps; Wiretaps; Use of an Agent; Mock Transfer; Germany; Sweden; New Legislation.

1 Úvod aneb něco málo k problematice operativně pátracích prostředků v trestním řádu obecně

Trestní řád je možno v mnoha ohledech považovat za zastaralý, nesystematický a poněkud chaotický ve vztahu k dokazování. Důkazem je i úprava operativně pátracích prostředků a odposlechů v jiných částech trestního řádu, jakož i rozdílné pojetí právní úpravy jednotlivých operativně pátracích prostředků.

Operativně pátrací prostředky jsou nástroje trestního práva procesního, na základě kterých orgány činné v trestním řízení zpravidla dokumentují skutečnosti významné pro postup v trestním řízení v případech závažných trestných činů. V oblasti právní úpravy převládá dlouhodobá staticčnost, byť tato neměnnost současně nezaručuje předvídatelnost soudního rozhodování a v obecném smyslu jednoznačnost právní úpravy.

Úprava operativně pátracích prostředků počíná v § 158b tr. ř.¹ v části druhé pod přípravným řízením v hlavě deváté v rámci postupu před zahájením trestního stíhání. Již z paragrafového znění trestního řádu, kde je zakotvena jejich elementární úprava (§ 158b–158f tr. ř.²) vyplývá, že takový druh institutu byl do trestního řádu vložen dodatečně, konkrétně novelou č. 265/2001 Sb., jíž došlo k převzetí úpravy používání operativně pátracích prostředků a operativních technik ze zákona o Policii České republiky³.

1 Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen tr. ř.).

2 Základní úprava operativně pátracích prostředků.

3 Zákon č. 283/1991, o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Současná právní úprava v trestním řádu mezi operativně pátracími prostředky řadí sledování osob a věcí (§ 158d), použití agenta (§ 158e) a předstíraný převod (§ 158c). Byť je daný výčet taxativní a nelze jej rozšiřovat o *expressis verbis* neupravené prostředky⁴, mají některé druhy operativně pátracích prostředků velmi blízko k jiným prostředkům využívaných policejními orgány, zejména k odposlechům a záznamům telekomunikačního provozu⁵. Jejich úpravu nalezneme mezi předběžnými opatřeními a zajištěním osob a věcí důležitých pro trestní řízení v § 88 a § 88a tr. ř. Tudíž operativně pátrací prostředky působí jako zmet' všeho možného dohromady bez konzistentního přístupu zákonodárce a ve vztahu jednotlivých operativně pátracích prostředků a stran odposlechů tyto instituty připomínají výsledek dortu pejska a kočičky ze známé pohádky od Josefa Čapka.

Bez větších pochybností se jedná o způsob opatření důkazních prostředků a informací prostřednictvím speciálních metod, jež mají utajený a průzkumný charakter. Právní teorie vymezuje operativně pátrací prostředky jako souhrn opatření policejních orgánů uskutečňovaných podle trestního řádu a v souladu s dalšími právními předpisy, jejichž účelem je předcházení, odhalování a objasňování trestné činnosti, jakož i pátrání po skrývajících se pachatelích, pátrání po hledaných nezvěstných osobách a pátrání po věcných důkazech (pozitivní vymezení)⁶. Zpravidla podnětem k jejich provádění jsou pouze neurčité informativní podněty a indicie, na základě nichž by se mělo zabránit spáchání protiprávnímu jednání, odhalení latentní (skryté) kriminality. Na druhé straně jednotlivé právní předpisy v rámci svých ustanovení uvádí, jaké instituty se za operativně pátrací prostředky nepovažují (negativní vymezení⁷).

Společným znakem všech operativně pátracích prostředků je podmínka jejich použití pouze v případech, kdy nelze sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo⁸, což vyjadřuje zásadu subsidiarity, jež mají dopomoci k odhalení páchané trestné činnosti

⁴ Ani per analogiím, ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1983–1994.

⁵ Rozdílům a podobnostem mezi oběma instituty je věnován prostor v dalších částech příspěvku.

⁶ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. 2013, Praha: C. H. Beck, s. 1983–1994.

⁷ *Ibid.*, s. 1983–1994.

⁸ § 158b odst. 2 tr. ř.

včetně zjištění osoby pachatele a zabránění další trestné činnosti či rovněž předcházet trestné činnosti. Současně je implicitně stanovena povinnost pro orgány činné v trestním řízení zvážit použití operativně pátracích prostředků, při nichž dochází omezení práv a svobod pouze v míře nezbytně nutné⁹. Ve své podstatě tak takto stanovené požadavky představují požadavek zásady přiměřenosti (§ 2 odst. 4 věta třetí v druhém odstavci tr. ř.) a subsidiarity (§ 2 odst. 4 tr. ř.). Na druhou stranu musí zůstat zachován skrytý způsob získání poznatků o trestné činnosti.¹⁰

V následující tabulce je patrné stručné vystižení komparace nejmarkantnějších rozdílů mezi jednotlivými operativně pátracími prostředky a institutem odposlechů.

	předstíraný převod	sledování osob a věcí (prostorové odposlechy)	použití agenta	„klasické“ odposlechy
povolení	státní zástupce	bez povolení, státní zástupce, soudce	soudce vrchního soudu	soudce
forma rozhodnutí	povolení (opatření)	povolení	povolení	příkaz (rozhodnutí sui generis)
definice	ano	ano	ne	ne
druh trestných činů	úmyslné	úmyslné	zločin s horní sazbou 8 let TOS, taxativně vymezené, úmyslné trestné činy na základě závazku vyhlášené mezinárodní smlouvy, pro trestný čin ve prospěch organizované zločinné skupiny	zločin s horní sazbou 8 let TOS, taxativně vymezené, úmyslné trestné činy na základě závazku vyhlášené mezinárodní smlouvy
počet trestných činů	255	255	167	167
podmínky použití	ne	ano	implicitně ano (zastírání totožnosti, vymezení osoby agenta)	ano

⁹ § 158b odst. 2 tr. ř.

¹⁰ NOVOVNÝ, František a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vyd. Praha: Aleš Čeněk, 2017, s. 338.

	předstíraný převod	sledování osob a věcí (prostorové odposlechy)	použití agenta	„klasické“ odposlechy
neodkladnost	bez předchozího povolení, do 48 hodin dodatečné povolení	bez předchozího povolení pouze pokud nedochází k zásahu do nedotknutelnosti obydlí (pouze pro odst. 2), do 48 hodin dodatečné povolení	ne	ne
výstup	záznam o předstíraném převodu	zvukový/obrazový/ jiný záznam + protokol	záznam o výsledku použití agenta	záznam + protokol
provázanost s ostatními operativně pátracími prostředky	bez dalšího povolení použití agentem, provedení zvukových, obrazových nebo jiných záznamů	zvukový, obrazový či jiný záznam je pořizován při předstíraném převodu, agent může prostorové odposlechy použít bez dalšího povolení (platí pouze pro § 158d odst. 2)	bez dalšího povolení je oprávněn využívat předstíraný převod a prostorové odposlechy, při nichž nedochází k zásahu do soukromí osob obydlí, zásahu do listovního tajemství, zjišťován obsah jiných písemností	–
obsahové požadavky na návrh/žádost	–	ano (odůvodnění podezřením na konkrétní trestnou činnost a uvedení doby, po níž bude docházet ke sledování nepřesahující 6 měsíců.)	ano (účel použití agenta, dobu použití agenta, identifikaci agenta, buď skutečné nebo skryté totožnosti)	ano (obsahově náročnější požadavky než u prostorových odposlechů)
požadavky na vydání nového povolení explicitně stanoveny	–	ne	ano	ne

	předstíraný převod	sledování osob a věcí (prostorové odposlechy)	použití agenta	„klasické“ odposlechy
předčasné ukončení	–	policejní orgán	státní zástupce	policejní orgán
Maximální doba využití OPP na základě jednoho rozhodnutí	jednorázové	6 měsíců	bez omezení	4 měsíce

Nutno zdůraznit, že operativně pátrací prostředky nespadají pod důkazy, a proto v rámci dokazování je nutno k tomuto přihlížet.¹¹ Jako důkaz je možno použít až následný výstup, což v tomto případě představují zvukové, obrazové a jiné záznamy získané při použití operativně pátracích prostředků způsobem stanoveným zákonem¹² (po připojení protokolu s náležitostmi uvedenými v § 55 a 55a tr. ř. u prostorových odposlechů¹³).

V první řadě všechny je nutno zmínit, že pro všechny operativně pátrací prostředky platí použití pouze u úmyslných trestných činů¹⁴, což ovšem představuje převážnou většinu trestných činů zakotvených v trestním zákoníku, na druhou stranu tato skutečnost neplatí absolutně. Právě okruh použití trestných činů je z pohledu současné praxe poněkud nešťastně zvolen. Operativně pátracích prostředek použití agenta byl zákonodárcem zpřísněn na užší okruh zločinů, u nichž je stanovena podmínka trestu odnětí svobody s horní hranicí nejméně 8 let, trestný čin spáchaný ve prospěch organizované zločinecké skupiny, dále taxativně vyjmenované trestné činy nebo úmyslné trestné činy, pro jejichž stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva¹⁵. V tomto ohledu se tento liší výrazně od ostatních operativně pátracích prostředků, kde tak striktní požadavek ve vztahu k okruhu trestných činů není stanoven. Samozřejmě přísnější podmínky jsou na místě, neboť na druhé

¹¹ Srov. Více stran problematiky operativně pátracích prostředků a dokazování, resp. k otázce, že operativně pátrací prostředky nejsou důkazem in FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 376.

¹² § 158b odst. 3 tr. ř.

¹³ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1994–2001.

¹⁴ § 158b odst. 1 tr. ř.

¹⁵ § 158e odst. 1 tr. ř.

straně je nutné si uvědomit, že agent může bez předchozího povolení státního zástupce využívat ostatní operativně pátrací prostředky, jednak tedy předstíraný převod a jednak sledování osob a věcí¹⁶, ovšem pouze prosté sledování a sledování, při němž jsou pořizovány obrazové, audiovizuální a jiné záznamy, avšak při nichž nedochází k zásahu do listovního tajemství, nedotknutelnosti obydlí atd., jak stanovuje § 158d odst. 3 tr. ř., k němuž je zapotřebí povolení soudce. Z pohledu požadavků užšího vyměření úmyslných trestných činů u použití agenta lze konstatovat, že stejná struktura je použita i u odposlechu upraveného v § 88 odst. 1 tr. ř. Odposlechy nicméně mají svou povahou nejbližší k prostorovým odposlechům, tedy ke sledování osob a věcí podle § 158 odst. 2, odst. 3 tr. ř. Jak bude vysvětleno následně, při prostorových odposleších v bytech (ohlédneme-li od poměrně širokého pojetí pojmu „obydlí“) dochází k mnohem výraznějšímu zásahu do práv sledovaného nežli v případě odposlechů klasických. V bytech řešíme s ostatními členy domácnosti zejména skutečnosti intimní povahy, důvěrné informace, osobní názory, zdravotní stav, citlivé údaje atd., přičemž nikomu z nás by nebylo příjemné hovořit o skutečnostech z našeho soukromí, za předpokladu, že by naši konverzaci slyšela další nezainteresovaná osoba v podobě policejního orgánu. Není pochyb o tom, že dochází k zásahu do práva na soukromí v nejvyšší možné míře ze všech uvedených institutů.

Míru zásahu do práv a svobod je nutno posuzovat rovněž s ohledem na okruh trestných činů, u nichž je možno operativně pátrací prostředky nebo odposlechy provést. Jestliže u předstíraného převodu a sledování osob a věcí lze využít těchto operativně pátracích prostředků u 255 trestných činů zakotvených ve zvláštní části trestního zákoníku alespoň v jedné alternativě skutkové podstaty daného trestného činu, použití agenta a odposlechy soudce / předseda senátu / soudce vrchního soudu je oprávněn povolit „pouze“ u 167 trestných činů zakotvených ve zvláštní části trestního zákoníku alespoň v jedné alternativě skutkové podstaty daného trestného činu, měl by se takovýto markantní rozdíl v okruhu, resp. počtu, trestných činů promítnout do závažnosti trestných činů v kontextu nezbytné míry zásahu do práv a svobod.

¹⁶ § 158e odst. 5 tr. ř.

2 Předstíraný převod

Právní úprava předstíraného převodu je poněkud strohá. První odstavec § 158c tr.ř. pouze uvádí, co je možno za předstíraný převod považovat. Nestanovuje však již dále žádné bližší podmínky, kdy jej mohou orgány činné v trestním řízení využít, k čemuž si musíme vystačit pouze úvodními ustanoveními a smyslem trestního řízení. Nechceme spatřovat nedostatek v taxativním výčtu jednotlivých věcí, u nichž je možné předstíraný převod provést¹⁷, neboť logickým výkladem ustanovení zřejmě není v praxi problém pod jednotlivá písmena odst. 1 jednotlivé věci podřadit, když podle našeho názoru není ani vyloučeno, že jednu a tutéž věc je možno subsumovat pod více kategorií uvedených v předmětném ustanovení § 158c odst. 1 tr.ř. Ve své podstatě tak existují čtyři skupiny předstíraného převodu věci podle povahy předávané věci. Nedostatek je nutno spatřovat však v nedostatečném, mírně laxním, zakotvení podmínek, kdy jej lze použít, neboť ve své podstatě v samotném důsledku mimo obecných podmínek pro všechny operativně pátrací prostředky žádné podmínky ani nejsou stanoveny. Na jedné straně tak samozřejmě existuje požadavek respektování zásady přiměřenosti a subsidiarity, nicméně neexistuje v současné době (téměř) žádný opravný prostředek, který by zákonnost využití předstíraného převodu přezkoumával.

Povolení v tomto případě postačí pouze ze strany státního zástupce, a to dokonce s výjimkou nesnese-li věc odkladu bez předchozího povolení¹⁸. Jestliže však policejní orgán do 48 hodin neobdrží dodatečně povolení od státního zástupce, je povinen provádění předstíraného převodu ukončit a informace, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít.¹⁹ O úkonu v rámci předstíraného převodu sepíše policejní orgán záznam a doručí jej do 48 hodin státnímu zástupci.²⁰ V jistém ohledu se u předstíraného převodu nachází jistá justiční kontrola v podobě předchozího či dodatečného písemného povolení státního zástupce v případě neodkladnosti. Opětovně zde narážíme na rozdílný přístup zákonodárce při jejich povolování, jakož i ve formě samotného

¹⁷ § 158c odst. 1 tr.ř.

¹⁸ § 158c odst. 2 tr.ř.

¹⁹ § 158c odst. 3 tr.ř.

²⁰ § 158c odst. 4 tr.ř.

povolení. Zatímco u předstíraného převodu postačí „pouze“ souhlas státního zástupce v písemné podobě ve formě opatření, tedy nikoliv rozhodnutí sui generis²¹ (jako tomu je například u odposlechů), tak z pohledu zásahu do práv účastníka předstíraného převodu se zřejmě asi nejedná o tak výrazný zásah, aby k povolení byl oprávněn pouze soudce nebo předseda senátu, jako tomu je u sledování osob a věcí podle § 158d odst. 3 tr.ř. nebo použití agenta, u něhož je dáno dále ještě specifikum soudce vrchního soudu²² (viz blíže níže). Tím, že proti opatření nelze podat stížnost, není žádný opravný prostředek, který by bezprostředně mohl reagovat na případnou nezákonnost. Na jedné straně by tak měla stát erudovanost státního zástupce a povolení případného předstíraného převodu učinit jen na základě spolehlivé znalosti skutkového stavu, nicméně nesmíme zapomínat, že v okamžiku předstíraného převodu bývá stav věci zpravidla ve fázi prvotních úkonů policejního orgánu, kde je vyšetřování teprve v počátcích a indicií není nazbyt a hranice nezbytnosti a odůvodněnosti tak často může být na hraně.

Co však zcela absentuje u právní úpravy předstíraného převodu je jakákoliv zmínka o policejní provokaci, která se projevuje rovněž u dalšího operativně pátracího prostředku použití agenta. Velmi dobře z našeho pohledu je policejní provokace vymezena a definována judikaturou Nejvyššího soudu nebo Ústavního soudu (viz např. stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. Tpjn 301/2014). Pakliže však upravujeme explicitně požadavky na postup policejního orgánu u dalších operativně pátracích prostředků, co je ještě dovoleno a co již nikoliv, bylo by z našeho pohledu vhodné se judikaturu inspirovat a definici policejní provokace do trestního řádu výslovně vložit. Dobrou alternativou by například mohla být formulace používaná Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 8 Tz 39/2013²³, jež koresponduje se zkouškou spolehlivosti ve smyslu výkladu stanoviska Nejvyššího soudu

²¹ TOMAN, Petr. Náležitosti příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 7.

²² § 158e odst. 4 tr.ř.

²³ „O provokaci jde tehdy, jestliže některá policejní složka dospěje za situace, kdy žádné konkrétní podezření u určité osoby přípravy, pokusu či páčání konkrétního trestného činu není dáno, ke zvěření, že by se za určitých podmínek a okolností mohla takového trestného činu dopustit a pro jeho případné spáchání jí bez jejího vědomí vytvoří předpoklady a podmínky. Pokud policista vstoupí do kontaktu s pachatelem a určitým způsobem ovlivňuje jeho jednání, vždy se tak může stát výlučně na podkladě zákona, formou a v rozsahu zákonem stanoveném. Tento vstup policie musí mít charakter pasivního jednání, aby pachatele nepodněcovalo ke realizaci toho, co sám nemá v úmyslu konat.“

sp. zn. Tpjn 301/2014 Sb. nebo dalších soudních rozhodnutí, jež se k policejní provokaci několikrát vyjadřovaly včetně Evropského soudu pro lidská práva.²⁴

Další nedokonalost úpravy předstíraného převodu je stanovení výstupu, který by měl být výsledkem předstíraného převodu. V praxi se jedná o záznam o jeho provedení, což je jedna z výjimek kdy se neseписuje protokol jako u jiných úkonech trestního řízení podléhající podmínkám § 55 odst. 1 tr. ř.²⁵ Trestní řád neobsahuje kromě obecných požadavků žádné konkrétní požadavky na obsah a formu výstupu z předmětného předstíraného převodu. Na rozdíl od dalších operativně pátracích prostředků právní úprava předstíraného převodu neobsahuje vymezení obsahových náležitostí záznamu ani žádosti tomuto předcházející, resp. neexistují výslovně stanovené obsahové náležitosti, jež by písemnosti měly obsahovat.

Provázanost předstíraného převodu a dalších operativně pátracích prostředků neprobíhá pouze ve vztahu k použití agenta, a to rovněž stran sledování osob a věcí. O předstíraném převodu se provádí zvukové, obrazové nebo jiné záznamy podle § 158d odst. 2 tr. ř.²⁶ Nicméně má-li být záznam použit jako důkaz, je jeho zákonnost podmíněna vypracováním a předložením protokolu s náležitostmi podle § 55 a § 55a tr. ř.²⁷ Podmínky, které nejsou v trestním řádu stanoveny se pak nepromítají ani do výstupu v obligatorních požadavcích.

3 Použití agenta

Operativně pátrací prostředek použití agenta podle § 158e tr. ř. je pojat zcela odlišně než ostatní dva operativně pátrací prostředky. Nelze jej využít u všech úmyslných trestných činů, nýbrž pouze u zločinů s horní hranicí trestní sazby

²⁴ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. 5 Tdo 68/2014, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 4 Tdo 107/2013, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1051/2016, náleží Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 4185/16, náleží Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000 sp. zn. III. ÚS 597/99, náleží Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003 sp. zn. II. ÚS 710/01, závěry Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 6. 1998, ve věci *Teixeira de Castro proti Portugalsku*, č. 25829/94, dále ze dne 4. 11. 2010, ve věci *Bannikova proti Rusku*, č. 18757/06 či ze dne 23. 11. 2017, ve věci *Grba proti Chorvatsku*, č. 47074/12.

²⁵ Měl by obsahovat formální označení, datum, označení policejního orgánu, sp. zn., označení trestní věci, popis vlastního děje, údaje k předstíranému převodu, k osobám mezi nimiž k převodu dochází, v čem konkrétně předstíraný převod spočíval. atd.

²⁶ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1248–1260.

²⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1345/2015.

nejméně 8 let odnětí svobody, pro trestný čin ve prospěch organizované zločinné skupiny, taxativně vyjmenovaných trestných činů nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána.²⁸ Konceptí je tak podmínka stanovena užším okruhem trestných činů totožná jako u odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 odst. 1 tr. ř. Jen na okraj se sluší poznamenat, že oproti klasickým odposlechům není stanoven požadavek odkazu na příslušnou mezinárodní smlouvu v písemném povolení, podle níž by bylo postupováno (u jiných operativně pátracích prostředků vázanost mezinárodní smlouvy však nespátřujeme). Tudíž z tohoto pohledu je možno učinit závěr, že zákonodárce si byl vědom možných zásahů do práv, proti nimž je operativně pátrací prostředek používán, ale rovněž skutečnost, že se jedná o tak invazivní institut, že není nutné a přiměřené u všech trestných činů jej aplikovat.

Odstavec druhý následně definuje toliko agenta, nikoliv institut jako takový, jako příslušníka Policie České republiky nebo Generální inspekce bezpečnostních sborů plnící úkoly uložené mu řídicím policejním orgánem, vystupující zpravidla se zastíráním skutečného účelu své činnosti. Zákon dále specifikuje podmínky k zastírání totožnosti agenta pro použití agenta, jeho přípravu nebo k jeho ochranně.²⁹ Trestní řád tak implicitně stanovuje požadavky pro osobu agenta³⁰, avšak nikoliv již definici samotného institutu, nýbrž ani účel.

Povolení použití agenta se takřka vymyká postupu u dalších operativně pátracích prostředků. Návrh podává státní zástupce vrchního státního

²⁸ § 158e odst. 1 tr. ř.

²⁹ Jednak se jedná o vytvoření legendy o jiné osobní existenci a osobní údaje vyplývající z této legendy zavést do informačních systémů provozovaných podle zvláštních zákonů, jednak o *provádění* hospodářské činnosti, k jejichž vykonávání je třeba zvláštní oprávnění, povolení či registrace, anebo při zastírat příslušnost k Policii České republiky nebo ke Generální inspekci bezpečnostních sborů – § 158e odst. 2 tr. ř.

³⁰ Podstatu agenta velmi dobře vystihuje Musil, když uvádí, že „*skrytý agent je speciálně školený policista, který je pověřen svými nadřízenými, aby s utajením své pravé identity a svého skutečného poslání navázal kontakty na zločnickém prostředí a získával v něm informace o připravovaných a páchaných trestných činech. Za účelem snazšího proniknutí do kriminálního prostředí je zpravidla vytvořena smíšená legenda o osobní identitě a o jiných skutečnostech týkajících se osoby a činnosti agenta. Agent může být vybaven krycími doklady, Vyzádaje-li to povaha jeho úkolu, účastní se agent na činnosti zločinného spolčení, někdy i dlouhodobě*“. Viz MUSIL, Jan. Některé prostředky trestního práva procesního a policejního práva v boji proti organizované kriminalitě v mezinárodním srovnání. In: SCHEINOST, Miroslav. (ed.). *Organizovaná kriminalita z pohledu trestního práva a kriminologie*. Praha: IKSP, 1996, s. 36.

zastupitelství³¹ a rozhoduje o něm soudce vrchního soudu. Povolení agenta tak ve své podstatě může být povoleno soudcem Vrchního soudu v Olomouci a soudcem Vrchního soudu v Praze. Ojedinelost takového přístupu není podle našeho dostatečně odůvodněna ani v důvodové zprávě, neboť není nikterak vysvětleno s relevantním odůvodněním, proč o všech ostatních operativně pátracích prostředcích rozhoduje obecně místně příslušný státní zástupce, soudce či předsedu senátu a nikoliv úzce vymezený soudce.

Do návrhu k povolení použití agenta musí státní zástupce vrchního státního zastupitelství uvést obligatorně účel použití agenta, dobu použití agenta, identifikaci agenta, buď skutečné, nebo skryté totožnosti³², přičemž maximální doba trvání použití agenta není zákonem vůbec stanovena na rozdíl od například odposlechů³³ nebo sledování osob a věcí³⁴ jako operativně pátracího prostředku.

Právní úprava použití agenta se velmi podobá povolení odposlechu a tzv. prostorovým odposlechům. V první řadě se rozhoduje po formální stránce opatřením³⁵ (čím se však liší od odposlechů) a musí v něm být uveden účel použití, doba, po kterou bude agent použit, a údaje umožňující identifikaci agenta³⁶, což představuje výraznou podobnost právě s požadavky na odůvodnění a obsah rozhodnutí o povolení odposlechu a záznamu o telekomunikačním provozu, kde však je rozhodnutí ve formě příkazu³⁷ a ve své podstatě se jedná o rozhodnutí *sui generis*³⁸.

Na rozdíl od jiných institutů např. odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu, jakož i ostatních operativně pátracích prostředků, je explicitně stanoven požadavek pro vydání nového návrhu³⁹, resp. jeho prodloužení, jenž musí obsahovat vyhodnocení dosavadní činnosti agenta. U prostorových odposlechů, jakož i klasických odposlechů, prodloužení doby trvání je rovněž povoleno, ovšem zákon výslovně neupravuje obligatorní,

³¹ Nebo na návrh evropského pověřeného žalobce, i evropský žalobce; § 158e odst. 4 tr. ř.

³² 158e odst. 4 tr. ř.

³³ Maximálně na 4 měsíce, viz § 88 odst. 2 tr. ř.

³⁴ Maximálně 6 měsíců, viz § 158d odst. 4 tr. ř.

³⁵ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1248–1260.

³⁶ § 158e odst. 4 tr. ř.

³⁷ § 88 odst. 2 tr. ř.

³⁸ TOMAN, Petr. Náležitosti příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 7.

³⁹ § 158e odst. 4 tr. ř.

ani fakultativní, náležitosti. Stran odposlechů a sledování osob a věcí nejsou explicitně trestním řádem stanoveny nezbytné požadavky.

Na státního zástupce vrchního zástupce je při využití tohoto operativně pátracího prostředku kladeno mnohem více nároků nežli u zbývajících operativně pátracích prostředků, neboť je povinen pravidelně vyžadovat údaje nejméně jednou za tři měsíce. Zákon tak výslovně stanovuje požadavky na státního zástupce oproti ostatním institutům, o kterých příspěvek pojednává. U sledování osob a věcí a předstíraného převodu takto aktivní státní zástupce být nemusí a vyhodnocení průběhu operativních prostředků je spíše v diki policejního orgánu. Ukončení činnosti agenta předčasně spadá opět do gesce státního zástupce a nikoliv policejního orgánu jako v případě sledování osob a věcí či odposlechů a záznamu telekomunikačního provozu.

Postavení agenta je velmi specifické a pro výkon ostatních operativně pátracích prostředků, neboť k nim nepotřebuje další povolení. Jedná se o předstíraný převod, ovšem v případě sledování osob a věcí pouze o sledování, při kterém mají být pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, kdy již není potřeba toliko dalšího povolení státního zástupce.⁴⁰ Nelze se však domnívat, že by agent mohl veškeré své jednání podřadit pod záštitu pozice agenta. Agent je povinen při své činnosti volit takové prostředky, které jsou způsobilé ke splnění jeho služebního úkolu a jimiž není jiným osobám způsobována újma na jejich právech nad míru nezbytně nutnou.⁴¹ Ostatní povinnosti mu vyplývají z postavení příslušníka policie nebo GIBS.⁴²

Byť je právní úprava použití agenta ve světle ostatních operativně pátracích prostředků zřejmě nejvíce propracovaná a nejméně nedokonalá, spatřujeme v předmětném institutu použití agenta v trestním řádu, např. definici tohoto operativně pátracího prostředku, v zákoně nenalezneme nicméně toliko podmínky jeho použití ano. Stálo by tedy na zvážení, zda více nepropracovat práva a povinnosti agenta do znění zákona rovněž ve vztahu k policejní provokaci. Jako u operativně pátracího prostředku předstíraného převodu,

⁴⁰ § 158e odst. 5 tr. ř.

⁴¹ § 158e odst. 6 tr. ř.

⁴² Agent, jakož i osoba služebně činná v policejním orgánu u předstíraného převodu je vyslýchan následně jako svědek s utajením jeho podoby a totožnosti – § 102 odst. 1 tr. ř.

tak i použití agenta ve své podstatě obchází zákon dovoleným způsobem.⁴³ Svým způsobem si všichni uvědomujeme i s ohledem na úzký okruh trestné činnosti a chápání trestního práva ultima ratio by tento měl být používán pouze jako krajní způsob odhalování trestné činnosti, zejména organizované trestné činnosti. Je možno se ztotožnit s názorem a učiněnými závěry Budky⁴⁴ ohledně použití pouze v případech podložených podezření na nejzávažnější formy organizované trestné činnosti a výjimečnost tohoto institutu, aby nedocházelo v praxi k nadužívání a zneužívání, např. v případě pouhého ověřování nedostatečně důvodných podezření či právě policejní provokace.⁴⁵ Jak zcela přiléhavě poukazuje, mělo by být prioritou adekvátní nastavení proporcionality a posuzování jednotlivých zásahů ad hoc, ex post, v každém konkrétním případě. Podmínky použití agenta musí primárně vycházet ze zákona (zásada zákonnosti), což v současném znění právní úpravy není ideální, a rovněž na základě soudní kontroly⁴⁶, ovšem zde činnost agenta není kontrolována soudem, nýbrž státním zástupcem vrchního státního zastupitelství.

Dalším potenciaálním problémem může být komplementarita beztrestnosti agenta a dalších okolností vylučujícího protiprávnost⁴⁷ v kontextu

⁴³ V případě použití agenta totiž policista ve službě není povinen provést služební zákrok, jestliže provádí jiný služební zákrok, jehož přerušení nebo nedokončení by mělo závažnější důsledky než neprovedení nového služebního zákroku (zejména ve vztahu k plnění úkolů, při nichž využívá další operativně pátrací prostředky, podpůrně operativně pátrací prostředky, vykonává-li šifrovací nebo kurýrní službu, při níž by mohlo dojít k ohrožení včasného předání šifrovacích zpráv nebo ohrožení přepravovaných zpráv zajišťuje-li bezpečnost chráněných osob, atd.). Agent, který se účastní činnosti zločinného spolčení nebo zločinné spolčení podporuje není pro trestný čin účastníkem zločinného spolčení plnění úkoly agenta trestným, jestliže se dopustí takového činu s cílem odhalit pachatele trestné činnosti spáchané ve prospěch zločinného spolčení (srov. § 163a–§ 163c tr. zákoníku), ovšem beztrestný nebude agent, který zosnoval nebo založil zločinné spolčení. Okolnosti vylučující protiprávnost se použijí běžně pro činnost agenta. – ŠAMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1248–1260. V případě předstíraného převodu lze v tomto spatřovat průlom do zásady právní jistoty, jež zaručuje konání právního jednání po právu – svobodně, vážně, určitě a srozumitelně, jinak je neplatný – ŠAMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1194–2001.

⁴⁴ BUDKA, Ivan. Využití právních nástrojů pro potírání organizovaného zločinu (poznatky z výzkumu). *Trestněprávní revue*, 2018, č. 11–12, s. 266.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Viz HERCZEG, Jiří. Systém řízení provokace v boji proti korupci a principy právního řádu. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 4, s. 25; Předmětný článek se pak důkladně věnuje osobě agenta provokatéra s ohledem na judikaturu ESLP, Ústavního soudu, na Slovensku.

⁴⁷ Více viz PROVAZNÍK, Jan. Trestněprocesní ingerence do podmínek trestní odpovědnosti. *Právní rozhledy*, 2015, č. 8, s. 283.

beztrestnosti agenta podle § 363 tr. zákoníku.⁴⁸ V tomto ohledu je tedy zapotřebí stanovit jasné, srozumitelné právní podmínky jednání agenta contra legem pro plnění stanoveného úkolu i vlastní bezpečnost. Použití agenta je větších pochybností jeden z neúčinnějších, ba i neúčinnější, prostředek k proniknutí do sféry organizovaného zločinu, kdy jiné instituty jsou pro boj s organizovaným zločinem neúčinné a nedostatečné. Problém však představuje ona utajenost agenta v tom smyslu, že celý institut je založen na klamu a předstírání, což logicky může vést až k ovlivňování vůle sledovaných osob a dalších zúčastněných osob.⁴⁹ Institut použití agenta, jakož i následná jeho infiltrace včetně specifickým a jasně stanovených podmínek, by ze strany zákonodárce měl být podroben v rámci připravované rekodifikace trestního řádu větší pozornosti.

4 Sledování osob a věcí aneb problematika tzv. prostorových odposlechů

V odborných publikacích můžeme narazit na odlišné pojetí počtu druhů sledování osob a věcí, resp. pojetí prostorových odposlechů, zakotvené v § 158d tr. ř. Ve své podstatě se však nejedná o druhy prostorových odposlechů, nýbrž o stupňování úkonů při sledování osob a věcí, při nichž dochází k omezení či zásahu do práv sledovaných. Nutno si uvědomit, že jednotlivé odstavce na sebe navzájem navazují, a proto při výkladu jednotlivých odstavců tohoto ustanovení je nutné vždy vycházet z premisy, že odst. 2 navazuje na odst. 1 a odst. 3 navazuje na odst. 2 ve vztahu k provedení sledování osob a věcí. Jedná se o jakýsi upgrade předchozího odstavce, kdy je ve vyšší míře zasahováno do práv sledovaného.

Prostorovými odposlechy máme na mysli pouze odst. 2 a 3, byť sledování osob a věcí obsahuje jakýsi ještě nultý stupeň, při němž dochází k prostému sledování a není vyhotovován a pořizován žádný obrazový, zvukový nebo jiný záznam. Pojem prostorový odposlech však v trestním řádu explicitně nenalezneme. Výraz prostorového odposlechu využívají zpravidla právníci

⁴⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „tr. zákoník“).

⁴⁹ Více viz KARABEC, Zdeněk. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8, s. 224.

v praxi. Na nedostatečnou úpravu prostorových odposlechů v trestním řádu již v roce 2019 upozorňoval prof. Jelínek v článku s názvem K chybějící úpravě tzv. prostorového odposlechu v trestním řádu⁵⁰, ovšem je nutno dodat, že uvedená publikace není hodna relevantního a kvalitního podkladu. Naopak reflexe na tento článek v pojetí recenze Štěrbové⁵¹, jež na předmětný článek reagovala, je z našeho pohledu mnohem přínosnější, relevantnější a zejména zakládající se na reálných a pravdivých podkladech.⁵²

Obdobně jako u předstíraného převodu může dojít ke sledování osob a věcí bez předchozího povolení, jestliže věc nesnese odkladu, ovšem pouze u sledování osob a věcí podle odst. 2, tedy jestliže nedochází k zásahu do nedotknutelnosti obydlí, do listovního tajemství nebo není-li zjišťován obsah jiných písemností a záznamů uchovávaných v soukromí za použití technických prostředků⁵³. Ve své podstatě tedy dohází pouze k pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů. Policejní orgán je však povinen bezodkladně dodatečně o povolení státního zástupce požádat. Povolení rovněž není potřeba, jestliže se sledováním souhlasí osoba, do jejichž práv a svobod má být sledováním zasahováno.⁵⁴ Trestní řád pamatuje rovněž na situaci, jestliže nebyly při sledování zjištěny skutečnosti důležité pro trestní řízení. Pak je nutno záznamy předepsaným způsobem zničit⁵⁵, což ve své podstatě koresponduje s právní úpravou odposlechů klasických⁵⁶. Zákon tedy explicitně stanovuje povinnost zničení záznamů, v případě nedůležitosti zjištěných skutečností.

Prostorové odposlechy jako odposlechy klasické obsahují ustanovení limitující zachycení komunikace mezi obviněným a jeho obhájcem, nicméně ani toto ve světle judikatury Ústavního a Nejvyššího soudu neplatí absolutně.⁵⁷

⁵⁰ JELÍNEK, Jiří. K chybějící úpravě tzv. prostorového odposlechu v trestním řádu. *Bulletin advokacie*, 2018, č. 10.

⁵¹ ŠČERBOVÁ, Veronika. Zamyšlení nad skutečně aktuálními problémy úpravy tzv. prostorových odposlechů. *Státní zastupitelství*, 2019, č. 4.

⁵² Pro bližší informace, proč článek Štěrbové považujeme za odborně přínosnější viz SKALICKÁ, Veronika. Není odposlech jako odposlech. *Trestněprávní revue*, 2021 – v recenzním řízení

⁵³ § 158d odst. 5 tr. ř.

⁵⁴ § 158d odst. 6 tr. ř.

⁵⁵ § 158d odst. 8 tr. ř.

⁵⁶ Srov. § 88 odst. 7 tr. ř.

⁵⁷ Srov. § 88 odst. 1 tr. ř. a § 158d odst. 1 tr. ř.

Pokud se při pořizování obrazových, zvukových nebo obrazově zvukových záznamů zjistí, že obviněný komunikuje se svým obhájcem, takto získané informace nelze použít pro účely trestního řízení a musí se předepsaným způsobem neprodleně zničit. Avšak na druhé straně nelze opomíjet výjimky, kdy je sledování komunikace mezi obviněným a jeho obhájcem dovoleno. Obecně platí, že do práva na obhajobu nemůže být zasazeno ani v případě zaznamenání rozhovoru či jiné komunikace mezi obviněným a obhájcem. Ústavně zaručená výjimka zásahu do tajemství dopravovaných zpráv neplatí při komunikaci mezi obhájcem a jeho klientem, jestliže orgány činné v trestním řízení mají důvodný předpoklad, že obhájce sám páchá trestnou činnost nebo se na trestné činnosti podílí. V takových případech nelze omlouvat trestné jednání obhájce a je možné odposlouchávat a sledovat komunikaci obhájce. I obhájce může být osobou trestně odpovědnou, a proto je nutné pamatovat, že v důvodných případech lze použít odposlech i na komunikaci mezi obhájcem a obviněným. Tato skutečnost je pak potvrzena v současné době již ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu a Ústavního soudu.⁵⁸ Zákon o advokacii v § 1 stanovuje, že advokát poskytuje právní pomoc či jinak řečeno právní služby, kdy ochranu požívá komunikace s klientem⁵⁹, nicméně na druhé straně je nutné pamatovat, že co není výkonem advokacie, nemá právo na ochranu vyššího stupně. Za takovou činnost může být považováno jednání obhájce ku jeho prospěchu (ku prospěchu advokáta), zakládající znaky trestného činu nebo se zájmy rozpornými s klientem.

Nicméně v praxi se lze setkat i s opačným závěrem, zejména z řad advokátů, což se však jeví pochopitelné z jejich strany. Poměrně přiléhavě problematiku odposlechů klasických i prostorových stran komunikace mezi obhájcem a klientem předestírá Marešová ve svém článku⁶⁰, v němž mimo jiné konstatuje nové navrhované znění právní úpravy důvěrné informace mezi obhájce a klientem, přičemž důvěrnost informací mezi těmito osobami by měla podléhat ochraně v jakékoliv formě (ústní, písemná, datová) ve fázi před zahájením trestného stíhání, tak rovněž po něm. K výkladu § 88 a § 158d tr. ř.

⁵⁸ Srov. např. nález Ústavního soudu dne 3. 1. 2017 sp. zn. III. ÚS 2847/14.

⁵⁹ § 1 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ MAREŠOVÁ, Eliška. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu podezřelého a advokáta: zamýšlení se nad aktuálními možnostmi využití § 88 odst. 1 věty třetí TrŘ, *Trestněprávní revue*, 2020, č. 4, s. 201.

se vyjadřoval rovněž Ústavní soud v usnesení ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3142/19, podle něhož se tato ustanovení vztahují k osobě obviněné, proti níž bylo zahájeno trestní stíhání podle § 160 tr. ř.⁶¹ Porušením práva na obhajobu není ani použití záznamů pořizovaných při sledování osob a věcí podle § 158d tr. ř. v jiné trestní věci, jestliže se jedná o důkazy neopakovatelné (§ 160 odst. 4 tr. ř.), kdy je jejich použití opodstatněné.⁶²

Rovněž je potřebné akcentovat, že zákonodárce bez hlubšího zamyšlení nad jednotlivými požadavky kladenými na orgány činné v trestním řízení, jež by odpovídaly určitému propojení všech operativně pátracích prostředků, dokládá skutečnost spočívající v tom, že zatímco u použití agenta je povinen průběžně a nejpozději po třech měsících provádět zkoumání trvání důvodů státní zástupce, v případě prostorových odposlechlů tuto kontrolu provádí policista nebo příslušný útvar Policejního sboru, které vedly k vydání příkazu k pořizování obrazových, zvukových nebo obrazově zvukových záznamů, a jestliže důvody pominuly, musí se pořizování obrazových, zvukových nebo obrazově zvukových záznamů skončit, a to i před uplynutím doby stanovené v povolení sledování osob a věcí podle odst. 2 nebo odst. 3.⁶³

Shodnou úpravu operativně pátracího prostředku sledování osob, ovšem pouze podle odst. 2 (tedy na základě povolení státního zástupce, kdy dochází k pořizování zvukových, obrazových nebo jiných záznamů) stran provedení daného operativně pátracího prostředku bez předchozího souhlasu státního zástupce ve věcech, které nesnesou odkladu a u nichž je nutno dodatečně bezodkladně požádat o dodatečné povolení⁶⁴, nalezneme u předstíraného převodu.⁶⁵

Prostorové odposlechy tak jsou jediným operativně pátracím prostředkem, u něhož je explicitně stanovena maximální doba trvání povolení operativně pátracího prostředku⁶⁶, byť obdobně jako u použití agenta⁶⁷ je možno

⁶¹ Ústavní soud v případě SMS zpráv zaslaných advokátovi ještě před tím, než se stala jeho obhájkyní, a než byl zadržen jako podezřelý, vyslovil názor, že projev vůle stěžovatele nechat se zastupovat konkrétním obhájcem není možno považovat za jednání podléhající advokátnímu tajemství.

⁶² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 8 Tdo 583/2009.

⁶³ DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní řád. Komentář* (§ 158c). Praha: Wolters Kluwer, 2017, 2552 s.

⁶⁴ § 158d odst. 5 tr. ř.

⁶⁵ § 158c odst. 3 tr. ř.

⁶⁶ Maximálně 6 měsíců podle § 158d odst. 4 tr. ř.

⁶⁷ § 158e odst. 4 tr. ř.

povolení následně opakovaně prodlužovat. Úprava požadavků obsahu odůvodnění a obligatorních náležitostí povolení prostorových odposlechů se tak vyrovnává úpravě požadavků na vydání povolení a žádosti. Na samotné povolení pak jsou kladeny mnohem vyšší požadavky, jež musí po obsahové stránce plnit, což plně koresponduje s požadavky u použití agenta nebo klasických odposlechů, a tím se výrazně odlišují od ostatních operativně pátracích prostředků.

Trestní řád se v jistém smyslu chová rozpačitě k použití operativně pátracího prostředku jako důkazu, neboť operativně pátrací prostředky samy o sobě důkaz nejsou.⁶⁸ Jak již bylo shora uvedeno, záznam pořízený při sledování použit lze použít jako důkaz v trestním řízení, nicméně pouze za velmi striktně daných podmínek, je třeba k němu připojit protokol s náležitostmi uvedenými v § 55 a 55a tr. ř., tj. obecnými náležitostmi. Jestliže se má obrazový, zvukový nebo obrazově zvukový záznam použít jako důkaz, postupuje se přiměřeně podle § 115 odst. 6 tr. ř. Jen na okraj je vhodné se zmínit, že jako důkaz nelze v trestním řízení využít informace získané zpravodajskými službami⁶⁹, např. ani odposlech legálně získaný zpravodajskou službou s výjimkou dostatečně závažné trestné činnosti, neboť nedosahují zpravodajské služby nedosahují toliko garančních záruk v kontextu ochrany soukromí jako tr. ř.⁷⁰

S problematikou dokazování se setkáváme stran sledování osob a věcí ve vztahu použitelnosti záznamu pořízeného při sledování a připojený protokol v jiné trestní věci. V posledních letech k tomuto tématu však nepanoval stejný závěr o použitelnosti záznamu ze sledování osob a věcí v jiné trestní věci co se týče sledování osob a věcí provedených podle odst. 3.

4.1 Problematické ustanovení § 158d odst. 10 tr. ř.

Nejzásadnější nedokonalost právní úpravy ve vztahu k prostorovým odposlechům a s ohledem na problémy v praxi přináší nejednoznačně formulovaný odst. 10 (§ 158d tr. ř.), neboť soudní praxe na jednoznačném postupu

⁶⁸ FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 376.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 3038/07.

⁷⁰ BUDKA, Ivan. Využití právních nástrojů pro potírání organizovaného zločinu (poznatky z výzkumu). *Trestněprávní revue*, 2018, č. 11–12, s. 266.

ohledně využití záznamu ze sledování osob a věcí provedeného a povoleného podle § 158d odst. 3 tr. ř., tj. při němž dochází k zásahu do soukromí, obydlí atd., dlouhá léta nemohla shodnout. Tzv. světlo na konci tunelu vnesl do rozhodování a zákonitosti využití prostorových odposlechů ve všech případech Nejvyšší soud.

Nicméně nelze pominout skutečnost, že poněkud nešťastným způsobem, neboť do zelené sbírky vložil své dvě předchozí rozhodnutí, jež sice na otázku použitelnosti záznamu prostorových odposlechů v jiné trestní věci odpověděl, avšak poněkud stroze a bez bližší argumentace, jež by při tak výrazném zásahu do práva na soukromí, zejména zdůrazněním zásady přiměřenosti. Tudíž z pohledu možné rekonstrukce trestního řádu, nebo alespoň novelizace operativně pátracích prostředků, je nezbytné výrazněji zasáhnout i do uváděného ustanovení. Jestliže předmětné ustanovení podrobíme kritice s ohledem na obdobnou právní úpravu klasických odposlechů, při nichž nedochází k tak rozsáhlému a intenzivnímu zásahu do práv odposlouchávaného jako v případě sledovaného podle odst. 3 (§ 158d tr. ř.). Odůvodnění usnesení by si tak zasloužilo jistě větší míru péče a preciznosti, neboť se jedná o významově podstatné rozhodnutí, jestliže prostorovými odposlechy v obydlích dochází k nejinvazivnějším zákrokům do soukromí osob, a to nejen těch přímo sledovaných. Právě z tohoto důvodu by bylo na místě doplnění dalších podmínek pro výklad ustanovení § 158d odst. 10 tr. ř. a použitelnosti záznamů ze sledování provedeného podle § 158d odst. 3 tr. ř., zejména zásady přiměřenosti, užšímu okruhu trestných činů, jakož tomu je u odposlechů podle § 88 odst. 1, 6 tr. ř. Jestliže se objevují názory ohledně analogie § 158d odst. 10 tr. ř. a § 88 odst. 6 tr. ř. (podobnost obou institutů, povolení ze strany soudce), nelze je považovat za zcela liché, ovšem za předpokladu, že by musely být splněny všechny podmínky, jež jsou kladeny na povolení klasických odposlechů, tj. včetně okruhu závažnějších úmyslných trestných činů (vymezení trestní sazbou) nebo taxativně vyjmenovaných trestných činů, u nichž by bylo možné užít záznamy ze sledování provedených postupem podle § 158d odst. 3 tr. ř. i v jiné trestní věci. Problematická neúplná úprava sledování osob a věcí ve vztahu k použití záznamů ze sledování v jiné trestní věci jako důkazu měla být vyřešena zasedáním trestního kolegia Nejvyššího soudu, který do sbírky rozhodnutí

zahrnul usnesení s právní větou o použitelnosti prostorových odposlechnů provedených podle § 158d odst. 3 tr. ř. v jiné trestní věci ve smyslu ustanovení § 158d odst. 10 tr. ř. Nicméně byt' lze ve své podstatě s argumentací senátů 7 Tdo a 8 Tdo v usnesení ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. 7 Tdo 865/2020, a taktéž v usnesení ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 8 Tdo 647/2020, souhlasit, nezohledňují specifičnost ustanovení § 158d odst. 3 tr. ř. a výrazný zásah do práva na soukromí, jestliže dochází k zásahu do nedotknutelnosti obydlí za použití technických prostředků. Argumentaci ohledně výkladu odst. 10 předmětného ustanovení spočívající v provázanosti odst. 2 odst. 3 téhož ustanovení nelze upřít relevanci, resp. je možno souhlasit, že ustanovení § 158d odst. 3 tr. ř. neupravuje zvláštní, speciální institut v podobě sledování uskutečněného na základě předchozího povolení soudce, ale pouze klade náročnější podmínky na povolovací proces sledování, při kterém mají být pořizovány záznamy ve smyslu § 158d odst. 2 tr. ř. Je evidentní, že první tři odstavce ustanovení § 158d tr. ř. navzájem na sebe navazují. Ve vztahu ke shora uváděným závěrům by se mělo vycházet ze skutečnosti, že odkaz na odst. 2 v § 158d odst. 10 tr. ř. se nevztahuje k subjektu povolující prostorové odposlechy (státní zástupce vs. soudce), nýbrž k provedení sledování prostřednictvím technických prostředků, které je uskutečňováno rovněž v případech sledování, jímž dochází k zásahu do nedotknutelnosti obydlí, do listovního tajemství nebo je zjišťován obsah jiných písemností a záznamů uchovávaných v soukromí za použití technických prostředků.

V případě § 158d odst. 3 tr. ř. jde o takový zásah do soukromí, jež je podmíněn předchozím rozhodnutím soudce.⁷¹ V případech uvedených v § 158d odst. 3 tr. ř. jde o závažnější zásah do soukromí než v případech uvedených v odst. 2. To je důvod, proč je nutno danou otázku pečlivě zvažovat. Ani v případě povolení sledování soudcem nezaniká právo na soukromí zakotvené v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. V každém konkrétním případě, v každé konkrétní trestní věci, stojí proti sobě právo na soukromí na jedné straně a veřejný zájem na objasnění trestné činnosti na straně druhé, proto při aplikaci § 158d odst. 10 tr. ř. je vždy nutno zvažovat použití záznamu ze sledování osob a věcí podle § 158d odst. 2, 3 tr. ř. jako důkazu v jiné trestní věci.

⁷¹ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2806/08.

V souladu se systematickým a logickým výkladem § 158d odst. 3 tr. ř. lze dospět k závěru, že odst. 3 neupravuje zvláštní ani speciální institut v podobě sledování skutečného na základě předchozího povolení soudce⁷², ale pouze klade náročnější podmínky na povolení sledování osob a věcí, při němž jsou pořizovány zvukové, obrazové nebo jiné záznamy, a tímto sledováním osob a věcí je zasahováno do nedotknutelnosti obydlí, do listovního tajemství nebo zjišťován obsah jiných písemností a záznamů uchovávaných v soukromí za použití technických prostředků. Na druhé straně však není vyřešena otázka zásady přiměřenosti, na jedné straně obecně stanovena stran všech operativně pátracích prostředků, ovšem pokud má být vyřešena bez větších pochybností použitelnost prostorových odposlechů v jiné trestní věci, resp. záznamů z nich, mělo by být nezbytné v rozhodnutích Nejvyššího soudu klást větší důraz a výslovně stanovit v souladu se zákonem jasné podmínky, zejména s ohledem na zásadu přiměřenosti⁷³, jež není dodatečně v předmětných dvou rozhodnutích Nejvyššího soudu zohledněna. Nejvyšší soud v usnesení ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. 7 Tdo 865/2020, dospěl k závěru o zásadní procesní použitelnosti záznamů povolených soudcem v jiné věci, přičemž učiněný závěr podpořil argumentací o významově širším pojetí pojmu provedení než pojem povolení. Rovněž komentář C. H. Beck bez dalšího odkazuje na analogické použití § 88 odst. 6 tr. ř., aniž by specifikoval více podmínky. Je nutné si uvědomit vzhledem ke skutečностям uvedeným shora, že na povolení prostorových odposlechů je kladeno mnohem nižší míra požadavků.

Ve vztahu ke sledování osob a věcí se tato zásada projevuje již v zákonném omezení použití tohoto institutu tím, že je stanovena podmínka úmyslných

⁷² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 8 Tdo 647/2020.

⁷³ Zásada přiměřenosti neboli zdrženlivosti spočívá v postupu orgánů činných v trestním řízení v tom smyslu, aby co nejméně zasahovaly do základních lidských práv a svobod v souladu s výrazem humanitnosti trestního řízení a úcty k lidským právům a svobodám. Zásadu přiměřenosti lze chápat jako korektiv, který nevylučuje trestní stíhání ani použití donucovacího opatření, ale v každém stadiu, tedy v přípravném řízení se shora uvedená zásada musí projevit tím, že čím větší zásah do osobnostních práv hrozí, tím větší je kladena povinnost náležitého odůvodnění takového opatření na orgány činné v trestním řízení. Ve vztahu ke sledování osob a věcí se tato zásada projevuje již v zákonném omezení použití tohoto institutu tím, že je stanovena podmínka úmyslných trestních činů a pouze v míře nezbytně nutné, tj. nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo. Zákodárce tak ustanovil obecné požadavky, jež musí být splněny, především subsidiarity.

trestných činů⁷⁴ a pouze v míře nezbytně nutné,⁷⁵ tj. nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo-li by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo.⁷⁶ Zákonodárce tak ustanovil obecné požadavky, jež musí být splněny, především subsidiarity. Použitím shora uvedených utajovaných prostředků dochází nejen k omezení a narušení práv a svobod osob podezřelých z trestné činnosti, ale i jejich nejbližších – rodiny, přátel, spolupracovníků, jinak řečeno osob, s nimiž se setkávají, píšící či jiným způsobem komunikují.

Jestliže je v případě prostorového odposlechu provedeného podle § 158d odst. 3 tr. ř. zasahováno do nedotknutelnosti obydlí, jedná se o bezpochyby o citelnější zásah do práv sledovaného nežli v případě odposlechu podle § 88 tr. ř. Obydlí je vymezeno v § 133 tr. zákoníku a jeho nedotknutelnost je vyjádřeno v čl. 12 Listiny základních práv a svobod. Při vstupu do obydlí nesmějí být provedeny žádné jiné úkony než takové, které směřují k umístění technických prostředků. Některá sledování zasahují do práv na ochranu soukromí méně intenzivně než jiná. Nicméně byť jsou oba instituty povolovány soudcem, pro klasické odposlechy jsou kladeny mnohem vyšší nároky.⁷⁷

Lze uvést rozdílnost názorů zaujatou v komentářích k trestnímu řádu, tj. komentáře od nakladatelství C. H. Beck a Wolters Kluwer, kde komentář k § 158d vypracoval JUDr. Lata.⁷⁸ Oba uvedené komentáře lze bezpochyby považovat za důvěryhodný zdroj, zpracovaný excelentními a erudovanými odborníky na trestní právo, ovšem na zodpovězení a výkladu § 158d odst. 3 tr. ř. ve vztahu k § 158d odst. 10 tr. ř. se neshodly.⁷⁹

⁷⁴ § 158b odst. 1 tr. ř.

⁷⁵ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 15–105.

⁷⁶ § 158d odst. 2 tr. ř.

⁷⁷ Podstatný rozdíl představuje okruh trestných činů, pro něž lze sledování podle odst. 3 povolit na jedné straně a na straně druhé pro klasické odposlechy. U klasických odposlechů je stanovena podmínka nikoliv pouze úmyslných trestných činů, nýbrž zároveň minimální horní hranice trestní sazby nejméně 8 let, dále taxativně uvedené trestné činy a současně trestné činy, u nichž to dovoluje mezinárodní smlouva. Pokud bychom v praxi v konkrétním případě uvažovali o použití prostorového odposlechu povoleného a provedeného podle § 158d odst. 3 tr. ř. pro jinou trestní věc podle § 158d odst. 10 tr. ř., pak by se jiná věc měla týkat minimálně okruhu trestných činů vymezených pro odposlechy podle § 88 odst. 1 tr. ř. a nikoliv jen pro bagatelní trestnou činnost.

⁷⁸ DRAŠTIK, Antonín a kol. *Trestní řád. Komentář (§ 158d)*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 2552 s.

⁷⁹ Podrobněji problematika použití záznamů ze sledování osob a věcí v jiné trestní věci je rozebrána In: SKALICKÁ, Veronika. Použitelnost prostorových odposlechů v jiné trestní věci. *Státní zástupitelství*, 2021.- v recenzním řízení

4.2 Podobnost prostorových odposlechů a klasických odposlechů

Svou povahou, byť jsou zařazeny mezi operativně pátrací prostředky, mají prostorové odposlechy mnohem blíže ke klasickým odposlechům, proto by jejich právní úprava měla být co nejvíce blížká a obdobná jako v § 88 tr. ř. Odposlech, když se řekne slovo „odposlech“ většina z nás si nejdříve vybaví odposlouchávací zařízení v bytě, špionážní techniku nebo jiná technická zařízení umístěná uvnitř budov. V pojetí trestního práva procesního však naše představy o institutu odposlechu musíme považovat za liché, neboť pojetí odposlechu vymezeném v trestní řádu se značně liší.

Odposlech společně se záznamem o telekomunikačním provozu zakotvený v § 88 tr. ř. představuje zajišťovací institut.⁸⁰ V rámci systematizace trestního řádu jej zákonodárce zařadil mezi předběžná opatření a zajištění osob a věcí důležitých pro trestní řízení v hlavě IV. Svou povahou má nejbližší k operativně pátracím prostředkům, které jsou zařazeny do hlavy IX pod postup před zahájením trestního stíhání.⁸¹ Podstatou odposlechu je zaznamenávání obsahu komunikace prováděné prostřednictvím telekomunikačního provozu.

S neomezeným přístupem k internetu a komunikace uskutečňované prostřednictvím sociálních sítí a e-mailů, se zvyšuje i počet příkazů na e-mailové schránky. Nejen pachatelé, ale celá společnost v rámci České republiky je ovlivněna digitálními médii s připojením k internetu. Především chytré mobilní telefony představují studnici počtu aplikací, prostřednictvím nichž lze komunikovat a představují tak Pandořinu skříňku s daty a informacemi o našich životech, neboť to jsou právě mobilní telefony, které využíváme ke každodenním činnostem a zpravidla máme mobilní telefony neustále u sebe i z důvodu snadného přístupu na internet. Hranicním momentem, kdy se orgán činný v trestním řízení v případě e-mailu rozhoduje, podle jakého ustanovení a institutu zakotveného v trestním řádu bude postupovat, sehrává okamžik odeslání zprávy (textu). Orgán činný v trestním řízení tak musí zvážit jednak operativně pátrací prostředek sledování osob a věcí podle § 158d odst. 3 tr. ř. a jednak klasický odposlech a záznam telekomunikačního provozu podle § 88 tr. ř.

⁸⁰ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.

⁸¹ § 158b tr. ř.

Prostorový odposlech jako operativně pátrací prostředek sledování osob a věcí představuje získávání poznatků o osobách a věcech prováděné utajovaným způsobem technickými nebo jinými prostředky. Podstatou institutu sledování osob a věcí je výkon v utajovaném režimu zaměřený na sledovanou osobu nebo věc. Klasický odposlech je pak stěžejní prostředek pro odhalování a vyšetřování trestných činů, při nichž jsou využívány telefony a jiná zařízení umožňující přenos dat a informací, zpravidla telekomunikace a informační a komunikační technologie. Zároveň jako zajišťovací úkon představuje jeden z nejzásadnějších zásahů do lidských práv a svobod v podobě čl. 13 Listiny základních práv a svobod.

Určení hranice mezi těmito procesními prostředky lze učinit rovněž podle charakteru zaměření nástroje. Za současného legislativního stavu se doporučuje, aby odposlech a záznam telekomunikačního provozu směřoval zejména vůči určitému komunikačnímu kanálu, přes který vzájemně komunikují konkrétní osoby. Podstatou je tedy zachytávání jím přenášených zpráv v reálném čase v rámci přenosové trasy tohoto kanálu. Oproti tomu sledování osob a věcí podle § 158d odst. 3 tr. ř. by mělo vycházet již ze svého názvu a směřovat k určité věci či určité osobě. V odborné literatuře se lze setkat s názorem, že k institutu tzv. prostorového odposlechu podle § 158d tr. ř. se nachází ve vztahu speciality kromě nástroje odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 tr. ř. rovněž i nařízení vydání údajů o telekomunikačním provozu podle § 88a tr. ř.⁸² S takovým tvrzením se však nelze ztotožnit ani v jednom případě. Shora uvedené instituty mají zcela rozlišný účel. Je mono se přiklonit i názoru, že „*v jednom případě jde o oprávnění k určité činnosti a ve druhém o žádost o informaci, kdy institut podle § 88a se tak jeví bližší a mající vztah speciality k institutu jinému, totiž ke dožádání podle § 8 odst. 1. Je pak obecně na taktice OČTŘ zvolit, zda údaje bude po někom žádat (třeba postupem dle § 88a) nebo je bude získávat svojí činností (třeba postupem podle § 158d).*“⁸³

Nutno dodat, že použití operativně pátracích prostředků, zejména podle § 158d odst. 3 tr. ř., nevyžaduje čistě toliko formální postup jako v případě

⁸² DOSTÁL, Otto. Zajišťování důkazů u počítačové kriminality – sledování, důkazy od oznamovatele (3. díl). *Trestněprávní revue* [online]. 2019, č. 5, s. 104 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxi4s7gvpngxzrga2a&crowIndex=0#>

⁸³ Ibid.

odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 tr. ř. Obecně je možné uvést, že sledování osob a věcí lze v podstatě používat v případech, kde existuje jakési podezření ze spáchání trestné činnosti, nicméně použití jiných prostředků by vedlo k obtížnému zadokumentování ověřené skutečnosti a bez jistoty výsledku, že zvolený způsob povede k případnému odhalení trestné činnosti⁸⁴. Postup podle § 158d odst. 3 tr. ř. se častěji využívá i ohledem na skutečnost, že ani v tomto případě není zapotřebí součinnosti poskytovatele služby e-mailové pošty. V případě zpětného zajišťování e-mailové komunikace převažují návrhy na povolení sledování osob a věcí podle § 158d odst. 3 tr. ř.⁸⁵ Podle ustanovení § 158d odst. 3 je policejní orgán při sledování osob a věcí oprávněn žádat v rozsahu potřebném pro plnění konkrétního úkolu od fyzických a právnických osob zajištění (telekomunikační) předávání dat souvisejících s poskytováním telekomunikační služby⁸⁶ způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup.

Rozdílnost mezi oběma instituty spočívá rovněž v aprobační činnosti. V odborné literatuře se uvádí, že příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu je rozhodnutím *sui generis*.⁸⁷ S tímto tvrzením se dá souhlasit. Je tedy nezbytné na něj klást minimálně požadavky stanovené v § 134 tr. ř. Rozhodnutí svého druhu se řeší operativně některé otázky, v nichž je potřeba rozhodnout, avšak rozsudek nebo usnesení není vzhledem ke specifčnosti povahy takového rozhodnutí možné užít⁸⁸ a provádí se v neveřejném zasedání bez přítomnosti slyšení stran. Naopak u prostorových odposlechů dochází k zákonnému provedení sledování osob a věcí podle § 158d odst. 2,

⁸⁴ Z jiných skutečností a indicií vyplývá podezření o páčání konkrétní/konkretizované trestné činnosti, konkrétní/konkretizovanou osobou osobami, souvislost činnosti sledovaných osob s činností konkrétně porušující zájmy chráněné trestním právem, přičemž již v žádosti se tyto skutečnosti musí v rámci odůvodnění objevit.

⁸⁵ Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 3. 10. 2013 sp. zn. III. ÚS 3812/2012.

⁸⁶ MATES, Pavel a Vladimír SMEJKAL. Právní ochrana a monitorování písemností a telekomunikací. *Právní rozhledy* [online]. 2001, č. 11, s. 534 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgfpxa4s7geyv6427guzti&rowIndex=0>

⁸⁷ Např. TOMAN, Petr. Náležitosti příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 7.

⁸⁸ Jedná se zejména o specifický obsah, odlišný režim doručování (oznámení), nemožnost použití aj. Srov. MATOČHA, Jakub. Míra a způsob ingerence soudce v přípravném řízení – povolovací procesy. In: GRIVNA, Tomáš a Hana ŠIMÁNOVÁ (eds.). *Přípravné řízení dnes a zítřka*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019, s. 230.

3 tr. ř. na základě „pouhého“ povolení, a to jak v případě státního zástupce, tak soudce. Povolení bývá řazeno mezi opatření, která nemají blíže vymezenou podobu.⁸⁹ Nicméně trestní řád v odst. 4 (§ 158d) stanovuje na obsah povolení u prostorových odposlechů konkrétní požadavky odůvodnění. Tímto má v tomto případě povolení zákonem předvídanou podobu s požadovanými náležitostmi a blíží se tak rozhodnutí *sui generis*⁹⁰, čím se blíží k příkazu k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. Pokud tedy bude vydán příkaz k odposlechu a záznamu telekomunikačního, bude takový příkaz zjednodušeně řečeno splňovat rovněž mírnější podmínky sledování osob a věcí, kdy účel institutu je v daném případě shodný.

	Prostorové odposlechy	Klasické odposlechy
okruh TČ	úmyslné TČ	zločin s horní hranicí nejméně 8 let + vyjmenované TČ + úmyslný TČ, k jehož stíhání zavazuje mezinárodní smlouva
zákonný důvod použití	nesmí sledovat jiný zájem než získané skutečnosti důležité pro trestní řízení, jen nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo dosažení by bylo jinak podstatně ztíženo	důvodný předpoklad, že jím budou získány skutečnosti významné pro trestní řízení a nelze-li sledovaného účelu dosáhnout jinak nebo bylo by jinak jeho dosažení podstatně ztíženo
dělení	a) zvukové, obrazové a jiné záznamy jako důkaz, b) získávání poznatků o osobách a věcech prováděné utajovaným způsobem technickými nebo jinými prostředky	–
komunikace mezi obhájcem a klientem	nelze použít komunikace poznatky z komunikace mezi obhájcem a obviněným	nepřípustné -> zničení, založení protokolu
kdo povoluje	státní zástupce, soudce na žádost státního zástupce	předseda senátu, soudce na návrh státního zástupce
obsah povolení	konkrétní podezření na konkrétní trestnou činnost, údaje o věcech a osobách, doba	uživatelská adresa, zařízení, osoba uživatele, odkaz na mezinárodní smlouvu, doba, konkrétní skutkové okolnosti

⁸⁹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2001–2011.

⁹⁰ Nejvyšší soud v rámci usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 6 Tz 3/2017, považoval i povolení sledování osob a věcí rozhodnutím *sui generis*.

	Prostorové odposlechy	Klasické odposlechy
forma povolení	povolení státního zástupce, soudce	příkaz
maximální doba povolení	6 měsíců	4 měsíce
možnost prodloužení	opakovaně opět pouze maximálně na dobu 6 měsíců	opakovaně opět pouze maximálně na dobu 4 měsíců
zahájení úkonu dříve nežli je vydáno povolení	dodatečná žádost do 48 hod, nesnese-li věci odkladu (pouze pro odst. 2)	-
lze uskutečnit se souhlasem?	souhlas sledovaného	nařídit a provést bez příkazu pro taxativně uvedený TČ se souhlasem uživatele odposlouchávané stanice
lze použít jako důkaz?	protokol pro použití záznamu jako důkaz s náležitostmi podle § 55 a § 55a tr.ř.	protokol pro použití záznamu jako důkaz s uvedením místa, času, způsobu a obsahu provedeného záznamu, orgán pořízení záznamu
jestliže nebyly zjištěny skutečnosti významné pro trestní řízení	zničení	bezodkladně zničení do 3 let od pravomocného skončení věci s výjimkou (v případě mimořádně opravného prostředku po ukončení či novém pravomocném skončení věci)
nutná součinnost?	součinnost provozovatelů telekomunikační činnosti a jiné osoby, pošta a jiné dopravní služby	–
použití v jiné trestní věci	lze použít v jiné trestní věci, jestliže v nové věci jde o úmyslný trestný čin nebo souhlasí-li sledovaná osoba	lze použít v jiné trestní věci, jestliže v nové věci jde TČ, pro něhož je možné odposlech a záznam telekomunikačního provozu nařídit nebo souhlasí-li uživatel odposlouchávané stanice
kdo provádí	policejní orgán	Policie ČR
explicitně stanovená povinnost ukončit před koncem povolené doby	ne, avšak mělo by vyplývat z povahy institutu	průběžné vyhodnocování, zda důvody trvají, jinak ihned ukončit

	Prostorové odposlechy	Klasické odposlechy
explicitně stanovené povinnosti v tr.ř. pro policejní orgán ve vztahu k manipulaci	-	označení záznamů, spolehlivě uschovat, zajištění ochrany před neoprávněným zneužitím
explicitně tr. ř. stanovena povinnost pro informování odposlouchávané/ sledované osoby	-	po PM skončení věci informace policejní orgán/ státní zástupce/ předseda senátu soudu prvního stupně osobu uživatele odposlouchávaného zařízení nebo uživatelské adresy
zvláštní přezkum mimo řádné a mimořádné opravné prostředky	-	možnost přezkumu zákonnosti příkazu u Nejvyššího soudu do 6 měsíců od doručení informace

5 Závěrem de lege ferenda úvahy nad úpravou operativně pátracích prostředků

5.1 Jaká se v současné době navrhuje změna?

Podle našich posledních dostupných informací ohledně poslední navrhované úpravy sledování⁹¹ má být pojem obrazové, zvukové nebo jiné záznamy být nahrazen pojmem „technický záznam“ (odst. 2). Rovněž by mělo dojít k zpřísnění okruhu trestných činů, u nichž by bylo možné zasáhnout do obydlí nebo jiných prostor (odst. 3), které nejsou veřejně přístupné a ve které může dojít k zásahu do soukromí ve srovnatelné míře, nebo zjišťován obsah komunikace uchovávané v soukromí nebo údaje s ní související za použití technických prostředků, bude možno provádět jen v řízení vedeném pro úmyslný trestný čin, na který trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 3 roky, a pro taxativně uvedené trestné činy nebo pro úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, na základě předchozího povolení soudce pro přípravné řízení. Při vstupu do obydlí nebo jiné prostory anebo do počítačového systému nesmějí být provedeny žádné jiné úkony než takové, které směřují k umístění technických prostředků.

⁹¹ Návrh projednáváný v pracovní skupině na Ministerstvu spravedlnosti.

Oproti stávajícímu stavu by rovněž mělo dojít ke zpřísnění podmínek při nahrávání obrazu nebo zvuku v nově vymezeném odst. 3, a to tak, že se zavede nový upgradovaný odstavec (odst. 4): „*Pokud má být při sledování uvedeném v odstavci 3 písm. a) prováděno nahrávání obrazu nebo zvuku, lze takový úkon provést jen v řízení vedeném pro zločin, na který trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně 8 let, pro trestný čin taxativně výslovně uvedený nebo pro jiný úmyslný trestný čin, k jehož stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva.*“, přičemž pro třetí odstavce by měla být doba povolení sledování rovněž pouze 4 měsíce jako u klasických odposlechů, pro odst. 2 by mělo zůstat zachováno 6 měsíční období.

Bez povšimnutí nesmí zůstat ani nově navrhovaná bezodkladnost v případech odst. 3 a 4, kdy v případě řízení o teroristickém trestném činu (§ 129a trestního zákoníku), trestném činu účasti na teroristické skupině podle § 312a trestního zákoníku, financování terorismu podle § 312d trestního zákoníku, podpory a propagace terorismu podle § 312e trestního zákoníku, vyhrožování teroristickým trestným činem podle § 312f trestního zákoníku, neoprávněného přístupu k počítačovému systému a neoprávněného zásahu do počítačového systému nebo nosiče informací podle § 230 odst. 4 písm. c tr. zákoníku), lze sledování podle odstavců 3 a 4 zahájit v přípravném řízení jen na základě předchozího souhlasu státního zástupce. Státní zástupce je však povinen bezodkladně soudce pro přípravné řízení o povolení dodatečně požádat, a pokud je do 48 hodin neobdrží, je policejní orgán povinen sledování ukončit, případný technický záznam zničit a informace, které se v této souvislosti dozvěděl, nijak nepoužít.

Mimo jiné a na závěr je možné ještě dodat, že je plánován rovněž přezkum sledování osob a věcí ve smyslu navrhovaného odst. 4, tj. při němž dochází k záznamu obrazu nebo zvuku a je zasahováno do obydlí (a dále podle návrhu rekodifikované předpisu) na obdobném principu, jako tomu v současné době u odposlechů podle § 88 tr. ř., k čemuž je podle zákona oprávněn speciální senát Nejvyššího soudu.⁹²

⁹² V současné době senát 4 Tdo ve složení JUDr. Ondrušová, JUDr. Hrabec a JUDr. Pácal.

5.2 Co tedy navrhujeme?

Současnou právní úpravu operativně pátracích prostředků považujeme hned z několika důvodů za nedostatečnou. Jedním z důvodů je nesystematické zařazení této problematiky mimo veškeré ostatní formy získávání důkazních materiálů.⁹³ Dalším z důvodů je mimořádná stručnost této úpravy, přičemž tato stručnost nereflktuje závažnost realizace těchto institutů a intenzitu zásahů do základních práv a svobod, ke které při jejich realizaci dochází. Zaměříme se proto na to, jakým způsobem by bylo vhodné se s touto problematikou vypořádat v budoucí právní úpravě.

Jak s těmito instituty naložit z hlediska systematiky zákona? Je potřeba poukázat na fakt, že ačkoliv operativně pátrací prostředky samy o sobě důkazem nejsou, logicky souvisí s problematikou získávání důkazních materiálů (resp. samy o sobě jsou určitým procesem, který vede k tomu, aby byl učiněn pokus získat informace důležité pro trestní řízení, které mohou v určité formě posloužit jako důkaz). Bylo by proto vhodné s těmito veškerými formami zajišťování osob, věcí a skutečností důležitých pro trestní řízení pracovat v jednom určitém organizačním celku zákona, abychom docílili toho, že by tyto spolu související instituty byly upraveny pospolu a oddělili jsme tak tuto úpravu od dalších částí zákona věnovaných jiným logickým celkům významným z hlediska trestního řízení.

Dalším zmíněným problémem je přílišná strohost úpravy s ohledem na význam těchto institutů a závažnost jejich použití. Nad rámec toho není ani nijak komplexněji řešena použitelnost získaných nahrávek v jedné trestní věci pro jinou trestní věc. Zároveň nejsou dle našeho názoru dány dostatečné zákonné požadavky v případě nejintenzivnějších zásahů do základních lidských práv a svobod. Tímto máme na mysli zejména uskutečňování prostorových odposlechnů, případně vzdáleného vytežování obsahu PC a jiné podobné úkony, při kterých dochází k zásadnímu zásahu do základních práv a svobod jednotlivců. V takové situaci je po nikoliv krátkou dobu narušeno soukromí dotčené osoby (resp. osob), jsou zaznamenávány nejintimnější skutečnosti z prostředí, kde mají tyto osoby pocit, že jsou „v bezpečí“.

⁹³ Část první, hlava čtvrtá – předběžná opatření a zajištění osob a věcí důležitých pro trestní řízení (§ 67–§ 88o tr. ř.) v kontrastu s částí druhou, hlavou devátou (§ 158–§ 159d tr. ř.) – postup před zahájením trestního stíhání.

Možnost realizace těchto úkonů takovým způsobem vyplývá ze samotné současné koncepce operativně pátracích prostředků a navazující praxe, která „roubuje“ tyto zmíněné úkony právě na sledování osob a věcí podle § 158d trestního řádu. Jak však současný nevyhovující stav vhodně vyřešit?

Máme za to, že je zbytečné vymýšlet úplně od nuly již vymyšlené. Můžeme se inspirovat právní úpravou v zahraničí, a to takovou, která má již tyto problémy vyřešeny, přičemž nám postačí následně takovou úpravu zasadit do našeho práva koncepčně. Inspiraci jsme hledali především v Německu a ve Švédsku.⁹⁴ Důvody? Jde o evropské země, právní kulturou spíše podobné než nepodobné. Švédsko je sice podobné s jistými výhradami (zejm. v minulosti se do tamního soukromoprávního prostředí projevovaly vlivy common law a z hlediska procesního práva se naším pohledem velice zvláště jeví to, že mají jeden procesní předpis jak pro trestní, tak civilní řízení, což má však své výhody a nevýhody).⁹⁵

Současně máme za to, že právě teď je vhodný okamžik pro tento pomyslný radikální řez, při kterém odstraníme starou právní úpravu operativně pátracích prostředků, neboť v současnosti dochází k tvorbě nového právního předpisu. Je potřeba mít na mysli, že při přípravě tak zásadního předpisu, kterým trestní řád je, je nesmírně důležité se neomezit pouze na současné problémy právní praxe, ale musíme se rovněž nezbytně zabývat fungováním této úpravy v blízké budoucnosti, neboť technologický pokrok jde mílovými kroky kupředu, přičemž změny v rámci právních předpisů jsou pomalé a nereagují dostatečně rychle na tento vývoj.

Myslíme si proto, že vhodnou formou, jak se vypořádat se současnými nedostatky zejm. problematiky institutu sledování osob a věcí, by bylo vytvoření zvláštních ustanovení, která budou explicitně upravovat (nejen) problematiku prostorových odposlechů. Proč bychom měli zavádět nové instituty, když máme sledování osob a věcí? Budeme moci snadněji zavádět dílčí omezení jednotlivých institutů z hlediska jejich aplikace, tvořit zvláštní zákonné podmínky, nezávislé kontrolní orgány apod. Zároveň odpadnou

⁹⁴ Německý zákon Strafprozeßordnung v platném znění (tzv. StPO, trestní řád) a švédský zákon č. 1942:740 Rättegångsbalk (soudní řád).

⁹⁵ K problematice švédské úpravy byla rovněž vedena podrobná diskuse s panem profesorem Josefem Žílou, který působí na School of Law, Psychology and Social work při Örebro University ve Švédsku jako senior profesor trestního práva.

pochybnosti, zdali lze kupříkladu právě prostorový odposlech nějakým způsobem provádět a za jakých okolností bude jeho záznam spolu s protokolem použitelný jako důkaz v jiné trestní věci.

Naše představa je taková, že by mohl vzniknout základní katalog trestných činů, který bude zahrnovat společensky mimořádně závažné trestné činy společně s trestnými činy, k jejichž stíhání zavazuje vyhlášená mezinárodní smlouva.⁹⁶ Pro tyto trestné činy bude možné tyto jednotlivé formy získávání skutečností významných z hlediska trestního řízení, prostřednictvím kterých dochází k závažným zásahům do základních práv a svobod využít vždy bez ohledu na hrozící výši trestu. To vše samozřejmě za podmínky schválení soudem, příp. za dozoru dalších kontrolních orgánů. V jádru je smysl tohoto katalogu v tom, aby byly dány základní trestné činy, u kterých jasně stanovíme, že máme zájem na jejich potrestání bez ohledu na výši hrozícího trestu a umožníme tak využít veškeré nástroje trestního procesu, budou-li potřeba. Dále by však měly být u jednotlivých forem odposlechů stanoveny pro každou formu určité „generální klauzule“ po vzoru současné úpravy odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu dle § 88 tr. ř., které budou umožňovat využití těchto nástrojů s ohledem na dolní hranici trestní sazby (případně jiného vhodně zvoleného kritéria) trestného činu bez ohledu na jeho stadium (tyto instituty bude možno využít jak u přípravy, pokusu, tak u dokonání trestného činu.)⁹⁷

Současně by mohlo být možné v případě prostorového odposlechu a dalších podobných institutů, které mimořádně zasahujícího do soukromé sféry obviněného, vytvořit speciální přezkumný orgán. Inspiraci pro toto můžeme najít opět právě ve Švédsku, kde mají institut tzv. „veřejného zástupce“. Touto osobou může být bývalý soudce, případně bývalý nebo současný advokát. Veřejný zástupce ze zákona dozoruje všechna rozhodnutí o nařízení odposlechů, přičemž jeho úlohou je především to, aby dohlížel na to, aby nebylo bezdůvodně a nad rámec rozhodnutí zasahováno do soukromí

⁹⁶ Obdoba takového katalogu existuje jak v německém StPO (který však pro určité skupiny specifických institutů stanovuje vždy skupinový katalog, např. § 100a, odst. 2 StPO, § 100b odst. 2 StPO, § 100g odst. 2 StPO), tak švédském Rättegångsbalk (zde je pouze jeden univerzální katalog trestných činů § 20d).

⁹⁷ Tyto „generální klauzule“ nalezneme právě ve švédském Rättegångsbalk u jednotlivých forem odposlechových institutů.

a obecně osobnostních práv jednotlivců. Soud jej ustanovuje ve chvíli, kdy přijímá rozhodnutí o nařízení odposlechu.

Uvažujme tedy, že sjednotíme tyto instituty do jednoho dílu zákona věnovaného zajištění osob, věcí a skutečností. Stranou ponecháváme již současné nastavení zajištění osob a věcí, protože těmto institutům se věnovat nebudeme, přičemž doplňujeme právě zajištění skutečností důležitých pro trestní řízení.

Pokud máme nastínit konkrétní obrysy námi zamyšlené koncepce odposlechových a sledovacích institutů, tento katalog procesních nástrojů by byl tvořen odposlechem a záznamem telekomunikačního provozu (zachycujeme provoz mezi prvky v telekomunikačních sítích), utajeným dálkovým odposlechem počítačových systémů (zachycujeme data přímo uvnitř konkrétního počítače), prostorový odposlech soukromých prostor (instalujeme technické zařízení k provedení odposlechu do míst, kam normálně veřejnost nemá přístup, resp. odposlech realizujeme ve chvíli, kdy na dané místo zrovna nemá veřejnost přístup), prostorový odposlech veřejných prostor, sledování osob a sledování věcí. Zvláště by byly upraveny ve speciálním dílu instituty předstíraného převodu a použití agenta.

Proč vytvářet takové množství nových institutů? Odpověď jsme již nastínil, jde především o možnost stanovení specifických podmínek pro realizaci těchto úkonů, zajištění určité minimální úrovně ochrany obviněného a zároveň explicitní legalizace takových úkonů pro realizující orgány činné v trestním řízení, přičemž tato uvedená systematika zároveň umožní část ustanovení stanovit jako společná, tedy zároveň dojde alespoň v nějakých mantinelech k sjednocení právní úpravy pro veškeré tyto instituty.

Z hlediska institutu prostorového odposlechu iniciujeme jeho explicitní stanovení do trestního řádu a jeho rozlišení na prostorový odposlech soukromých prostor a prostorový odposlech veřejných prostor. Oddělení těchto institutů má smysl z důvodu různého povolovacího procesního režimu, kdy jeden typ odposlechu povoluje soud a druhý typ odposlechu státní zástupce. V případě soukromých prostor by však bylo žádoucí rozšířit pojem soukromé prostory i na případy, kdy např. má někdo pronajatý salónek v restauraci, veřejnost je z tohoto prostorou vyloučena, je nezbytné, aby v takovém případě proběhlo schválení soudem.

Vznik institutu utajeného dálkového odposlechu počítačových systémů iniciujeme z toho důvodu, že utajený dálkový odposlech počítačových systémů je mimořádně specifický, a to zejména v oblasti práv a svobod, do kterých je jeho realizací zasahováno, což je v řadě aspektů podobné s prostorovým odposlechem. V současnosti můžeme takový krok realizovat na základě využití institutu sledování osob a věcí, nicméně si nemyslíme, že je to vhodné, neboť při takovém vzdáleném zásahu do počítačového systému se opět dostávají k vysoce citlivým datům daného uživatele, navíc toto zařízení může používat více lidí, kteří nemusí mít nic společného s obviněným, zároveň může být při tomto úkonu zasahováno do samotných dat systému apod., což ho může určitým způsobem poškodit (v závislosti na formě realizace a využitých nástrojích).⁹⁸

Instituty sledování osob a sledování věcí by měly být zachovány, nicméně pouze pro realizaci těchto činností příslušníky policejního orgánu osobně.

Součástí takového dílu by byla řada společných ustanovení, která by mimo jiné zahrnovala jednotný způsob povolování všech typů odposlechů (předsesta senátu na písemný návrh státního zástupce). Zároveň by mohla být jednotně upravena problematika použitelnosti záznamů jako důkazů získaných v jedné trestní věci pro jinou trestní věc, což by znamenalo, že by opět bylo možné omezit použitelnost takto získaných důkazů z hlediska uvažovaného katalogu trestných činů a s ohledem na výši minimální hranice trestní sazby daného trestné činu jakožto určité generální klauzule. Také by bylo možné stanovení nezbytných náležitostí návrhu státního zástupce (podezřelá osoba, předpokládaná délka odposlechu, místo, odůvodnění nezbytnosti...) a stanovení dalších práv a povinností realizujících orgány činné v trestním řízení. Přestože jde pouze o koncepci a pouhý nástin možného řešení, máme za to, že je vhodná hned z několika důvodů. Dojde ke zpřehlednění úpravy, bude stanoven jasný právní rámec toho, co orgány činné v trestním řízení mohou a nemohou a nebude zde určitá „černá skříňka“ v podobě současného

⁹⁸ Rovněž německá právní úprava rozlišuje pouhý obyčejný „odposlech a záznam telekomunikačního provozu“ (§ 100a StPO) a právě „tajné vzdálené vytěžení IT systémů“ (§ 100b StPO). Druhý uvedený institut se zaměřuje přímo na to, aby policejní orgán mohl vzdáleně získat data z počítačového systému bez vědomí toho, kdo vytěžovaný systém provozuje, což je na první pohled odlišné od pouhého odposlechu telekomunikačního provozu.

sledování osob a věcí. U jednotlivých institutů bude možno řádně diferencovat závažnost zásahu do základních práv a svobod, současně by se mohl samotný režim povolování do jisté míry zjednodušit, neboť by každý takový institut vycházel z jednotného základu, specifika by byla pouze v rozsahu trestných činů, na které je možno tento institut použít, případně v některých dalších explicitních omezujících podmínkách, která by při vhodném nastavení tento proces nekomplikovaly.

6 Několik posledních slov na závěr

Tato oblast právní úpravy by si dle našeho názoru zasloužila větší pozornost, a to zejména v kontextu přípravy nového trestního řádu, přičemž příležitost tvorby nového kodexu považujeme za vhodný okamžik k provedení razantního „řezu“, kdy bychom rádi v pomyslné analogii k chirurgickému zákroku „oddělili“ starou právní úpravu a nahradili ji právní úpravou novou. Tato nová právní úprava by měla být především postavena na pravidlu systematickosti, přičemž z našeho pohledu považujeme za vhodné na tuto problematiku názírat rovněž v kontextu dalších nástrojů trestního práva procesního pro získávání důkazních materiálů. Nelze však rovněž opomenout další pravidla kladená na kvalitní právní úpravu, tedy srozumitelnost a jednoznačnost. Taková právní úprava by beze sporu splňovala veškeré podmínky pro to, aby se stala dlouhodobým statickým prvkem, který by nevyvolával takové polemiky, jako vyvolává právní úprava současná.

Jakým způsobem však přistoupit k nové koncepci právní úpravy této problematiky? Jako vhodný zdroj inspirace, který by mohl nasměrovat naše úvahy správným směrem, se jeví již dlouhá léta fungující právní úpravy v zemích jako je Německo a Švédsko. Nová právní úprava by tak po vzoru právní úpravy v těchto zemích jednak měla přesně stanovovat, v řízeních o kterých trestných činech lze jednotlivé nástroje využít, a to ať už formou určité generální klauzule se stanovenými výjimkami, jednak by měla zcela jasně stanovovat pravidla pro aplikovatelnost těchto institutů v případě jiných trestních věcí, aniž by taková úprava vyvolávala jakékoliv pochyby, a současně by měla zahrnovat právní úpravu záruk zákonnosti, na základě kterých budou mít osoby, které jsou užitím těchto procesních institutů orgány

činnými v trestním řízení dotčeny, jistotu, že nedochází k nedůvodnému zásahu do jejich základních práv a svobod.

Současně však nelze souhlasit s návrhem prostorový odposlech taxativně začlenit do důkazních prostředků v § 89 odst. 2 tr. ř. Jak uvádí i učebnice *Trestní právo procesního* od prof. Fenyka, operativně pátrací prostředky nejsou důkazními prostředky. Důkazním prostředkem je až záznam pořízený při sledování osob a věcí, a to za splnění podmínek uvedených v § 158 odst. 7 tr. ř., jak uvádí i Ščerbová.

Literature

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.

Zákon č. 283/1991, o Policii České republiky.

Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Německý zákon Strafprozeßordnung v platném znění (tzv. StPO, trestní řád).

Švédský zákon č. 1942:740 Rättegångsbalk (soudní řád).

DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 2552 s. ISBN 978-80-7552-600-7.

FENYK, Jaroslav a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 951 s. ISBN 978-80-7598-306-0.

NOVOITNÝ, František a kol. *Trestní právo procesní*. 2. vyd. Praha: Aleš Čeněk, 2017, 460 s. ISBN 978-80-7380-677-4

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, 4720 s. ISBN 978-80-7400-465-0.

BUDKA, Ivan. Využití právních nástrojů pro potírání organizovaného zločinu (poznatky z výzkumu). *Trestněprávní revue*, 2018, č. 11–12.

DOSTÁL, Otto. Zajišťování důkazů u počítačové kriminality – sledování, důkazy od oznamovatele (3. díl). *Trestněprávní revue* [online]. 2019, č. 5 [cit. 1. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfpxi4s7gvpngxzrga2a&rowIndex=0#>

- HERCZEG, Jiří. Systém řízení provokace v boji proti korupci a principy právního řádu. *Bulletin advokacie*, 2011, č. 4.
- JELÍNEK, Jiří. K chybějící úpravě tzv. prostorového odposlechu v trestním řádu. *Bulletin advokacie*, 2018, č. 10.
- KARABEC, Zdeněk. Použití agenta proti organizovanému zločinu. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 8.
- MAREŠOVÁ, Eliška. Odposlech a záznam telekomunikačního provozu podezřelého a advokáta: zamyšlení se nad aktuálními možnostmi využití § 88 odst. 1 věty třetí TrŘ. *Trestněprávní revue*, 2020, č. 4.
- MATES, Pavel a Vladimír SMEJKAL. Právní ochrana a monitorování písemností a telekomunikací. *Právní rozhledy* [online]. 2001, č. 11 [cit. 5. 4. 2020]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgfpaxa4s7geyv6427guzti&rowIndex=0>
- MATOCHA, Jakub. Míra a způsob ingerence soudce v přípravném řízení – povolovací procesy. In: GRIVNA, Tomáš a Hana ŠIMÁNOVÁ (eds.). *Přípravné řízení dnes a zítra*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2019.
- MUSIL, Jan. Některé prostředky trestního práva procesního a policejního práva v boji proti organizované kriminalitě v mezinárodním srovnání. In: SCHEINOST, Miroslav (ed.). *Organizovaná kriminalita z pohledu trestního práva a kriminologie*. Praha: IKSP, 1996.
- PROVAZNÍK, Jan. Trestněprocesní ingerence do podmínek trestní odpovědnosti. *Právní rozhledy*, 2015, č. 8.
- SKALICKÁ, Veronika. Není odposlech jako odposlech. *Trestněprávní revue*, 2021. – v recenzním řízení
- SKALICKÁ, Veronika. Použitelnost prostorových odposlechů v jiné trestní věci. *Státní zastupitelství*, 2021. – v recenzním řízení
- ŠČERBOVÁ, Veronika. Zamyšlení nad skutečně aktuálními problémy úpravy tzv. prostorových odposlechů. *Státní zastupitelství*, 2019, č. 4.
- TOMAN, Petr. Náležitosti příkazů k odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu. *Bulletin advokacie*, 2017, č. 7.
- Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2014, sp. zn. Tpjn 301/2014.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2013, sp. zn. 8 Tz 39/2013.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2009, sp. zn. 8 Tdo 583/2009.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 4 Tdo 107/2013.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. 5 Tdo 68/2014.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 1. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1345/2015.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 9. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1051/2016.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 1. 9. 2020, sp. zn. 7 Tdo 865/2020.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 8. 2020, sp. zn. 8 Tdo 647/2020.
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. 6. 2017, sp. zn. 6 Tz 3/2017.
Nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000 sp. zn. III. ÚS 597/99.
Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2003 sp. zn. II. ÚS 710/01.
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. I. ÚS 3038/07.
Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2010, sp. zn. II. ÚS 2806/08.
Nález Ústavního soudu dne 3. 1. 2017 sp. zn. III. ÚS 2847/14.
Nález Ústavního soudu ze dne 19. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 4185/16.
Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 3. 10. 2013 sp. zn. III. ÚS 3812/2012.
Usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 12. 2019, sp. zn. IV. ÚS 3142/19.
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. 6. 1998, ve věci
Teixeira de Castro proti Portugalsku, č. 25829/94.
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 4. 11. 2010, ve věci
Bannikova proti Rusku, č. 18757/06.
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 11. 2017, ve věci
Grba proti Chorvatsku, č. 47074/12.

Contact – e-mail

407715@mail.muni.cz; 434677@mail.muni.cz

TRESTNĚPRÁVNÍ OCHRANA CTI V PROMĚNÁCH ČASU: ÚVAHA O DEKRIMINALIZACI A NESTÍHÁNÍ POMLUVY¹

Hana Šimánová

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Lidská čest vždy patřila k všeobecně uznávaným vysokým mravním hodnotám, tradičně chráněným i na úrovni trestního práva. Zákon na ochranu cti z roku 1933 zakotvil na území českých zemí hned několik skutkových podstat zakládajících se na zavrženíhodném jednání proti cti, mj. také pomluvu, která zůstala součástí katalogu trestných činů i s přijetím stávajícího trestního kodexu v roce 2009. O důležitosti cti coby právního statku v rámci množiny trestných činů svědčí systematické zařazení pomluvy do hlavy druhé zvláštní části, tedy hlavy následující hned po trestné činnosti proti životu a zdraví. Přesto jsme v posledních letech svědky trendu, kdy se od ochrany lidské cti na úrovni trestního práva pozvolna ustupuje. Svědčí o tom poslanecká iniciativa usilující o zrušení trestného činu pomluvy, zdrženlivý postoj některých orgánů přípravného řízení, mají-li reagovat na trestní oznámení pro tento delikt, i závěry Ústavního soudu, podle jehož aktuální judikatury by v tomto případě více než kde jinde měly být využity spíše mimotrestní právní prostředky ochrany. Ve svém příspěvku uvádí autorka argumenty, pro které má za to, že dosud neuzrála doba pro dekriminalizaci pomluvy, a analyzuje vybranou zahraniční právní úpravu, jež umožňuje trestněprávní ochranu cti a současně vyhovuje často zmiňovanému požadavku na zvýšenou aktivitu procesních stran při postihu deliktů tohoto typu.

Keywords in original language

Pomluva; dekriminalizace pomluvy; subsidiarita trestní represe; soukromá žaloba v trestním řízení; důkazní břemeno.

¹ Tento příspěvek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury Univerzity Karlovy, GAUK č. 650119: Důkazní břemeno v trestním řízení – aktuální otázky.

Abstract

Human honour has always been one of the generally accepted high moral values, traditionally protected even at the level of criminal law. The Honour Protection Act from 1933 enshrined in the Czech lands several criminal offenses based on deplorable conduct against honour, among others libel, which remained in the catalogue of criminal offenses even after the adoption of the current Criminal Code in 2009. The importance of honour as one of the legal goods with-in criminal offences is attested by its systematic placement into the second chapter of the special part of the Criminal Code, i.e. the chapter directly following crimes against life and health. Nevertheless, we have witnessed a trend of gradually withdrawing the criminal law protection of human honour in the last several years. This is evidenced by the Chamber of Deputies' initiative aiming to abolish the crime of libel, the reluctant approach of several bodies active in the pre-trial proceedings if they are to react to a criminal complaint for this crime, and the conclusions of the Constitutional Court, according to whose current case law non-criminal legal means of protection should be used more than ever in these cases. In her contribution, the author presents arguments leading her to believe that the time to decriminalise the crime of libel has not yet come to pass and analyses selected foreign legal regulation, which enables the criminal law protection of honour and which at the same time meets the often-mentioned requirement for increased activity of the parties to the proceedings in punishing offences of this kind.

Keywords

Libel; Decriminalisation of Libel; Subsidiarity of Criminal Repression; Private Prosecution in Criminal Proceedings; Burden of Proof.

1 Úvodem z historického a komparativního hlediska

V rámci úvah o statických a dynamických aspektech trestního práva, úvah o tom, co je v trestním právu neměnné a co překonané, je nepochybně namístě věnovat se také otázce aktuálnosti potřeby chránit konkrétní právní statky. Existují hodnoty, jimž už nemá být poskytována ochrana na úrovni trestního práva? Pokud ano, které to jsou? Patří mezi ně lidská čest a dobrá pověst?

Čest byla vždy považována za vysokou mravní hodnotu a lze říci, že tradičně panoval společenský konsenzus na tom, že je třeba chránit ji velkou měrou. Po vzoru dalších autorů je možno připomenout, že za čest se bojovalo a pro čest se umíralo.² Úsilí mnohých směřovalo k tomu, aby byli ctihodnými občany nebo byli za takové alespoň považováni. Z historického i komparativního hlediska lze trestněprávní ochranu lidské cti považovat za poměrně širokou. Po vzniku samostatného československého státu přinesl tuto ochranu zákon z roku 1933 na ochranu cti, který kromě pomluvy spočívající v tom, že pachatel ublíží jinému na cti tím, že před třetí osobou o něm jakýmkoliv způsobem uvede nebo dále sdělí skutečnost, která by jej mohla vydati v opovržení nebo snížit v obecném mínění, kriminalizoval také urážku, utržení na cti a výčitku trestního stíhání nebo trestu. Od takto široké ochrany bylo upuštěno po necelých dvaceti letech spolu s přijetím nového kodexu trestního práva, zákona č. 86/1950 Sb. trestního zákona, který trestnímu právu ponechal toliko postih pomluvy a urážky veřejného činitele. Od té doby je zřejmá tendence zákonodárce trestněprávní ochranu cti spíše zužovat, s výjimkou zákona č. 175/1990 Sb., který ustoupil od konstrukce pomluvy coby poruchového deliktu, jak ji ukotvoval zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, a přinesl změnu v podobě znaku spočívajícího ve způsobilosti sděleného nepravdivého údaje značnou měrou ohrozit vážnost pomluveného u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu.

Nahlédneme-li do zahraničních právních úprav, zjistíme, že ochrana cti na úrovni trestního práva bývá zpravidla širší než v tuzemsku. Obzvláště to platí v německy hovořících zemích, pro které je typické, že mají tradiční trestní kodexy původně přijaté již v devatenáctém století nebo v polovině století dvacátého.³

Německý trestní zákoník obsahuje v oddíle souhrnně nazvaném jako *Urážka (Beleidigung)* celkem 5 skutkových podstat. Kromě urážky samotné (§ 185 StGB), která není přímo v zákoně podrobněji vymezena co do obsahu

² Srov. VOJÁČEK, Ladislav. *Urážky, pomluvy, nactiutržení: ochrana cti v československém trestním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 19; z něj vychází též GRIVNA, Tomáš. *Ochrana cti v návrhu nového trestního zákoníku. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2007, č. 2, s. 143–150.

³ Německý trestní zákoník je z roku 1872, švýcarský z roku 1942. Rakouský je přece jen o něco novější – pochází z roku 1974.

tohoto pojmu, jde o trestné činy zlomyslné pomluvy podle § 186 StGB (Üble Nachrede) a nactiutrhání (*Verleumdung*) podle § 187 StGB, které se liší především povahou tvrzené či rozšiřované skutečnosti a vztahem jednajícího k ní: podstatou zlomyslné pomluvy je tvrzení či rozšiřování skutečnosti, jež pomlouvaného činí opovrženímhodným nebo je způsobilá snížit jeho důstojnost v očích veřejného mínění, ledaže jde o skutečnost prokazatelně pravdivou. Německá právní nauka upozorňuje (byť nikoli zcela jednotně) na to, že v rámci právní konstrukce trestného činu není posledně uvedená podmínka znakem skutkové podstaty, nýbrž objektivní podmínkou trestnosti, což má za následek, že jde o objektivizovaný znak, k jehož naplnění nemusí směřovat úmysl (zavinění) jednajícího.⁴ Podstatou nactiutrhání, pro kterou je tento trestný čin české pomluvě patrně blíže, je tvrzení či rozšiřování nepravdivé skutečnosti o jiném, jež ho činí opovrženímhodným nebo je způsobilá snížit jeho důstojnost v očích veřejného mínění nebo ohrozit jeho pověst, přičemž jednající tak činí „proti dobrému vědomí“ (*wider besseres Wissen*), což znamená jeho pozitivní znalost nepravdivé povahy dotyčné skutečnosti, k níž se musí vázat přinejmenším nepřímý úmysl.⁵ Jak zlomyslná pomluva, tak nactiutrhání jsou penalizovány přísněji (a to v rámci samostatné skutkové podstaty podle § 188 StGB), jsou-li namířeny vůči osobám politického života z pohnutek, které souvisejí právě s jejich postavením ve veřejném životě. Samostatnou skutkovou podstatou dle § 189 StGB zabezpečuje německý zákonodárce také postih zneuctění památky zemřelých.

V rakouském trestním zákoníku je zařazen oddíl nazvaný Trestná jednání proti cti, jenž podobně jako kdysi zákon na ochranu cti čítá 4 samostatné skutkové podstaty: zlomyslnou pomluvu podle § 111 StGB, výtku již soudně vyřízeného trestného jednání podle § 113 StGB, urážku podle § 115 StGB a veřejné hanobení ústavního zastupitelského sboru, spolkového vojska nebo úřadu podle § 116 StGB. Na rozdíl od Německa je zde urážka trochu více rozvedena, když za ni zákon výslovně považuje veřejné hanobení jiného, posmívání se mu,

⁴ Komentář k ustanovení § 186 StGB. In: SCHÖNKE, Adolf, Horst SCHRÖDER, Peter CRAMER et al. *Strafgesetzbuch. Kommentar*. 30. vyd. 2019. Dostupné z: <http://beck-online.de>; Pro opačný názor srov. např. BEMMANN, Günter. Was bedeutet die Bestimmung „wenn nicht diese Tatsache erweislich wahr ist“ in § 186 StGB? *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1956, s. 386.

⁵ Komentář k ustanovení § 187 StGB. In: SCHÖNKE, Adolf, Horst SCHRÖDER, Peter CRAMER et al. *Strafgesetzbuch. Kommentar*. 30. vyd. 2019. Dostupné z: <http://beck-online.de>

zlé tělesné nakládání s ním nebo hrozbu takovým nakládáním. Zajímavé je, že jednající, jenž by se k takovému činu uchýlil pouze na základě svého rozhořčení daného chováním jiného, nebude pro tento čin trestný, je-li jeho rozhořčení všeobecně pochopitelné (§ 115 odst. 3 StGB). Skutková podstata zlomyslné pomluvy je vymezena jako nařčení jiného ze zavrženíhodné vlastnosti nebo smýšlení nebo nečestného chování nebo jeho obvinění z chování odporujícího dobrým mravům, které je způsobilé jej uvést v opovržení ve veřejném mínění nebo snížit jeho důstojnost, přičemž toto nařčení či obvinění musí být provedeno způsobem vnímatelným pro 3. osobu. Ani zde tedy není přímo ve skutkové podstatě uveden požadavek na nepravdivost takového údaje, prokázání jeho pravdivosti může být ale exkulpačním důvodem, jak bude v podrobnostech rozvedeno dále. Výtka již soudně vyřízeného trestného jednání spočívá v nežádoucím vytýkání takového jednání, pro nějž byl již odsouzeným vykonán / předběžně či podmíněně odložen nebo prominut trest, a to způsobem vnímatelným pro 3. osobu. Speciální skutková podstata dle § 116 StGB pamatuje na spáchání výše uvedených trestných činů vůči taxativně vyjmenovaným rakouským orgánům veřejné moci (zde tedy nikoliv veřejně činným osobám, ale orgánům jako takovým).

Švýcarský zákonodárce kriminalizuje zásahy do cti prostřednictvím 3 skutkových podstat: zlomyslné pomluvy podle § 173 StGB spočívající v obvinění či dokonce i podezřívání jiného z nečestného jednání nebo jiných skutečností způsobilých poškodit jeho pověst a dalšího šíření takového obvinění či podezření, nactiutrhání podle § 174 StGB, jehož podstatou je totéž jednání, ale proti dobrému vědomí, tj. s vědomím nepravdivosti takových skutečností, a hanění podle § 177 StGB, které je jakousi sběrnou skutkovou podstatou pro další zásahy do cti, neboť postihuje toho, kdo jiného napadne na cti jiným způsobem a současně předepsanými formami: slovem, písmem, obrazem, posunkem nebo násilím.

Kromě dalších aspektů, jimž ještě bude věnována pozornost, stojí za povšimnutí, že v Německu jsou trestná jednání proti cti osob veřejně či politicky činných vnímána jako závažnější a jako taková též postihována. Podle mého názoru jde o logický krok německého zákonodárce, jelikož právě u těchto osob se mohou důsledky takového jednání projevit podstatně hůře. Je logické, že zásah do cti a dobré pověsti budou jako největší příkoří pociťovat ti,

kteří právě o dobré jméno, profesní čest a dobrou pověst nejvíce usilují. O to méně pochopitelná mi připadá argumentace některých českých orgánů přípravného řízení, s níž jsem se v praxi setkala, které se v podstatě odmítaly blíže zabývat trestním oznámením pro pomluvu spáchanou vůči osobě veřejně činné s odůvodněním, že jako taková musí být připravena zásahy do své cti snést. Takový závěr byl sice přijat v civilistické judikatuře týkající se ochrany osobnosti⁶, ale váže se k hodnotícím či kritickým komentářům, nikoli nepravdivým údajům, protože by jej snad bylo lze připustit v případě urážky (která u nás nicméně není kriminalizována), nikoli však v případě pomluvy, pro kterou dle mého soudu nemá význam.

Slovenský zákonodárce na rozdíl od toho německého, rakouského či švýcarského k obdobně rozsáhlé kriminalizaci nepřistoupil a postihuje toliko pomluvu (ohovárание), jejíž skutková podstata je formulována obdobným způsobem jako ta česká (§ 373 slovenského trestního zákona). V čem se ale tamní postih výrazně liší, je přísnost sankce, neboť na Slovensku může být pomlouvající za předpokladu užití kvalifikované skutkové podstaty potrestán až 8 lety odnětí svobody.

Země	Postih urážky	Postih pomluvy	Zvláštní postih jednání proti cti veřejně činných osob/ orgánů	Trestní sazby nejzávažnějších forem
ČR	pouze mezi vojáky	ANO: § 184 TZ	NE	TOS až na 2 roky/ zákaz činnosti
Německo	ANO: § 185 StGB	ANO: § 186, 187 StGB	ANO: § 188 StGB	TOS až na 5 let, peněžitý trest
Rakousko	ANO: § 115 StGB	ANO: § 111 StGB	ANO: § 116 StGB	TOS až na 1 rok/ peněžitý trest
Švýcarsko	ANO: § 177 StGB	ANO: § 173, 174 StGB	NE	TOS až na 3 léta/ peněžitý trest
Slovensko	pouze mezi vojáky	ANO: § 373 sTZ	NE	TOS až na 8 let

⁶ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp.zn. 30 Cdo 2591/2011, či ze dne 29. 11. 2007, sp.zn. 30 Cdo 1174/2007, či nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp.zn. I. ÚS 367/03. Naopak podle publikované judikatury uveřejnění nepravdivého údaje zakládá zpravidla neoprávněný zásah do práva na ochranu její osobnosti – srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 1995, sp. zn. Cdon 24/95, uveřejněný pod č. 15/1995 Sb. rozh. civ.

Z toho tedy vyplývá, že současná česká právní úprava trestního postihu zásahů do cti zahrnující pouze pomluvu (nepočítaje urážku mezi vojáky) je zjevně spíše subtilnější, avšak i jako taková je některými zástupci tuzemského zákonodárného sboru vnímána jako nadbytečná, trestní represi přepínající, překonaná. Svědčí o tom opakované snahy o dekriminalizaci pomluvy, jejichž posledním projevem je sněmovní tisk č. 325 aktuálně projednávaný v poslanecké sněmovně.⁷ Nejde o jediný impuls ubírající se tímto směrem, je třeba dodat, že určité snahy o dekriminalizaci pomluvy jsou patrné i na mezinárodní úrovni.⁸

Otázka, zda již uzrála doba pro dekriminalizaci pomluvy, je hmotněprávním aspektem hodným pozornosti, jíž se mu dostane v tomto příspěvku. Kromě toho lze vysledovat ještě další aspekt, který bychom mohli označit jako praktický, snad též procesní. Je totiž třeba připomenout, že ať už bude příslušný legislativní návrh úspěšný, či nikoliv, *de lege lata* pomluva součástí katalogu trestných činů je a orgány činné v trestním řízení, vázány zásadou legality, by proto v případech naplnění znaků této skutkové podstaty za splnění dalších podmínek trestnosti měly přistupovat k jejímu postihu. V praxi jsme ale svědky jisté rezervovanosti, ne-li přímo neochoty orgánů zejména přípravného řízení pomluvu stíhat.

Tyto dva aspekty spolu nutně souvisejí a zasluhují zkoumání ve vzájemné souvislosti. Teprve tehdy, dojdeme-li k závěru, že je vhodné, aby byla pomluva nadále trestným činem, má smysl hledat odpovědi na otázku, jak zabezpečit, aby byla stíhána efektivněji.

2 Poslanecký návrh na dekriminalizaci pomluvy

Nejčerstvějším impulsem k úvahám o vhodnosti (de)kriminalizace pomluvy je návrh poslanců ČSSD Jana Chvojky a Ondřeje Veselého, předložený jako sněmovní tisk č. 325 dne 5. 11. 2018. Doprovodilo jej souhlasné stanovisko

⁷ Předchozí pokusy jsou z let 2002 a 2003.

⁸ Srov. např. Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy za dekriminalizaci pomluvy z roku 2007 či výzva Výboru OSN pro lidská práva ke zvážení dekriminalizace pomluvy z roku 2011. Podrobněji tyto aspekty rozebírá příspěvek Lenky Chalupské. Viz CHALUPSKÁ, Lenka. Uložila se otázka dekriminalizace pomluvy k zinnému spánku? In: *Právníprostor.cz* [online]. 23. 12. 2014 [cit. 23. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminalizace-pomluvy-k-zinnimu-spanku>

vlády, není to ovšem tak, že by na takovémto kroku panovala jednoznačná shoda, jak je patrné mj. z toho, že již poměrně dlouhou dobu leží ve Sněmovně prakticky beze změn (stále v 1. čtení, aktuálně zařazen na program 111. schůze⁹). To vzbuzuje rovněž otázku, zdali vůbec dojde k projednání tohoto návrhu v aktuálním volebním období poslanecké sněmovny, jež se pomalu chýlí ke konci. I tak jde však nepochybně o téma diskuze hodné, neboť nelze vyloučit pozdější opakování obdobného návrhu.

Již v rámci připomínkového řízení se návrh setkal s kritickými ohlasy zdůrazňujícím především nedostatečnost jeho odůvodnění.¹⁰ Je třeba přisvědčit tomu, že zdůvodnění nezbytnosti této legislativní změny je opravdu velmi stručné – podává se z několika málo odstavců na půli strany. V zásadě jsou předkladateli zmíněny dva argumenty: jednak skutečnost, že skutková podstata trestného činu pomluvy může být zneužitelná: „*Trestný čin pomluvy je rovněž možné zneužít v politické diskusi či proti nezávislým médiím, novinářům. Jeho zrušení tedy odstraní tato rizika.*“ Jednak skutečnost, že ochrana prostředky jiných právních odvětví (zejména práva soukromého) je dostačující: „*Společenský zájem na ochraně osobnosti je již v současné době vhodněji zajištěn prostředky soukromého práva, zejména když se v souvislosti s přijetím občanského zákoníku č. 89/2012 Sb. civilním soudům otevřela možnost uložit náhradu újmy, která může mít vedle reparační funkce také sankční charakter. [...] Ve smyslu ustanovení § 2596 a 2597 občanského zákoníku lze dovést, že oběť ‚pomluvy‘ může na účet škůdce vymáhat také přiměřenou náhradu vzniklé škody a nemajetkové újmy, kterou svým jednáním škůdce zavinil, včetně způsobených duševních útrap. Takovou sankci lze považovat za přiměřenou a dostačující.*“

⁹ K datu 30. 6. 2021.

¹⁰ V podrobnostech je popisuje např. Pavel Vetešník, který shrnuje, že Nejvyšší soud poukázal na to, že předloženou argumentací by bylo možno použít prakticky ve vztahu k jakémukoliv trestnému činu, protože vyplývají z akcesorické a subsidiární povahy trestního práva hmotného, což samo o sobě nemůže vést k dekriminalizaci, neboť by to vedlo k absurdnímu závěru o naprosté nepotřebnosti trestního práva. Zdůraznil také, že danou otázku řešil zákonodárce v posledních 15 letech několikrát a vždy rozhodl (naposledy v souvislosti s vymezení věcné působnosti zákona o trestní odpovědnosti právnických osob), že omezení trestního postihu není namístě. Nejvyšší státní zastupitelství poslaneckému návrhu zase vytklo pomínutí správněprávní úpravy. Srov. VETEŠNÍK, Pavel. Konec trestněprávního postihu pomluvy? In: JELÍNEK, Jirí et al. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 360–361.

První z citovaných argumentů není podle mého názoru příliš obtížné vypořádat. Zneužitelná je totiž při dostatečné míře zlé vůle v podstatě každá skutková podstata uvedená v trestním zákoníku. Ilustrativním příkladem může být skutková podstata trestného činu znásilnění, typicky mezi partnery či bývalými partnery, kdy jeden druhého, veden rozličnými pohnutkami, křivě obviní z násilím vynuceného pohlavního styku a trestní řízení spočine v rovině tvrzení proti tvrzení, jelikož zpravidla u takového skutku není svědků. Jen těžko si lze ale představit, že bychom právě s odkazem na zneužitelnost skutkové podstaty znásilnění uvažovali o jeho dekriminlizaci. Kromě toho lze argumentovat také pravidly žurnalistické etiky.¹¹ Dodrželi novináři všechna její pravidla (jež zahrnují mj. povinnost novinářů respektovat pravdu a věcně se od ní neodchylovat a nepřipustit, aby domněnka byla vydávána za ověřený fakt a zprávy byly deformovány zamlčením důležitých dat), neměli by mít následně problém se případnému obvinění z pomluvy i případnému trestnímu řízení na obvinění navazujícímu bránit. V obdobném duchu argumentuje i Evropský soud pro lidská práva, jak bude podrobněji rozvedeno níže.

Bližší pozornost tak zasluhuje argument posléze uvedený, týkající se dostatečnosti ochrany prostředky ostatních právních odvětví, který (byť to předkladatelé výslovně neuvádějí) úzce souvisí s požadavkem na důsledné zachování subsidiarity trestní represe. Ani tento argument ale není podle mého názoru dostatečným pro úplnou dekriminlizaci pomluvy. Předně je třeba s odkazem na judikaturu vrcholných soudů připomenout, že subsidiarita trestní represe neznamená pouze skutečnost, že mimotrestní prostředky ochrany téhož zájmu existují. Nejvyšší soud ve své rozhodovací praxi opakovaně postuloval, že ani zásada subsidiarity trestní represe nevylučuje spáchání trestného činu a uložení trestu v případě závažného porušení pravidel plynoucích ze soukromého práva, které lze sankcionovat i mimotrestními prostředky, protože trestní právo chrání též soukromé zájmy osob¹². Následován byl i Ústavním soudem, který potvrdil tento argument,

¹¹ Srov. např. Etický kodex Syndikátu novinářů ze dne 18. 6. 1998.

¹² Srov. usnesení ze dne 12. 3. 2003, sp. zn. 5 T do 265/2003, uveřejněné pod č. 575 v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, svazek 24/2003, či usnesení ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 5 T do 1535/2005, uveřejněné pod č. T 860 v Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu, sešit 22/2006.

odmítl stížnosti obviněných domáhajících se kasace odsuzujících rozhodnutí pouze s odkazem na existenci soukromoprávní úpravy jako zjevně neopodstatněné.¹³

Důvody, pro které se postih pomlouvačného jednání pouze mimotrestními prostředky nejeví dostatečným, jsou mnohé a odvíjejí se zejména od samotné povahy příslušného právního odvětví a od nedostatků aplikační praxe. Nejzávažnější zásahy do cti nepochybně zasluhují právní reakci, již může nabídnout pouze trestní právo, a sice vyslovení společenského odsudku pachatelova činu odsuzujícím rozsudkem jménem republiky. I kdyby tato reakce měla být jen symbolická. To ovšem není, jelikož na ni navazují konkrétní právní konsekvence jako např. ztráta bezúhonnosti potřebné pro výkon mnoha profesní i mimopracovních aktivit. Trestní řízení je vyzdvihováno i s ohledem na to, že nezatěžuje žalobce (poškozeného) náklady řízení a ve srovnání s občanskoprávním řízením netrvá tak dlouho.¹⁴ Uvádí se také snazší objasnění skutku za pomoci prostředků, jež mají k dispozici orgány činné v trestním řízení ve srovnání civilním žalobcem. Všechny tyto argumenty jsou validní. Menší význam přikládám argumentu spočívajícímu v tom, že strany nejsou oproti civilnímu řízení zatíženy důkazním břemenem, jelikož právě tato skutečnost může být jednou z příčin nepřliš velké ochoty orgánů činných v trestním řízení se prokázání znaků skutkové podstaty trestného činu pomluvy věnovat.¹⁵

Po vzoru Gřivny a Říhy bych však vyzdvihla především hodnotové hledisko, z něhož se návrh na dekriminalizaci jeví nekoncepčním.¹⁶ Tomáš Gřivna ve své publikační činnosti uvádí, že patrně není přesvědčivého důvodu, pro který by právě tato hodnota měla být na rozdíl od jiných právních statků (typicky majetku) chráněna méně. Opačný závěr by ze cti dělal cosi méněcenného, k čemuž ale nepochybně není důvod, protože zásahy do cti mohou být naopak citelnější než do jiných práv. Gřivna uvedené demonstruje na příkladu poškození laku na automobilu, jímž bude způsobena škoda nikoli

¹³ Srov. např. usnesení ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 2529/13, usnesení ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 2157/13 či usnesení ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 1957/16.

¹⁴ Srov. stanovisko Ministerstva vnitra ČR, č. j. MV-130721-4/LG-2018, ke sněmovnímu tisku č. 325.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ GRÍVNA, Tomáš. Ochrana cti v návrhu nového trestního zákoníku. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2007, č. 2, s. 143–150.

nepatrná, což podle něj bude ve většině případů pro poškozeného méně závažné než pomluva, jejíž následky mohou být jen těžce napravitelné nebo zcela nenapravitelné (rozpad manželství, poškození v zaměstnání apod.). Jiří Říha, který je hlavním autorem nesouhlasného stanoviska Nejvyššího soudu k předmětnému legislativnímu návrhu, pokládá „za nepřijatelné, jestliže navrhovatelům nevodí, že majetkové zájmy jsou a zůstanou chráněny trestním zákoníkem [...] i v relativně málo závažných případech, kdy je trestným činem způsobena škoda nejméně 5 000 Kč, což nedosahuje ani poloviny nejnižší měsíční mzdy [stanovisko bylo vytvořeno před novelou trestního zákoníku č. 333/2020 Sb., dnes by se jednalo o 10 000 Kč – pozn. aut.], ale mnohem významnější zájem na ochraně cti a dobré pověsti člověka by trestní právo nemělo chránit vůbec.“¹⁷

Pozoruhodné je, že podobnou myšlenku vyjádřil ve svém díle i William Shakespeare, když vložil svému hrdinovi Jagovi do úst následující výrok:

Dobré jméno, můj chrabrý pane, u muže i ženy

jest jejich duší klenot nejdražší:

kdo ukradne mi měšec, krade tretku;

to něco, nic; byl můj, teď jeho jest,

a otrokem byl tisíců, však ten,

kdo ošálí mne o mé dobré jméno,

mi vezme to, čím nezbohatne on,

a bez čeho jsem věru ubožák.¹⁸

A třebaže Jago není postavou hodnou inspirace v mnoha ohledech, v tomto směru mu lze podle mého názoru dát za pravdu. V loňském roce došlo k významné úpravě majetkových trestných činů, když zákonodárce prostřednictvím zákona č. 333/2020 Sb. zdvojnásobil hranice výše škody rozhodné pro založení trestní odpovědnosti a naplnění kvalifikovaných skutkových podstat, žádné výrazné snahy o úplnou dekriminlizaci poškození cizí věci jsem ale nezaznamenala. S trochou nadsázky lze říci, že vážíme-li si lidské cti alespoň stejně jako materiálních statků v hodnotě 10 000 Kč, měli bychom skutkovou podstatu pomluvy v katalogu trestných činů ponechat.

¹⁷ Přípomínky Nejvyššího soudu ke sněmovnímu tisku č. 325.

¹⁸ SHAKESPEARE, William. *Othello*. Praha: Librix.eu, 2009, s. 62.

3 Aktuální postoj Ústavního soudu

Již bylo zmíněno, že jako obzvláště citelnou mohou újmu na cti a dobré pověsti pociťovat ty osoby, které právě o své dobré jméno zvýšenou měrou usilují. Může se jednat o osoby veřejně činné budující si svůj mediální obraz či osoby vykonávající zaměstnání, u něhož je morální kredit zákonným požadavkem nebo základním předpokladem pro rovný boj s konkurencí v oboru. Osobně bych mezi takové osoby řadila též advokáty, kterým nejenže zpravidla není lhostejná jejich profesní čest, ale může jim být elementární podmínkou pro možnost získat klientelu, udržet si ji a navázat s klienty tolik potřebný vztah důvěry.

O to překvapivější pro mne byl relativně nedávno uveřejněný postoj II. senátu Ústavního soudu¹⁹, který požadavek na zdrženlivost trestního postihu pomluvy demonstroval právě na příkladu advokáta, do jehož dobrého jména bylo zasaženo.

Skutek posuzovaný v I. stupni Okresním soudem ve Frýdku-Místku spočíval v uveřejnění recenze na advokátem poskytnuté služby ze strany jeho bývalé klientky. Ta se na webovém serveru firmy.cz vyjádřila takto: „*Naprosto neseriózní jednání. Otřesná zkušenost. Spojil se s protistranou a chtěl stábnout mou soudní žalobu. Musela jsem okamžitě vypovědět svou plnou moc. Podala jsem na něj žalobu k soudu obledně vrácení žaloby. Neprovedl jediný právní úkon, přesto shrábnul mých 18 tis. Kč jako žalobu. Čeká mne s V. bobužel soud. Nejsem Mikuláš a žaloba za zastupování nebyla darem.*“ Nepravdivým se ukázalo tvrzení, že se advokát spojil s protistranou i tvrzení o neprovedení jediného úkonu (ve skutečnosti provedl dle vyúčtování 7 úkonů).

Sama o sobě jsou tato nepravdivá tvrzení poměrně závažná. O to více, připočteme-li k nim specifické okolnosti tohoto konkrétního případu: Předně je třeba říci, že zákonným znakem skutkové podstaty pomluvy je od výše již zmíněné novely z roku 1990 *způsoblost* značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu. V tomto směru jde tedy o delikt ohrožovací, porucha spočívající v újmě na pověsti

¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 474/19. Jde o II. senát ve složení před obměnou platnou od 1. 1. 2020.

nastat nemusí. V daném případě však alespoň na základě rekapitulace závěrů dokazování v nálezu advokát opravdu poškozen byl, neboť předmětná recenze měla skutečně alespoň zčásti vliv na pokles jím vyřizované agendy. Stěžovatelka recenzi umístila na serveru firmy.cz, který je uživateli internetu hojně navštěvován a bývá mezi prvními, které jim zprostředkují internetové vyhledavače. Dokonce bylo prokázáno, že mnohé uživatele vedla tato recenze k prokliku na webové stránky dotyčného advokáta, tedy zjevně upoutala jejich pozornost. Nadto se jednalo o advokáta působícího ve Frýdku-Místku, tedy přece jen spíše menším městě, kde může být konkurenční boj o klientelu mezi advokáty specializujícími se na obdobnou agendu výraznější než např. v Praze. Tamní profesní prostředí bude patrně o poznání méně anonymní. I v jiném prostředí by však postačilo odpovědět si na otázku, nakolik je pravděpodobné, že se potenciální klient i po přečtení této recenze obrátí právě na tohoto advokáta, má-li možnost vyhledat služby jeho (lépe hodnoceného) kolegy o několik bloků dále. Souhlasím též s argumentem, na nějž poukázala Alžběta Jakoubková, která Ústavnímu soudu vytkla tendenci bagatelizovat újmu na pověsti v zaměstnání oproti újmám jiného typu navzdory tomu, že právě tento druh újmy je skutkovou podstatou pomluvy výslovně předpokládán a vzhledem k tomu, že jsou druhy újmy formulovány alternativně, zcela postačuje k jejímu naplnění.²⁰ Srovnávání nesrovnatelného, které navíc vůbec nemusí být prováděno, postrádá opodstatnění. Všechny tyto argumenty mě vedou k závěru, že právě zmíněný případ je dokonce učebnicovým příkladem toho, kdy by pomluva ve vyvození trestní odpovědnosti vyústit měla. S Ústavním soudem se ztotožňuji pouze potud, že je vhodné, aby se obecné soudy ve svých rozhodnutích úvahami o subsidiaritě trestní represe explicitně zabývaly a rozvedly, z jakého důvodu k její aplikaci nepřistoupily. Kladu si však otázku, jaký jiný zásah do profesní cti (tj. způsobilý poškodit někoho v zaměstnání) prostřednictvím uveřejnění nepravdivého údaje by si Ústavní soud představoval, aby připustil aplikaci norem trestního práva, když ne tento.

Nutno doplnit, že nejde o první případ svého druhu, obdobný postoj zaujal ve své starší judikatuře i Nejvyšší soud, který dokonce zařadil advokáta

²⁰ JAKOUBKOVÁ, Alžběta. Dekriminalizace pomluvy? In: JANOVEC, Michal, Jan MALÝ, Josef ŠÍP, Jakub POHL a Marika ZÁHRADNÍČKOVÁ (eds.). *COFOLA 2021 – část 3*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 27–40.

do kategorie „*osob působících ve veřejném životě*“ jež „*musí unést, že jsou ve zvýšené míře vystaveny kritickým projevům*“. V tomto kontextu pak vyložil znak „*působivý značnou měrou obrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání*“, který je součástí skutkové podstaty trestného činu pomluvy.²¹ S takovým závěrem nesouhlasím nejenom z hlediska zařazení advokáta, ale i proto, že – jak uvedeno výše – je tento znak navázán na nepravdivý údaj, nikoli projev kritiky.

4 Zdrženlivost orgánů přípravného řízení v postihu pomluvy a hledání východisek

Nejenom Ústavní soud a Nejvyšší soud, ale zejména orgány přípravného řízení dávají mnohdy najevo svůj zdrženlivý postoj, mají-li přistoupit k trestnímu postihu pomluvy. Na to usuzuji po své vlastní zkušenosti z práce v advokacii i po několika neformálních rozhovorech se státními zástupci či příslušníky policejního orgánu, kteří takový postoj připouštějí. Podpořit tuto tezi oficiálními daty není zcela jednoduché. Ze statistik Ministerstva spravedlnosti vyplývá, že trestních věcí, které by skončily pravomocným odsouzením za pomluvu, není mnoho.²² To však platí o osobách obžalovaných. Zajímavější by bylo vyhodnocení otázky, kolik trestních oznámení pro pomluvu vyústilo v zahájení úkonů trestního řízení či dokonce trestní stíhání. Ze statistik kriminality vedených Policií ČR ale takové údaje vyvodit nelze, protože je pomluva vykazována spolu s více než dvaceti skutkovými podstatami jako „ostatní trestná činnost“.²³

Jelikož výše docházím k závěru, že by pomluva nadále měla být trestným činem, považuji přílišně zdrženlivý přístup za hodný kritiky a domnívám se, že je vhodné hledat způsoby, jakými jej eliminovat. V ideálním případě

²¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. 7 Tdo 608/2008.

²² V roce 2019 bylo pro pomluvu pravomocně odsouzeno 28 osob, zproštěny byly 4, ve 3 případech bylo trestní stíhání zastaveno. Odsouzeným osobám byl nejčastěji ukládán podmíněně odložený trest odnětí svobody (19x) nebo tentýž trest s dohledem (15x), v 10 případech peněžitý trest nebo peněžitá opatření. Žádné z odsouzených osob nebyl uložen za pomluvu nepodmíněný trest odnětí svobody. Srov. Přehled o pravomocně vyřízených fyzických osobách podle paragrafů za rok 2019, zpracovaný Ministerstvem spravedlnosti ČR. Dostupné z: <https://cslav.justice.cz/InfoData/statisticke-rocenky.html>

²³ Srov. Statistické přehledy kriminality za rok 2020, zpracované Policií ČR. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/statisticke-prehledy-kriminality-za-rok-2020.aspx>

by trestněprávní úprava měla být způsobilá zajistit, aby nejzávažnější zásahy do lidské cti formou pomluvy neunikly trestní spravedlnosti, současně ale také předejít tomu, že bude trestní represe v tomto směru napínána neúměrně.

Ve svém příspěvku se zaměřuji na možná řešení cestou prostředků práva procesního. Vycházím z toho, že argumenty zakládající se na tom, že by měla být pomluva ponechána normám práva soukromého, bývají nezřídka doprovázeny tezí, že toto právní odvětví dokáže lépe zohlednit zájem samotného poškozeného i zabezpečit procesní obranu škůdce, tedy obecněji, že klade důraz na procesní aktivitu stran řízení.²⁴ Podle mého názoru je vhodné zdůraznit, že k těmto cílům lze dojít i za pomoci některých institutů práva trestního, jakkoli nejsou pro tuzemskou právní kulturu (zatím) typické. V úvahu připadají dva, z nichž jeden je vázán na osobu poškozeného, druhý pak na osobu obviněného: soukromá žaloba v trestním řízení a jí příbuzné instituty a úprava důkazního břemene, pokud jde o prokazování pravdivosti sděleného nebo šířeného údaje.

4.1 Soukromá žaloba v trestním řízení

Podle stávající české právní úpravy platí, že jsou-li naplněny znaky skutkové podstaty trestného činu pomluvy (je-li dáno takové podezření), měly by orgány činné v trestním řízení přistoupit na základě zásady legality k jejímu stíhání v podstatě nehledě na vůli poškozeného, třebaže právě jím podané trestní oznámení bude v praxi k takovému postupu převažujícím impulsem. Pomluva dokonce na rozdíl od slovenské právní úpravy (srov. § 211 slovenského trestného poriadku) absentuje i ve výčtu trestných činů, u nichž se k trestnímu stíhání vyžaduje souhlas poškozeného (§ 163 tr. řádu *a contrario*). Je tomu tak na základě změnového zákona č. 41/2009 Sb., přijatého spolu s novým trestním zákoníkem. Za účinnosti předchozího trestního kodexu pomluva v daném výčtu zahrnuta byla. Taková koncepce není vyhovující, jelikož zatěžuje orgány činné v trestním řízení povinností přikročit k trestnímu postihu i tehdy, nemá-li na tom poškozený zájem, což je zbytečně nákladné a demotivující. Na první pohled snadné řešení záležející v opětovném doplnění pomluvy do výčtu trestných činů podle § 163

²⁴ Srov. argumentace ve sněmovním tisku č. 325.

tr. řádu by však mnohé nezlepšilo s ohledem na další podmínku tohoto ustanovení, jež vyžaduje specifický (*de facto* rodinný) poměr mezi poškozeným a obviněným/podezřelým.

V zahraničí je naproti tomu pomluva často koncipována jako tzv. soukromožalobní či návrhový delikt.²⁵ Iniciace trestního stíhání je tak ponechána zcela nebo zčásti na vůli poškozeného, na jeho procesní aktivitu se spoléhá. Rozdíl mezi zmíněnými dvěma instituty spočívá v tom, že tzv. návrhové delikty jsou stále delikty veřejnožalobními. Poškozený iniciuje trestní postih svým návrhem či zmocněním, avšak žalobu podává veřejný žalobce. Na základě soukromé žaloby vystupuje poškozený v trestním řízení namísto veřejného žalobce a dostává se se svým návrhem přímo k trestnímu soudu.²⁶ Ten pak oproti standardnímu trestnímu řízení nebývá vázán vyhledávací zásadou, resp. zásadou materiální pravdy a sám určí rozsah dokazování.²⁷ Z hlediska prosazení práv poškozeného je tak soukromá žaloba patrně výhodnějším institutem. Jeho zavedení do české právní úpravy právě ve vztahu k trestnému činu pomluvy navrhuje již citovaný Grivna, který současně oponuje argumentům odpůrců tohoto institutu, již poukazují na průlom do tradičních zásad trestního řízení či riziko zatížení trestní justice nekvalifikovanými žalobními návrhy.²⁸ Na Slovensku argumentuje v duchu zavedení soukromé žaloby např. Peter Múkera.²⁹ Spíše zdrženlivý postoj k zavedení tohoto institutu naopak v minulosti vyjádřili například Karel Šabata a Miroslav Růžička³⁰, nejkategoričtěji proti se pak v poslední době postavila Alena Tibitzlová³¹.

25 Platí to o zde zmiňovaných úpravách – německé, rakouské, švýcarské či bulharské, ale i o dalších: dle komparativní analýzy prováděné v roce 2017 výzkumníky pod vedení Scotta Griffena pro účely OSCE také například v Srbsku, Černé Hoře či Kazachstánu a zčásti též v Rusku a Slovinsku. Srov. GRIFFEN, Scott et al. *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study*. 2017. Dostupné z: <http://osce.org>

26 Srov. GRIVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. Praha: Karolinum, 2005, s. 47 a násl. a 57 a násl.

27 Srov. např. § 384 odst. 3 německého trestního zákoníku.

28 Srov. GRIVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. Praha: Karolinum, 2005, s. 86–87.

29 Srov. MÚKERA, Peter. Soukromná žaloba a možnosti jej využitia v trestnom konaní. In: VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana a Lucia MADLEŇÁKOVÁ (eds.). *Kontroverzní názory v právu. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2015*. Praha: Leges, 2015, s. 129–135.

30 ŠABATA, Karel a MIROSLAV RŮŽIČKA. Soukromá žaloba – ano či ne? *Státní zastupitelství*, 2009, č. 3, s. 5–13.

31 TIBITANZLOVÁ, Alena. Kritika soukromé žaloby v trestním řízení. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 9, s. 215.

I tvůrci vznikajícího návrhu nového trestního řádu připouštějí, že vůle poškozeného a možnost zasadit se o trestní postih skutku, jehož se vůči němu pachatel dopustil, by měly být trestním právem procesním více respektovány. Za tím účelem ale nezařadili do svého návrhu institut soukromé nebo subsidiární žaloby, nýbrž jiná procesní oprávnění poškozeného – možnost obrátit se na nejvyššího státního zástupce, popř. soudce pro přípravné řízení s opravným prostředkem proti rozhodnutí o odložení jeho věci, zastavení trestního stíhání či postoupení věci. Jde o instituty na první pohled méně kontroverzní, současně však přinášející určitá rizika – například v úvahu připadající přílišný zásah soudce pro přípravné řízení do kompetencí státního zástupce, potažmo soudce/soudu pro meritorní projednání věci.³² Mám za to, že stojí přinejmenším za zvážení, zda by pojetí pomluvy jako soukromožalobního deliktu nebylo nakonec menším zásahem do nynějšího uspořádání trestního procesu než instituty navrhované v rámci rekodifikace. Nadto jde o úpravu relativně ustálenou zejména v nedalekých německy hovořících zemích, z jejichž zkušeností by bylo lze čerpat a poučit se.

4.2 Úprava důkazního břemene

Výše uvedený rezervovaný postoj orgánů činných v trestním řízení ke stíhání pomluvy si lze vysvětlit mnoha způsoby. Jedním z nich může být i v úvahu připadající důkazní nouze, v níž se tyto orgány ocitnou, je-li obtížné vyvrátit tvrzení podezřelého či obviněného, že údaj, který o poškozeném sdělil nebo rozšířil, je pravdivý.

Při pohledu do některých již zmíněných, ale i dalších zahraničních úprav (tedy např. švýcarské, rakouské, bulharské), zjistíme, že tamním orgánům činným v trestním řízení obdobné riziko hrozit nemusí s ohledem na specifickou právní úpravu důkazního břemene ohledně pravdivosti sděleného údaje či alespoň důvodnosti spolehnouti se na zdroj.

Na prvním místě uveďme německou právní úpravu, která oproti ostatním vykazuje odlišnosti. U trestného činu nactiutrhání je vědomí pachatele

³² K tomu srov. např. GRIVNA, Tomáš a HANA ŠIMÁNOVÁ. Právo poškozeného na účinné vyšetřování. In: GRIVNA, Tomáš a HANA ŠIMÁNOVÁ (eds.). *Přípravné řízení dnes a zítra: Sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. června 2019*. Plzeň: Vydavatelství Aleše Čenka, s. 100–122.

o nepravdivosti sdělovaného údaje znakem skutkové podstaty, jenž musí být obviněnému ze strany orgánů činných v trestním řízení dokázán, a to včetně subjektivní stránky k němu směřující (minimálně nepřímý úmysl). Jsou-li o něm pochybnosti, připadá v úvahu postih pouze za skutkovou podstatu zlo-
myslné pomluvy, kde tento znak absentuje. Důkaz pravdivosti sdělovaného údaje je nicméně exkulpačním důvodem (*Strafaußschließungsgrund*) vedoucím ke stejnému rozhodnutí, tj. zproštění, neboť bude-li podán, nebude naplněna objektivní podmínka trestnosti. I v tomto případě jsou formálním důkaz-
ním břemenem stran tohoto znaku zatíženy orgány činné v trestním řízení (platí, že soud je odpovědný za zjištění materiální pravdy) a obviněného váže pouze jakési břemeno materiální dané tím, že je v jeho zájmu, aby byla taková okolnost dokázána.³³ To však není pouhou proklamací bez významu, neboť i německá komentářová literatura se shoduje v tom, že má-li soud ohledně pravdivosti údaje i po odpovědně provedeném dokazování pochybnosti, jdou tyto k tíži obviněného, což představuje významnou limitaci pravidla *in dubio pro reo* (ve vztahu k tomuto znaku).³⁴ Z odborné literatury dále vyplývá, kdy je takový důkaz s úspěchem podán: totiž je-li prokázán stěžejní obsah pří-
slušného vyjádření³⁵, jádro tvrzené skutečnosti³⁶, všechny její důležité body.³⁷ Konečně za pozornost stojí i fakt, že již tak obtížná pozice obviněného je podle závěrů Spolkového soudního dvora dále ztížena tím, že důkaz pravdy nesmí posloužit k tomu, aby byla újma na cti a dobré pověsti poškozeného ještě dále prohlubována v rámci veřejného projednávání trestní věci.³⁸

³³ SCHÖNKE et al., op. cit.

³⁴ Komentářová literatura shodně tento názor uvádí pod zkratkou hM (*berrschende Meinung – převládající názor*), dodává ale, že by bylo vhodné mít za prokázané alespoň porušení povinnosti péče ze strany pachatele. Srov. ZACSYK, Reiner. [§ 186 StGB]. In: KINDHÄUSER, Urs, Ulfrid NEUMANN, Hans-Ullrich PAEFFGEN et al. *Strafgesetzbuch*. 5. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2017; Srov. též. ERB, Volker et al. *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, Band 4: § 185–262*. 4. vyd. München: C. H. Beck, 2021.

³⁵ ZACSYK, Reiner. [§ 186 StGB]. In: KINDHÄUSER, Urs, Ulfrid NEUMANN, Hans-Ullrich PAEFFGEN et al. *Strafgesetzbuch*. 5. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2017.

³⁶ ERB, Volker et al. *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, Band 4: § 185–262*. 4. vyd. München: C. H. Beck, 2021.

³⁷ Uvedené platí i podle švýcarské nauky. Srov. REHBERG, Jörg, Niklaus SCHMID a Andreas DONATSCH. *Strafrecht. III, Delikte gegen den Einzelnen*. 8., částečně přepracované vyd. Zürich: Schulthess Juristische Medien, 2003, s. 329.

³⁸ ERB, Volker et al. *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, Band 4: § 185–262*. 4. vyd. München: C. H. Beck, 2021.

Ve Švýcarsku, které má rovněž obě obdobná ustanovení, tj. nactiutrhání i pomluvu, se k prokázání pravdivosti údaje přistupuje poněkud odlišně. I zde platí, že v případě nactiutrhání je vědomí pachatele o nepravdivosti znakem skutkové podstaty, kdežto u zlomyslné pomluvy může jít o šíření údaje jak nepravdivého, tak i pravdivého.³⁹ V případě nactiutrhání musí k nepravdivosti údaje směřovat alespoň nepřímý úmysl pachatele, přičemž švýcarská nauka připouští, že jeho prokázání je mnohdy opravdu obtížné.⁴⁰ Je-li naplnění tohoto znaku sporné, připadá v úvahu postih pouze za pomluvu, u níž zákonodárce předpokládá následující exkulpační ustanovení: „**Prokáže-li obviněný, že jim předložené nebo rozšiřované sdělení odpovídá pravdě nebo že měl závažný důvod pro to, aby jej v dobré víře za pravdivé považoval, není trestný.**“ Z dikce citovaného ustanovení je zcela zřejmé, že důkazní břemeno leží na obviněném. Jde o konstrukci, pro niž se zejména v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva vžil termín *presumption of falsity* („domněnka nepravdivosti“), švýcarská nauka ji označuje jako vyvinující důkaz (*Entlastungsbeweis*). Právní povaha této konstrukce je zkoumána švýcarskými i německými akademiky. Shrnutí názorů na tuto otázku se podává z díla Lionela Freie, který s odkazem na další autory uvádí, že může jít o negativní podmínku trestnosti, ospravedlňující důvod (*Rechtfertigungsgrund* – s jistou mírou zjednodušení jej lze přirovnat k našim okolnostem vylučujícím protiprávnost), může být chápána a vykládána v závislosti na pohnutkách pachatele nebo dokonce podle povahy důkazu.⁴¹

Rakouská právní úprava nemá zvlášť upravenou pomluvu a nactiutrhání, skutková podstata pomluvy zahrnuje v zásadě oba srovnatelné delikty a na její vymezení navazuje rovněž právní zakotvení možnosti vyvinění jednajícího v případě, že je jeho tvrzení prokázáno jako pravdivé nebo jsou prokázány okolnosti, na jejichž základě měl jednající dostatečné důvody pro to, aby je za pravdivé považoval. Zde byl zákonodárce méně explicitní, neboť používá trpný rod, nicméně právní nauka i praxe jednoznačně potvrzují, že i v Rakousku spočívá v tomto případě důkazní břemeno na obviněném. Tato koncepce je osvětlována povahou skutečnosti, jež má být

³⁹ Ibid., s. 326.

⁴⁰ Ibid., s. 325.

⁴¹ FREI, Lionel. *Der Entlastungsbeweis nach Art. 173 Ziff. 2 und 3 StGB un sein Verhältnis zu den Rechtfertigungsgründen*. Bern: Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG, 1976, s. 73–76.

dokazována: Fabrizio uvádí, že nepravdivý údaj spočívá v tvrzení určité skutečnosti nebo charakterové vady, proto může být předmětem dokazování. Jelikož nelze po poškozeném (soukromém žalobci) požadovat prokázání neexistence určité skutečnosti (negativní důkaz), je k předložení důkazu o pravdivosti tvrzení zavázán obviněný. Jedná se přenesení důkazního břemene, které se nicméně týká exkulpčního důvodu (*Strafanschließungsgrund*).⁴² V České republice absentuje skutková podstata korespondující s německou a švýcarskou pomluvou, totiž trestným činem, který by zahrnoval i sdělování a šíření dehonestujících pravdivých údajů. I tak ale stojí za pozornost úvaha, zda by úprava zavazující obviněného k prokázání pravdivosti jeho tvrzení nebo důvodnosti jeho spolehnutí se na pravdivost určitého tvrzení nemohla být inspirací i pro českého zákonodárce. Je třeba říci, že v českých podmínkách by to znamenalo, že by obviněný prokazoval něco, co je znakem skutkové podstaty, k čemuž se tuzemská právní nauka i rozhodovací praxe staví rezervovaně, ba spíše odmítavě.⁴³ Uvedení do souladu s úpravou rakouskou či bulharskou by zase znamenalo rozšíření trestní represe proti stávajícímu stavu, což je s ohledem na aktuální legislativní snahy asi

⁴² FABRIZY, Ernst Eugen. *Strafgesetzbuch: StGB: samt ausgewählten Nebengesetzen: Kurzkommentar: mit einer Einführung und Anmerkungen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes und des Schrifttums*. 10., nově přepracované vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010, Manzsche Kurzkommentare (komentář k § 111 StGB).

⁴³ Úvahy o možnosti přenesení důkazního břemene na obviněného v minulosti jednoznačně odmítli například Adolf Dolenský (DOLENSKÝ, Adolf. Přesouvá se někdy důkazní břemeno na obviněného? *Bulletin advokacie*, 1995, č. 6–7, s. 52) či Antonín Růžek (RŮŽEK, Antonín. Povinnost dokazovat a důkazní břemeno. *Stát a právo*, 1967, roč. 12, č. 13, s. 111). Kriticky se k dělení důkazního břemene mezi strany trestního řízení staví také Jaroslav Fenyk (FENYK, Jaroslav. Důkazní břemeno a trestní řízení. In: JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha: Leges, 2016, s. 73). Konkrétně ve vztahu k ustanovení § 8 odst. 5 TOPO pak obdobný postoj zaujali také například Vladimír Pelc (PELC, Vladimír. Důkazní břemeno v trestním řízení. In: JELÍNEK, Jiří et al. *Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2018, s. 115–127) či Marek Fryšták s Davidem Čepem (FRYŠTÁK, Marek a David ČEP. Ještě k ustanovení § 8 odst. 5 TOPO (nejen) z hlediska otázky důkazního břemene. In: TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a Ingrid GALOVCOVÁ (eds.). *Posla Jiřímu Jelínkovi*. Praha: Leges, 2020, s. 101–109). Z judikatury srov. např. Nejvyššího soudu ze dne 287. 5. 2008, sp. zn. 7 Tdo 608/2008, či náleze Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 1624/09. Naopak otevřeněji se k takové možnosti staví Lukáš Bohuslav (BOHUSLAV, Lukáš. K otázce přenesení důkazního břemene ve vztahu k trestní odpovědnosti právnických osob. In: JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha: Leges, 2016, s. 95–105).

těžko představitelné. Na druhou stranu je otázkou, nakolik je třeba bezvýhradně trvat na (v tomto případě) poněkud formálním rozlišení mezi zákazem úpravy zavazující obviněného k prokazování čehokoli, co je znakem skutkové podstaty, a připuštěním úpravy zavazující obviněného k prokázání skutečnosti, která je uvedena nad rámec znaků skutkové podstaty a která ho může odpovědnosti zbavit. Obě konstrukce totiž vedou ke stejnému důsledku, tedy tomu, že prokáže-li obviněný příslušnou skutečnost, je viny zbaven, neprokáže-li ji, je jeho vina vyslovena. Pravdou zůstává, že případná legislativní změna v tomto duchu by jednak představovala určitou úlevu orgánům činným v trestním řízení, jež se mohou octnout v důkazní nouzi právě ohledně pravdivosti obviněným tvrzené skutečnosti, a kromě toho by mohla mít poměrně příznivý preventivní účinek, jelikož osoba šířící údaj, který je přinejmenším pochybný, by si musela být vědoma toho, že dojde-li na trestní řízení, musí být připravena takový údaj případně dokázat. Lze vyslovit hypotézu, že pod sankcí trestní odpovědnosti by např. zveřejňování a šíření nactiutrhačných tvrzení pochybné povahy ze strany novinářů, kteří nejsou s to jejich pravdivost či věrohodnost dokázat, mohlo ubýt.⁴⁴

Kromě toho Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva, které se v minulosti zabývaly souladem rakouské či bulharské koncepce s některými Úmluvou zaručenými právy, přijaly obecnější závěry vážící se obecně k otázce, zda je přípustné, aby obviněný prokazoval pravdivost sděleného nebo rozšířeného údaje pod hrozbou vyslovení trestní odpovědnosti v případě, že se mu to nepodaří.

Dospěly k závěru, že důkazní břemeno stran pravdivosti uveřejněného údaje spočívající na novináři, jenž takový údaj uveřejnil, je přípustné v civilním řízení (srov. *McVicar proti Spojenému království*, 2002). Dále připustily, že taková koncepce je únosná i v řízení trestním, a to z pohledu možného porušení článku 10 Úmluvy, který ukotvuje svobodu projevu (*Kasabova proti Bulharsku*, 2011). Konečně, a to je nejvíce pozoruhodné, aprobovaly takovou koncepci (resp. její uplatnění v konkrétním případě, neboť jim nepřísluší

⁴⁴ Je potom otázkou, zda takovou povinnost vztahovat pouze k žurnalistům nebo i dalším autorům hanlivých nepravdivých vyjádření – např. různým bloggerům či autorům příspěvků na sociálních sítích s velkým počtem sledujících. Obzvláště posléze uvedení zmíněnou primární povinností předpokládanou pravidly žurnalistické etiky nemají, dopad jejich pomlouvačných tvrzení může být přinejmenším srovnatelný.

zkoumat právní úpravu jako takovou) v trestním řízení i z hlediska článku 6 odst. 2 Úmluvy, v němž je ukotvena presumpce nevinny (*Lingens a Leitgeb proti Rakousku*, 1981).

Všechny tyto závěry zasluhují alespoň stručné shrnutí. V prvně citované kauze posuzoval ESLP tvrzený zásah do práv novináře, který ve svém textu informoval veřejnost o dopingu významného atleta a posléze byl tímto žalován v občanskoprávním řízení. V jeho rámci byl novinář povinen prokázat pravdivost svého tvrzení (na základě důkazního standardu *on the balance of probabilities*), a to aniž by měl nárok na právní pomoc. Snad právě civilní povaha řízení stála za přísnou optikou, s níž ESLP ke stěžovatelově věci přistoupil, když nejenže neshledal povinnost žalovaného prokazovat pravdivost svých tvrzení nepřiměřenou, ale dokonce konstatoval, že samo přenesení takového důkazního břemene na žalovaného nezakládá automatický nárok na právní pomoc, a to ani přesto, že to po něm vyžaduje, aby povolal svědky a opatřil znalecká zkoumání. Stěžovatele označil za vzdělaného a zkušeného žurnalistu, který by neměl být problém sám formulovat přesvědčivé argumenty. Je zřejmé, že jde o velmi přísné měřítko, které by nebylo možné bez dalšího přejmout i pro trestní řízení.

Ve věci *Kasabova proti Bulharsku* posuzoval ESLP případ novinářky, která v sérii svých článků referovala o údajné korupci v bulharském školství, jíž se měli dopustit zástupci bulharského Ministerstva školství, za což byla posléze trestně stíhána. V řízení před obecnými soudy byla novinářka v souladu s bulharskou právní úpravou vyzvána k tomu, aby pravdivost svých tvrzení uvedených v článku prokázala. Paní Kasabova argumentovala tím, že se jí svěřili četní rodiče, jejichž děti byly přijaty na prestižní školy poté, co za to dotýčným osobám zaplatili nemalé částky, tito rodiče však nebyli ochotni totéž potvrdit i v trestním řízení. Ocitla se tak v důkazní nouzi a v návaznosti na to byla bulharským trestním soudem uznána vinnou pro pomluvu a zavázána k náhradě škody. Na základě stížnosti paní Kasabové posuzoval ESLP mj. otázku, zda je přípustné, aby důkazní břemeno stran skutečnosti způsobité obviněného vyvinit z trestného činu spočívalo na osobě obviněného. Dospěl k závěru, že práva garantovaná Úmluvou tímto postupem porušena nebyla, a to ze dvou důvodů. Jednak proto, že ani práva plynoucí z Úmluvy nejsou neomezená a nelze je vykonávat zcela

bezohledně, bez zřetele na další práva, která mohou stát v kontrapozici k nim – tam patřilo i právo na zachování soukromého života a presumpce nevinu osob, které byly článkem paní Kasabové dotčeny. Za druhé, a především, ESLP zdůraznil, že trestní odpovědnost za pomluvu není podle bulharské právní úpravy odpovědností objektivní, nýbrž subjektivní, což s sebou přináší požadavek na naplnění subjektivní stránky trestného činu, nebo jinak – zaviněné jednání. V případě novináře souvisí tento požadavek úzce s pravidly tzv. odpovědné žurnalistiky, která zahrnují mj. i povinnost žurnalistů ověřovat pravdivost jimi uváděných informací a být tedy způsobilí ji případně také dokázat. Nejsou-li, pak tato pravidla odpovědné žurnalistiky porušují. Není nepřiměřené od nich požadovat, aby si ověřili povahu skutečností, které tvrdí, neboť tím pouze ukazují, že se chovali férově a odpovědně, jak jim to žurnalistická pravidla ukládají. ESLP podotkl, že se národní soudy zabývaly otázkou, zda si paní Kasabova počínala odpovědně z hlediska žurnalistické etiky a jejich úvahy, proč tomu tak nebylo (v čem konkrétně selhala), vyhodnotil jako dostatečné. Vzhledem k závěrům přijatým ohledně čl. 10 Úmluvy, pak poněkud překvapivě uzavřel, že ověřování souladu také s článkem 6 odst. 2 (presumpcí nevinu) není nezbytné.

Naopak soulad právě s článkem 6 Úmluvy posuzovala Evropská komise pro lidská práva ve věci *Lingens a Leitgeb proti Rakousku*. I v tomto případě byli stěžovateli žurnalisté – editoři deníku, který označil jistého rakouského politika za lháře. Na základě soukromé žaloby byli tito posléze v trestním řízení vyzváni k prokázání pravdivosti svých tvrzení, jež ale – zjednodušeně – ztroskotalo na ochraně utajovaných informací. Stěžovatelé byli odsouzeni pro pomluvu k peněžitým trestům. Nepříjemnost přenášení důkazního břemene na obviněného stran pravdivosti údaje namítali stěžovatelé i před rakouskými soudy, přičemž vídeňský apelační soud se s ní vypořádal poměrně odvážně, když uvedl, že povaha pomluvy coby soukromožalobního deliktu s sebou přináší suspendování článku 6 odst. 2 Úmluvy (presumpce nevinu) a podrobuje trestní řízení o tomto deliktu soukromoprávním principům. Taková argumentace se – nikoli překvapivě – Evropské komisi pro lidská práva příliš nelíbila. I ta ale uzavřela, že k porušení práv stěžovatelů podle článku 6 Úmluvy nedošlo a jejich stížnost shledala nepřijatelnou. Zdůraznila, že to, co vyvíňuje obviněného a co je tento nucen prokázat,

není samotná objektivní pravdivost či nepravdivost tvrzení, ale jeho vlastní schopnost prokázat jeho pravdivost. Rakouské právo očekává od autora komentářů způsobilých zasáhnout do cti jiného, že se s předstihem ubezpečí, že to, co publikuje, bude s to i prokázat. Přenáší to na něj určitý standard péče. Jde o právní úpravu chránící poškozené osoby nejen před nactiutrhácnými nepravdivými tvrzeními, ale i před těmi pravdivými, jejichž pravdivost ovšem nejsou jejich autoři s to dokázat. Opačný přístup, který by znamenal, že jsou poškozené osoby nuceny prokazovat nepravdivost takových tvrzení, by byl nespravedlivý.

Vzhledem k tomuto postoji evropských orgánů ochrany základních práv aprobuji přenesení důkazního břemene na obviněného ohledně pravdivosti (resp. doložitelnosti) tvrzení jinak zakládajících trestní odpovědnost za pomluvu z hlediska článku 10 i článku 6 odst. 2 Úmluvy, zjevně není nutné takovýto přístup *a priori* zavrhnout, byť je současně vhodné dodat, že z další rozhodovací praxe ESLP plynou jak další omezující podmínky (zejména reálná možnost obviněného příslušnou skutečnost ověřit a prokázat⁴⁵ a povinnost trestních soudů věnovat jim předkládaným důkazům náležitou pozornost⁴⁶), tak i jisté praktické problémy na tento přístup navázané (typicky časté odepírání výpovědi ze strany svědků způsobilých objasnit pravdivost určitého tvrzení).

5 Závěr

Ve svém příspěvku dospívám k závěru, že by pomluva měla být v tuzemsku nadále trestným činem. Argumentuji po vzoru dalších autorů významem cti v rámci množiny právních statků, které jsou chráněny na úrovni trestního práva a aktuální poslancecký návrh na dekriminalizaci pomluvy nepovažují co do argumentace v něm uvedené za příliš přesvědčivý. Kriticky se stavím také k tomu, že je význam trestněprávní ochrany cti mnohdy podceňován ze strany orgánů činných v přípravném řízení, které projevují jistou neochotu se zaobírat trestními oznámeními pro něj podanými, i k tomu, jakým

⁴⁵ Ve věci *Rumyana Ivanova proti Bulbarsku* ESLP zdůraznil, že tato nesmí být nemožná. Rozhodnutí ze dne 14. 5. 2008, 36207/03.

⁴⁶ Rozhodnutí ESLP ze dne 1. 4. 1992, ve věci *Tollefsen proti Norsku*, 16269/90, či ze dne 30. 6. 1997, ve věci *Barril proti Francii*, 32218/96.

způsobem se k požadavku na ochranu cti na úrovni trestního práva staví Ústavní soud, soudě podle nejčerstvějšího nálezu týkajícího se této problematiky. Blíže se zabírám otázkou, zda je možné zefektivnit trestní postih pomluvy pomocí prostředků trestního práva procesního, konkrétně soukromé žaloby a úpravy důkazního břemene ohledně pravdivosti sdělovaného či šířeného údaje. Oba tyto instituty vykazují četná pozitiva i negativa, přičemž v případě soukromé žaloby mám za to, že pozitiva spíše převládají. Případná úprava důkazního břemene v duchu některých rozebraných zahraničních právních úprav by mohla narazit na rigidní postoj tuzemské odborné veřejnosti, pokud jde o možnost zavázání obviněného k tomu, aby prokázal něco, co je znakem skutkové podstaty trestného činu, a tudíž má být standardně ze strany orgánů činných v trestním řízení prokázáno jemu. Podle mého názoru je ale důležité, že by obviněnému byla i tak zachována možnost se obvinění vůči němu vznesených zbavit. Souhlasím navíc se závěry Evropského soudu pro lidská práva, podle něhož není takový požadavek obzvláště v případě novinářů, již jsou vázáni pravidly žurnalistické etiky, nepřiměřený, neboť jde v podstatě pouze o jiný způsob formulace povinnosti, kterou i tak mají, třebaže v tomto případě pod sankcí trestněprávní odpovědnosti. V každém případě hledání způsobů, jak zabezpečit, aby trestněprávní úprava postihu pomluvy nepřinášela nepřiměřené přepínání trestní represe, současně ale zabezpečila, že ty nejzávažnější zásahy do cti neuniknou spravedlnosti, upřednostňují před bagatelizací cti a dobré pověsti jako statku, jež již není zapotřebí chránit. I v moderní společnosti má lidská čest své nezastupitelné místo, a možná právě v ní.

Literature

- BEMMANN, Günter. Was bedeutet die Bestimmung „wenn nicht diese Tatsache erweislich wahr ist“ in § 186 StGB? *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 1956. ISSN 0340-1812.
- BOHUSLAV, Lukáš. K otázce přenesení důkazního břemene ve vztahu k trestní odpovědnosti právnických osob. In: JELÍNEK, Jirí et al. *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha: Leges, 2016, s. 95–105. ISBN 978-80-7502-185-4.

- DOLENSKÝ, Adolf. Přesouvá se někdy důkazní břemeno na obviněného? *Bulletin advokacie*, 1995, č. 6–7. ISSN 1210-6348.
- ERB, Volker et al. *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch: StGB, Band 4: § 185–262*. 4. vyd. München: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-34-0674-604.
- FABRIZY, Ernst Eugen. *Strafgesetzbuch: StGB: samt ausgewählten Nebengesetzen: Kurzkommentar: mit einer Einführung und Anmerkungen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes und des Schrifttums*. 10., nově přepracované vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2010, Manzsche Kurzkommentare. ISBN 978-3-214-08648-0.
- FENYK, Jaroslav. Důkazní břemeno a trestní řízení. In: JELÍNEK, Jiří et al. *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha: Leges, 2016, s. 67–74, Teoretik. ISBN 978-80-7502-185-4.
- FREI, Lionel. *Der Entlastungsbeweis nach Art. 173 Ziff. 2 und 3 StGB un sein Verhältnis zu den Rechtfertigungsgründen*. Bern: Buchdruckerei Stämpfli & Cie AG, 1976.
- FRYŠTÁK, Marek a David ČEP. Ještě k ustanovení § 8 odst. 5 TOPO (nejen) z hlediska otázky důkazního břemene. In: TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a Ingrid GALOVCOVÁ (eds.). *Pocta Jiřímu Jelínkovi*. Praha: Leges. 2020, s. 101–109. ISBN 978-80-7502-464-0.
- GRIFFEN, Scott et al. *Defamation and Insult Laws in the OSCE Region: A Comparative Study*. 2017. Dostupné z: <http://osce.org>
- GRĚVNA, Tomáš. *Soukromá žaloba v trestním řízení*. Praha: Karolinum, 2005, 121 s. ISBN 80-246-1107-4.
- GRĚVNA, Tomáš. Ochrana cti v návrhu nového trestního zákoníku. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*, 2007, č. 2, s. 143–150. ISSN 0323-0619.
- GRĚVNA, Tomáš. Pomluva jako soukromožalobní delikt? In: *KOŠICKÉ DNI TRESTNÉHO PRÁVA 2019, III. ročník – Kriminologické a organizačnětechnické aspekty privatizace trestného práva*.
- GRĚVNA, Tomáš a Hana ŠIMÁNOVÁ. Právo poškozeného na účinné vyšetřování. In: GRĚVNA, Tomáš a Hana ŠIMÁNOVÁ (eds.). *Přípravné řízení dnes a zítra: Sborník příspěvků z konference pořádané UOČR a FPR ZČU dne 20. června 2019*. Plzeň: Aleš Čeněk, s. 100–122. ISBN 978-80-7380-787-0.

- CHALUPSKÁ, Lenka. Uložila se otázka dekriminalizace pomluvy k zimnímu spánku? In: *Právníprostor.cz* [online]. 23. 12. 2014 [cit. 23. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/ulozila-se-otazka-dekriminalizace-pomluvy-k-zimnimu-spanku>
- JAKOUBKOVÁ, Alžběta. Dekriminalizace pomluvy? In: JANOVEC, Michal, Jan MALÝ, Josef ŠÍP, Jakub POHL a Marika ZAHRADNÍČKOVÁ (eds.). *COFOLA 2021 – část 3*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 27–40.
- MÚKERA, Peter. Súkromná žaloba a možnosti jej využitia v trestnom konaní. In: VIČAROVÁ HEFNEROVÁ, Hana a Lucia MADLEŇÁKOVÁ (eds.). *Kontroverzní názory v právu. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2015*. Praha: Leges, 2015, s. 129–135. ISBN 978-80-7502-111-3.
- PELC, Vladimír. Důkazní břemeno v trestním řízení. In: JELÍNEK, Jiří et al. *Dokazování v trestním řízení v kontextu práva na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2018, s. 115–127. ISBN 978-80-7502-287-5.
- REHBERG, Jörg, Niklaus SCHMID a Andreas DONATSCH. *Strafrecht. III, Delikte gegen den Einzelnen*. 8., částečně přepracované vyd. Zürich: Schulthess Juristische Medien, 2003, Zürcher Grundrisse des Strafrechts. ISBN 3-7255-4473-5.
- RŮŽEK, Antonín. Povinnost dokazovat a důkazní břemeno. *Stát a právo*, 1967, roč. 12, č. 13, s. 92–131.
- SHAKESPEARE, William. *Otello*. Praha: Librix.eu, 2009. ISBN 978-80-7399-348-1.
- SCHÖNKE, Adolf, Horst SCHRÖDER, Peter CRAMER et al. *Strafgesetzbuch. Kommentar*. 30. vyd. 2019, komentář k ustanovení § 186 StGB. Dostupné z <http://beck-online.de>
- ŠABATA, Karel a Miroslav RŮŽIČKA. Soukromá žaloba – ano či ne? *Státní zastupitelství*, 2009, roč. 7, č. 3, s. 5–13. ISSN 1214-3758.
- TIBITANZLOVÁ, Alena. Kritika soukromé žaloby v trestním řízení. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 9. ISSN 1213-5313.
- VETEŠNÍK, Pavel. Konec trestněprávního postihu pomluvy? In: JELÍNEK, Jiří et al. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 343–362. ISBN 978-80-7502-354-4.

VOJÁČEK, Ladislav. *Urážky, pomluvy, nactiutrhání: ochrana cti v československém trestním právu*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-86861-51-1.

ZACSYK, Reiner. [§ 186 StGB]. In: KINDHÄUSER, Urs, Ulfrid NEUMANN, Hans-Ullrich PAEFFGEN et al. *Strafgesetzbuch*. 5. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2017. ISBN 978-38-4873-106-0.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 474/19.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva o přípustnosti stížnosti ze dne 11. 12. 1981, *Lingens a Leitzgeb proti Rakousku*, 8803/79.

Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 4. 2011, *Kasabova proti Bulharsku*, č. 22385/03.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 7. 1995, sp. zn. Cdon 24/95, uveřejněný pod č. 15/1995 Sb. rozh. civ.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2591/2011.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 30 Cdo 1174/2007.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 21. 12. 2005, sp. zn. 5 Tdo 1535/2005, uveřejněné pod č. T 860 v Souboru trestních rozhodnutí Nejvyššího soudu, sešit 22/2006.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 3. 2003, sp. zn. 5 Tdo 265/2003, uveřejněné pod č. 575 v Souboru rozhodnutí Nejvyššího soudu, svazek 24/2003.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2008, sp. zn. 7 Tdo 608/2008.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2016, sp. zn. I. ÚS 1957/16.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2013, sp. zn. I. ÚS 2529/13.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2013, sp. zn. III. ÚS 2157/13.

Sněmovní tisk č. 325; Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 8. volební období. Dostupné z: <https://www.psp.cz>

Contact – e-mail

simanovb@prf.cuni.cz

KRIMINALISTICKÁ IDENTIFIKACE OSOB V PROMĚNÁCH VĚKŮ

David Texl

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek pojednává o jedné z nejdůležitějších částí kriminalistiky, tedy o kriminalistické identifikaci osob. Na tuto problematiku bude v článku nahlíženo prizmatem jejího historického vývoje, nepůjde tedy o vyčerpávající rozpor jednotlivých metod užívaných v kriminalistice k identifikaci osob, ale cílem článku bude naopak komparace historického vývoje jednotlivých metod se současným stavem poznání. Pozornost bude věnována rovněž některým myšlenkám významných kriminalistických teoretiků historie i současnosti a jejich případné aplikaci v kriminalistické praxi.

Keywords in original language

Kriminalistika; kriminalistická identifikace osob; identifikace podle portréту; genetika; daktyloskopie; identifikace zemřelých osob; policejní informační systémy.

Abstract

The article deals with one of the most important parts of criminalistics, ie the criminological identification of persons. This issue will be viewed in the article through the prism of its historical evolution, so it will not be an exhaustive contradiction of individual methods used in criminalistics to identify people, but the aim of the article will be to compare the historical evolution of individual methods with the current state of knowledge. Attention will also be paid to some ideas of important forensic theorists of history and the present and their possible application in forensic practice.

Keywords

Criminalistics; Forensic Identification of Persons; Identification by Portrait; Genetics; Dactyloscopy; Identification of Deceased Persons; Police Information Systems.

1 Úvod

Trestní právo je obecně vnímáno jako jedno z klasických právních odvětví, majících dlouhou tradici, což zcela jistě vyjadřuje jeho statický prvek. Trestní právo je však zároveň i jevem dynamickým, neboť jeho účelem je reagovat na zločinnost a ochraňovat tak společnost před pachateli trestných činů. Vzhledem ke skutečnosti, že samotná zločinnost se různým způsobem vyvíjí, musí na její vývoj reagovat zároveň i trestní právo. V této reakci je pak možno spatřovat dynamický prvek trestního práva.

Postupný vývoj trestního práva je možné spatřovat ve více rovinách, přičemž se dá říci, že jeho účel zůstává zachován. Mění se však pohled společnosti na to, co je škodlivým jednáním a co má proto být trestáno, na což reaguje trestní právo kriminalizací nebo naopak dekriminalizací určitého jednání. Změny je možné pozorovat také v rovině trestů, kdy se dá říci, že dochází k přechodu od retributivního (odplatného) pojetí účelu trestu k dnes nezřídka uplatňované tzv. restorativní justici, jejímž účelem není pouze pachatele potrestat, ale zároveň si klade za cíl na něj výchovně působit tak, aby se příště již vyvaroval páchání trestné činnosti. Krom snahy o zabránění recidivě pachatelů si restorativní justice rovněž klade za cíl určité urovnání vztahu mezi pachatelem a obětí, resp. poškozeným, což se projevuje i v zavedení některých nových procesních institutů, zde půjde zejména o institut tzv. narovnání.

Stejně tak, jak na vývoj kriminality reaguje trestní právo, musí na její vývoj rovněž reagovat i další vědy, které jsou s trestním právem úzce spojené. Obecně se hovoří o tzv. pomocných neprávních vědách trestního práva a řadíme mezi ně především kriminalistiku, kriminologii, forenzní psychologii, soudní lékařství a další.

Následující článek se bude zabývat problematikou kriminalistické identifikace osob, což je jedna ze stěžejních oblastí kriminalistiky vůbec. I tato

oblast však dostála v průběhu let výrazných změn, a právě o nich bude v následujících kapitolách pojednáno. Cílem článku navazujícího na konferenční příspěvek není vyčerpávající rozbor jednotlivých kriminalistických metod, neboť takovýto cíl by značně přesahoval možnosti relativně stručného příspěvku do sborníku. Cílem naopak bude poskytnout průřezový přehled o jednotlivých metodách, které se užívaly (a některé se užívají dodnes), ke kriminalistické identifikaci osob. Bude pojednáno o počátcích kriminalistiky vůbec a o prvních pokusech o vytvoření určitých metod a systematick napomáhajících ke ztotožnění osob. Dále bude pozornost soustředěna na uplatnění těchto metod v praxi, a to vše bude komparováno se současným stavem poznání v oblasti kriminalistické identifikace.

2 Pojem kriminalistické identifikace osob

Kriminalistická identifikace osob tvoří jednu ze stěžejních částí kriminalistické techniky. Svým významem napomáhá naplňovat účel trestního řízení, tedy ochranu společnosti před pachateli trestných činů.

Samotná oblast kriminalistické techniky se zabývá jednotlivými kriminalistickými metodami, které jsou, řečeno v obecné rovině, využívány k identifikaci osob či věcí pro účely trestního řízení, respektive vyšetřování trestného činu.

Kriminalistická identifikace v širším slova smyslu se dělí na dvě části – identifikaci osob a identifikaci věcí. Jejím cílem je zjištění totožnosti objektů (osob nebo předmětů), pokud má význam pro účely vyšetřování. Pojem totožnosti nebývá vykládán jednotně, dle mého názoru je však možné se přiklonit k definici poskytnuté autorským kolektivem Musil, Konrád, Suchánek. Tato definice říká, že „*[t]otožností v kriminalistické slova smyslu rozumíme individualizovaný vztah mezi dvěma či více stavy, projevy nebo částmi jednoho a téhož materiálního objektu*“.¹

Základním východiskem kriminalistické identifikace je individuálnost objektů. Dle této teorie je každý objekt (osoba či věc) individuální, proto je možné shledávat drobné odlišnosti i mezi objekty téhož druhu. V případě osob je koncepce individuálnosti objektů snáze představitelná, neboť

¹ MUSIL, Jan. Kriminalistická identifikace. In: MUSIL, Jan, Zdeněk KONRÁD a Jaroslav SUCHÁNEK. *Kriminalistika*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 106.

je obecně známou skutečností, že neexistují dvě totožné osoby, a to ani v případě jednovaječných dvojčat. Každá osoba vykazuje specifické znaky, které umožňují její nepochybnou (a nezpochybnitelnou) identifikaci.

V současné době je využíváno ke kriminalistické identifikaci osob velké množství metod. O jejich historické genezi bude pojednáno v následujících kapitolách. V úvodních výkladech je však ještě na místě zmínit základní dělení kriminalistické identifikace osob, a to na identifikaci podle vnějších znaků (například identifikace pomocí portréту či popisu osoby) a na identifikaci podle vnitřních znaků (například kriminalistická biologie či genetika).² Cílem kriminalistické identifikace osob je na základě jejich vnějších či vnitřních znaků (viz výše) zjistit totožnost určité osoby, pokud je to významné pro účely trestního řízení. Nemusí jít vždy pouze o osobu pachatele trestného činu, kriminalistická identifikace osob se využívá rovněž například při nálezů mrtvolý neznámé totožnosti. Identifikace osob může být založena na spojitosti se stopami, které tyto osoby zanechaly v souvislosti s trestným činem, a to souvislosti příčinné, místní a časové (typicky může jít např. o otisk prstu zanechaný na místě činu).

3 Vývoj jednotlivých metod

Počátky kriminalistické identifikace osob jsou úzce spjaty s počátky kriminalistiky jako takové, a to především z toho důvodu, že identifikace osob je jeden ze základních úkolů kriminalistiky.

Kriminalistika jako samostatná věda se začala formovat v druhé polovině 19. století, přičemž za jejího zakladatele je již tradičně považován Hans Gross, který bývá také někdy označován jako „otec kriminalistiky“.³

3.1 Metoda Alphonse Bertillona

Richard Wepster Alphonse Bertillon byl jedním prvních, kdo se pokusili o empirický výzkum za účelem identifikace osob. Bertillon pocházel z velmi vzdělané rodiny, jeho otec byl známým lékařem a mimo jiné také prezidentem

² K tomu srov. např. PJEŠČÁK, Ján a kol. *Kriminalistika*. Bratislava: Obzor, 1981, s. 135 a násl.

³ VAVERA, František. Osobnosti kriminalistiky. In: STRAUS, Jirí, František VAVERA a kol. *Dějiny kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 89.

Pařížské antropologické společnosti. Mladý Bertillon se díky postavení své rodiny velmi často setkával s významnými osobnostmi té doby, především s Charlesem Darwinem, který měl na jeho vědecké úvahy zajisté nezanedbatelný vliv. Bertillonův dědeček a otec prováděli měření na lebkách lidí všech ras a pokoušeli se zjistit, zda je dána existence vztahu mezi tvarem lebky a duševním vývojem člověka.⁴

Bertillon měl v důsledku svých povahových vlastností a chabého zdraví obtíže při hledání stálého zaměstnání, nakonec na přímluvu svého otce získal práci jako pomocný úředník prvního oddělení policejní prefektury v Paříži.⁵ A právě toto zaměstnání jej nakonec dovedlo až k zařazení mezi nejznámější osobnosti světové kriminalistiky.

V rámci své práce na policejní prefektuře měl Bertillon za úkol mimo jiné i vyplňování identifikačních karet, které sice měly sloužit k identifikaci jednotlivých osob, které se staly z rozličných důvodů předmětem zájmu pařížské policie, ale pro svoji obecnost a nesystematičnost tuto funkci plnily jen stěží. V červenci roku 1879 při své obvyklé činnosti dostal Bertillon nápad – místo vyplňování identifikačních karet, které jsou příliš obecné a nepřesné, by bylo možné nahradit údaje v nich přesným měřením vybraných tělesných rozměrů. Tato teorie vycházela z předpokladu, že pokud budou u každé osoby měřeny totožné tělesné části, jejich rozměry nebudou nikdy totožné. Totožnost jednotlivých rozměrů Bertillon připouštěl, avšak dle jeho teorie se v kombinaci s ostatními rozměry musela u každého člověka projevit jedinečnost jeho tělesné konstituce.⁶

Bertillon vycházel z předpokladu neměnnosti délky některých lidských kostí a obvodu lebky u dospělých jedinců. Poměřoval celkem jedenáct částí těla, u kterých byl přesvědčen o jejich relativní neměnnosti. Jednalo se o následující tělesné rozměry:

- výška těla ve stoje,
- výška těla vsedě,
- šířka rozpětí paží,

⁴ VAVERA, František. Osobnosti kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 74–75.

⁵ Ibid., s. 74.

⁶ Ibid., s. 75.

- délka hlavy,
- šířka hlavy,
- délka pravého ucha,
- šířka pravého ucha,
- délka prostředníku levé ruky,
- délka prsteníku levé ruky,
- délka předloktí levé ruky,
- délka levého chodidla.⁷

Bertillonova metoda byla zpočátku terčem posměchu, když požádal o předvedení všech zatčených za účelem změření jejich tělesných rozměrů a následné registrace. Přesto (nebo snad právě proto) mu bylo vyhověno a Bertillon tak začal shromažďovat první podklady pro svůj identifikační systém. Na základě nasbíraných podkladů prokázal svoji teorii, že na základě měření vybraných částí lidského těla je možné jednotlivé osoby od sebe odlišit. Za použití Quételetovy teorie⁸ bylo vypočítáno, že při měření jedenácti tělesných rozměrů je pravděpodobnost úplný shody těchto rozměrů u dvou odlišných osob 4 191 304:1.⁹

Bertillon se tak zasloužil o vznik první vědecky podložené metody sloužící k identifikaci osob. Nová metoda byla původně označována jako antropometrie, postupem času se však začal více užívat název odvozený od jména jejího zakladatele – bertillonáž.¹⁰

3.2 Daktyloskopie

Daktyloskopii je možné obecně definovat jako nauku o otiscích prstů, respektive papilárních linií. Jak uvádí Svoboda, „[j]e nepochybné, že útvary na vnitřní straně rukou a nobou zajímaly lidstvo už od pradávna. Nejstarším známým náleženem zobrazujícím dermatoglyfické útvary jsou ve skále vyryté obrazy ruky tzv. petroglify v Novém Skotsku. Identifikační hodnotu papilárních linií prstů zřejmě znaly už staré

⁷ VAVERA, František. Osobnosti kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 77.

⁸ Dle této teorie je dána shodnost tělesné výšky dvou lidí poměrem 4:1 a zvýší-li se počet měřených částí těla, bude se poměr shodnosti zmenšovat geometrickou řadou.

⁹ VAVERA, František. Osobnosti kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 77.

¹⁰ STRAUS, Jiří a kol. *Úvod do kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 9.

*lidské kultury. Ve starém Babylonu se používaly otisky palce na hliněném válečku, jako osobní pečeť a známka. Otisk palce se rovněž používal jako značka výrobce na hliněných výrobcích nebo namísto podpisu a pečete na listinách.*¹¹

Daktyloskopie jako metoda užívaná v kriminalistice je spojena s více jmény. Mezi nejvýznamnějšími badateli v této oblasti lze jmenovat J. E. Purkyně, H. Fauldse či W. J. Herschela.

Pokud bychom měli postupovat chrologicky, lze na prvním místě zmínit osobnost nesoucí českou stopu v počátcích kriminalistické daktyloskopie, J. E. Purkyně. Tento český učenec a fyziolog se zapsal do dějin kriminalistiky jako ten, komu se poprvé podařilo popsat základní vzory papilárních linií na posledních člancích prstů a také navrhl jejich klasifikaci. Stěžejním Purkyňovým dílem v kontextu daktyloskopie bylo *Comentatio de examine physiologico organi visus et systematis cutanei (Rozprava o fyziologickém zkoumání orgánů zrakové a kožní soustavy)*. Je však zároveň na místě poznamenat, že jeho úvahy nad kresbami papilárních linií byly motivovány výlučně biologickým zájmem a nezamýšlel se nad jejich možným využitím pro účely identifikace osob.¹²

Wiliam James Herschel a Henry Faulds se začali problematikou otisků prstů zabývat zhruba ve stejném období (2. polovina 19. stol.) a to zcela nezávisle na sobě. Herschel od roku 1853 služebně pobýval v indickém distriktu Hooghly a právě zde přišel poprvé do styku s praxí čínských obchodníků, kteří na zpečetění svých dohod užívali otisk palce. Herschela tento zvyk zaujal a založil si proto zvláštní sešit, do kterého začal sbírat otisky osob, se kterými se při svém pobytu v Indii setkal. Začal se zabývat stavbou otisků a empiricky zkoumal jejich vzájemné odlišnosti. Své poznatky pak uplatnil i v praxi, když měl na starost vyplácení důchodů penzionovaným indickým vojákům. Herschelovi jako Evropanovi přišli všichni Indové velmi podobní a proto hrozilo, že si budou chodit pro výplatu důchodu vícekrát. Proto přišel s nápadem, že každý, komu bude důchod vyplacen, otiskne svůj palec a v případě pochybností tak bylo možné zkoumat, zda se jedná o totožnou osobu či nikoli. K širšímu uplatnění daktyloskopie v praxi však v tomto období ještě nedošlo.¹³

¹¹ SVOBODA, Ivo a kol. *Kriminalistika*. Ostrava: KEY Publishing, s. r. o., 2016, s. 57.

¹² STRAUS a kol., 2004, op. cit., s. 16.

¹³ *Ibid.*, s. 10.

Henry Faulds se zase s využíváním otisků prstů seznámil v Japonsku. Jednak se setkal s otisky prstů na zbytcích prehistorických nádob a také zaznamenal zvyk Japonců opatřovat domovní dveře otisky ruky nebo prstů. Otisky byly rovněž využívány na některých dokladech. Faulds se proto začal zabývat jejich studiem, zkoumal otisky prstů osob různých národností a také se zabýval i otisky primátů.¹⁴ Výsledky svého výzkumu se Faulds snažil uplatnit v praxi, kdy v roce 1880 upozornil na možnost využití otisků prstů při odhalení pachatele trestného činu. V témže roce vypracoval i návod ke snímání otisků prstů.¹⁵

Koncem 19. století se rozhořel spor mezi Herschelem a Fauldsem o to, kdo z nich začal poprvé zkoumat otisky prstů a uvažovat o jejich praktickém využití. Pohledem dějin je možné konstatovat, že oba Angličané přišli na tutéž myšlenku nezávisle na sobě.

Na oba zmíněné teoretiky daktyloskopie později navázal Francis Galton, který se zaměřil na možnost využití otisků prstů při identifikaci osob. Galton se několikrát setkal s Bertillonem a také přednášel o jeho metodě identifikace – antropometrii. Zpočátku byl Galton touto metodou nadšen, později však začal uvažovat nad tím, zda není možné vymyslet uživatelsky jednodušší systém identifikace osob, a přitom se inspiroval práva poznatky Herschela a Fauldse. Vycházel rovněž i z poznatků J. E. Purkyně. Na základě svých studií došel Galton k závěru, čtyři základní typy otisků určené podle trojhranného obrazce (delta). Na základě toho vytvořil vlastní klasifikační systém a všechny výše zmíněné poznatky o otiscích prstů shrnul v publikaci *Fingerprints*, vydané v roce 1892. Galton tak položil základy pro využití daktyloskopie v boji se zločinem. Tato metoda byla do praxe policie zavedena v červnu roku 1896 a tím došlo k postupnému vytěsnění antropometrie.¹⁶

Je nepochybné, že v současné době je kriminalistická daktyloskopie na zcela jiné úrovni než ve svých počátcích. Podstata však zůstává stejná – vychází

¹⁴ Je zajímavostí, že právě i otisky opic nasbírané Fauldsem byly v praxi využity, a to v případě série krádeží, ke kterým došlo ve francouzském Lyonu. Podle otisků nalezených na místě totiž došel soudní lékař a kriminolog E. Locard k závěru, že pachatelem krádeží může být jediná opice.

¹⁵ STRAUS a kol., 2004, op. cit., s. 10–11.

¹⁶ STRAUS, Jiří a kol. *Dějiny československé kriminalistiky slovem i obrazem*. Praha: Police History, 2003, s. 55–58.

se z existence papilárních linií na koncích prstů, které jsou jedinečné, relativně neměnné a neodstranitelné. Při zkoumání otisku prstu se hledají individuální rysy – tzv. markanty. Současná kriminalistická teorie i praxe vychází z předpokladu, že k nezpochybnitelné identifikaci osoby na základě otisku prstu je zapotřebí získat deset a více markantů.¹⁷ Pokud je markantů méně než deset, jedná se o tzv. částečně upotřebitelný daktyloskopický otisk, který může plnit pomocnou funkci při vyšetřování, zpravidla však nemůže být použit jako důkaz v trestním řízení.

Daktyloskopické otisky mají svá specifika jak při vyhledávání, tak i při zajišťování. Co do své povahy se může jednat o stopy viditelné (např. krvavý otisk ruky) či latentní (např. otisk prstu na nábytku). K zajišťování daktyloskopických stop se využívá těch nejmodernějších prostředků,¹⁸ v praxi jde zpravidla o stříbrný prášek, který se štětečkem nanáší na nalezený otisk a ten se následně snímá na daktyloskopickou fólii (ta se skládá z želatinové vrstvy, která je překryta igelitovou fólií). Pokud jde o zkoumání tohoto druhu stop, v dobách, kdy nebyly k dispozici žádné technické prostředky, se zkoumaly tyto stopy jednotlivě pod lupou. V současné době však tuto práci odvádí zcela sám speciální počítačový systém (AFIS), který dokáže zajištěný otisk naskenovat a porovnat s celou dostupnou databází během několika málo minut. O tomto systému bude blíže pojednáno v samostatné kapitole věnované policejním informačním systémům.

3.3 Popis, portrét, fotografie

V rámci této skupiny metod sloužících ke kriminalistické identifikaci osob se jedná o identifikaci podle vnějších znaků.

Popis je asi tou nejjednodušší a zároveň nejstarší metodou k identifikaci osoby. Zároveň však lze říci, že pokud není kvalitně a odborně proveden, jde zároveň o metodu nejméně přesnou. Při popisu se využívá dvou skupin znaků – obecných a speciálních. Obecnými znaky jsou ty, které jsou společné všem osobám, může jít například o výšku, stavbu těla, barvu vlasů apod.

¹⁷ STRAUS, J. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 261.

¹⁸ K tomu srov. ČECH, Bedřich. Speciální chemické látky. In: TUREČEK, Jaroslav a kol. *Policejní technika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 154–164.

Speciální znaky jsou takové, které nejsou společné všem osobám a tím usnadňují identifikaci daného jedince. Řečeno právní terminologií se v případě speciálních znaků jedná o znaky fakultativní, tedy takové, které nemusí být vždy dány. Jde o vlastnosti (mysleno zejména fyzického charakteru) osoby, podle kterých ji lze odlišit od osob jiných. Příkladem specifických znaků jsou různá viditelná poranění, jako například chybějící prst na ruce.

Popis dělíme na laický, podávaný například svědkem, a úřední, který by měl být založený mimo jiné i na provedeném měření. Úředního popisu se dříve využívalo k vytváření tzv. identifikačních karet, o nichž byla zmínka již v kapitole věnující se antropometrii. Postupem času tak byl nahrazen novými metodami, v současné době především databází otisků prstů. Laický popis osoby je často nenahraditelný, a proto se používá dodnes. Zpravidla na něj však budou navazovat další metody, například na základě toho, jak svědek popíše pachatele, bude následně provedena rekonstrukce apod.

Další možností je identifikace pomocí portréту. Dříve tyto portréty vytvářeli speciální policejní kreslíři, dnes je již využívána výpočetní technika. Specifickým způsobem tvorby portréту byla tzv. Gerasimova metoda, která se zakládala na možnosti domodelování podoby člověka na základě složitých matematických propočtů. Tato metoda byla až neuvěřitelně přesná, v její neprospěch však hovořila složitost takového postupu.¹⁹ Dnes je metoda využití portréту modifikována do podoby tzv. skládaného portréту, který je vytvářen pomocí počítačového programu.

V současné době se ze tří zde rozebíraných metod používá identifikace podle fotografie. Za mezník vynálezu fotografie je považován rok 1838. Jednalo se o převratný objev a již byl rozpoznán jeho potenciál pro policejní činnost, pachatelé trestných činů ve Švýcarsku byli fotografováni již v roce 1854. O fotografování pachatelů se ve Francii zasadil nám již známý Alphonse Bertillon, který fotografie následně využíval pro svoji metodu. Co se týče českých zemí, bylo první policejní album založeno v Praze v roce 1895.²⁰

¹⁹ K této metodě blíže srov. např. MYDLOVÁ, Míriama. *Rekonstrukce obličeje. Gerasimova metoda*. Bakalářská práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií, 2010.

²⁰ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 342–343.

Uspořádání fotografií pachatelů prošlo také určitým vývojem. V počátcích byly pořizovány fotografie *en face*, poté se začaly osoby fotografovat i z profilu a také v pro ně typických situacích, například jak kradou slepici. Dnešní uspořádání fotografií pachatelů označujeme jako tzv. trojdílnou fotografii. Pořizuje se fotografie *en face*, pravý profil a tříčtvrtinový levý profil, přičemž na této třetí fotografii má mít osoba doplňky, které běžně používá (např. brýle, pokrývka hlavy apod.).²¹

3.4 Trasologie

Trasologii lze definovat jako disciplínu zkoumající stopy bosých a obutých nohou a stopy motorových vozidel. Výjimečně mohou být zkoumány například také otisky uší, nosu či jiných částí lidského těla. V současné době se tato metoda používá spíše podpůrně, neboť na jejím základě lze jen velmi těžko dosáhnout individuální identifikace.

Počátky trasologie v kriminalistické praxi jsou poněkud nejasné. Už od dávných časů byly identifikovány a odlévány stopy zvěře a postupně se tento postup začal využívat i u stop zanechaných člověkem. Zřejmě prvním, kdo se pokus využit zkušeností s odléváním stop pro účely kriminalistiky byl Eugene Francois Vidocq.²²

Do dějin disciplíny zvané trasologie se rovněž zapsal i zakladatel moderní kriminalistiky Hans Gross. Ten se totiž poprvé pokusil o systematické popsání možností praktického využití trasologických stop pro identifikační účely. Gross se zabýval studiem otisků bosých a obutých nohou a také stop pohybu osob.²³

²¹ SUCHÁNEK, Jaroslav. Portrétní identifikace. In: MUSIL, KONRÁD, SUCHÁNEK, 2001, op. cit., s. 146.

²² Vidocq je velmi zajímavou osobností, hrající zásadní roli v celých dějinách kriminalistiky a policie osobně. V mládí byl vojákem, poté nějaký čas námořníkem, a nakonec byl odsouzen za několik trestných činů a skončil na galejích. Měl však velmi dobré kontakty ve francouzském podsvětí, a proto se rozhodl jich využít. Dá se však říci že k tomu byl spíše donucen okolnostmi, neboť uprchl z galejí a určitý čas se za obchodníka s látkami, přesto byl ale odhalen a hrozil mu návrat do vězení. Proto se rozhodl raději spolupracovat a nabídl své „cenné zkušenosti“ ze života v pařížském podsvětí. Později se Vidocq zasadil o vznik pařížské kriminální policie nazývané Sureté.

²³ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 282–283.

Je na místě zmínit, že v určitém období se teoretikové trasologie zabývali i možnostmi zkoumat otisky lidského ucha, neboť i ty jsou zcela jedinečné. Jako první se zkoumáním lidského ucha zabýval již několikrát zmíněný Alphonse Bertillon, teorii o jedinečnosti lidského ucha poté později představil významný kriminalista M. M. Gerasimov, který byl rovněž zakladatelem výše zmíněné Gerasimovy metody k vytváření portréту osoby.

Trasologie má svoji tradici i v českých zemích, za první republiky se jí zabýval Rudolf Košťák, který se o trasologii zmiňuje i ve svojí *Učebnici pátrací taktiky*. Ve stejném období se trasologií zabýval i Josef Šejnoha, mimo jiné v publikaci *Kriminální technika*.²⁴ Později (v 50. letech) se trasologií věnoval i první náčelník Kriminalistického ústavu v Praze Bohuslav Němec.²⁵

V současné době se trasologie i nadále používá, ale jak již bylo zmíněno výše, jde spíše o doplňkovou metodu. Trasologie obecně může sloužit jak ke kriminalistické identifikaci osob, tak i věcí. Dá se říci, že se v praxi častěji užívá k identifikaci věcí, typicky motorových vozidel. Často však slouží pouze k druhové identifikaci, tedy je učen například typ vozidla a druh použitých pneumatik, ale k individuální identifikaci vozidla na základě trasologických stop však nedojde. Obdobná je situace u otisků obuvi. Zde je možné na základě trasologického zkoumání určit typ obuvi, velikost i způsob opotřebení. Jde tedy opět především o druhovou identifikaci, která však může být důležitým podkladem pro další zkoumání, na základě kterého je možné spojit dle způsobu opotřebení konkrétní obuv s určitou osobou. I v tomto ohledu tedy může být kriminalistická trasologie nápomocná k identifikaci osob.

Co se týče zajišťování trasologických stop, i zde se udál určitý pokrok. Dříve se zcela pravidelně zajišťovaly trasologické stopy odlitím za pomoci sádry, takovýmto postupem však může být stopa za určitých okolností (např. nestabilní podloží) poškozena a bude tak neupotřebitelná pro další zkoumání. Proto moderní kriminalistika zavádí další způsoby zajišťování trasologických stop, a to zajištění fotograficky a zajištění na daktyloskopickou fólii.²⁶

²⁴ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 284–285.

²⁵ K této významné osobnosti československé kriminalistiky blíže srov. STRAUS, Jiří a František VAVERA. *Dějiny československé kriminalistiky slovem i obrazem II*. Praha: Police History, 2005, s. 46–50.

²⁶ SVOBODA a kol., 2016, op. cit., s. 98.

Fotograficky se zajišťují především ty stopy, které nejsou objemové a nelze je tak zajistit formou odlitku. Vedle fotografované stopy se vždy položí měřítko a stopa je fotografována za specifického osvětlení a ze specifického úhlu. Fotografie se rovněž využije i u zajišťování trasologických stop odléváním, neboť před odléváním každé objemové trasologické stopy se musí tato stopa vyfotografovat.²⁷

Daktyloskopická fólie se užívá k zajišťování plošných trasologických stop. Při zajišťování musí být vždy dbáno na to, aby byl dán kontrast mezi zajišťovanou stopou a barvou použité daktyloskopické fólie. I tomuto postupu předchází fotografování zajišťované stopy.²⁸

3.5 Kriminalistická identifikace ručního písma

Kriminalistická identifikace ručního písma, někdy označovaná také jako kriminalistické písmoznalectví, je tradiční kriminalistickou disciplínou, na jejímž základě mají být porovnány různé vzorky písma a má být určena případná shoda. Kriminalistickou identifikaci ručního písma nelze zaměňovat s grafologií, byť mají obě disciplíny společný předmět zájmu, tedy ručně psaný text. Grafologie je ale především disciplínou založenou na poznacích z oblasti psychologie, která si klade za cíl usuzovat na lidské vlastnosti podle předloženého vzorku ručního písma.

Historie písmoznalectví se odvíjí od historie písma jako takového. Již dlouhou dobu byly četné snahy o identifikaci pisatele podle jeho písma. Písmoznalectví se rozvíjelo již od středověku,²⁹ k jeho zásadnímu rozvoji však došlo až v 19. století. Zpočátku neexistovalo striktní dělení na písmoznalectví a grafologii, k oddělení těchto dvou oborů došlo až v první polovině 20. století.³⁰ V našich podmínkách je kriminalistické zkoumání ručního písma spojeno především s Kriminalistickým ústavem Praha.

V rámci kriminalistické identifikace ručního písma se uplatňují dva druhy expertíz – kriminalistická expertiza ručního písma, která se zaměřuje na jeho

²⁷ Ibid., s. 98.

²⁸ Ibid., s. 99.

²⁹ V roce 1570 bylo ve Francii dokonce ustanoveno sdružení soudních znalců písma.

³⁰ HORNYCHOVÁ, Helena. *Historie identifikačního zkoumání ručního písma* [online]. 2010 [cit. 24. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.hornychova.cz/pismoznalectvi/historie-identifikačního-zkoumání-ručního-písma/>

techniku, a kriminalistická expertiza jazykového projevu, která se zaměřuje na obsahovou stránku psaného textu a v určitém směru se přibližuje grafologii (je rovněž usuzováno na určité vlastnosti pisatele, jako je pohlaví, věk či vzdělání, na rozdíl od grafologie se však zde nevychází z písma samého, ale z obsahu zkoumaného textu). Odvětví, zabývající se jazykovou analýzou textu se označuje jako forenzní lingvistika.³¹

Identifikace ručního písma je obecně jednou z nejnáročnějších expertíz prováděných v kriminalistice. Obecně totiž v této oblasti není zatím příliš rozšířené využití výpočetní techniky, a proto je písmo vždy osobně zkoumáno daným odborníkem. Z pohledu tématu článku je ale významné, že kvalitně provedená identifikace ručního písma umožňuje spojit konkrétní ručně psaný projev s konkrétním pisatelem, je tedy možná individuální identifikace. Rozeznáváme tři kategorie ručního písma: hůlkové, kurzívní a perličkové. Nejběžnějším druhem ručního písma je písmo kurzívní.³² Na písemný projev osoby vždy působí různé vlivy, jako jsou individuální návyky dané osobou, stavba svalového a kosterního aparátu či vlivy psychosomatického charakteru (dopis na rozloučenou, psaný sebevrahem, se často může výrazně odlišovat od jeho standardního psaného projevu).

Ke zkoumání se vždy předkládá sporný a srovnávací materiál. Srovnávací materiál může být uměle vytvořený, to znamená, že například podezřelá osoba na výzvu vyšetřovatele napíše jí diktovaný text. Při zkoumání se pak srovnávají zvláštní znaky ve sporném a srovnávacím materiálu a hledají se mezi nimi shody. Obecně platí, že není stanoven počet znaků potřebných pro individuální identifikaci. Ke zkoumání se užívají dvě metody – kvalitativní a kvantitativní. Kvalitativní metoda zkoumání je založena na optickém pozorování srovnávaného textu, zkoumá se tedy „kvalita“ písma. Naopak kvantitativní (grafometrická) metoda zkoumá takové jevy, jako je roztažnost či zhuštěnost písma. V rámci kvantitativní metody se nejprve zkoumá úprava textu jako celku a poté se zkoumají jednotlivá písmena a jejich části.³³

31 STRAUS, Jiří. Zkoumání ručního písma. In: STRAUS, Jiří a kol. *Kriminalistická technika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 111.

32 *Ibid.*, s. 112.

33 *Ibid.*, s. 123–124.

Jazyková expertíza se v praxi užívá spíše jako pomocná metoda, napomáhá například při tzv. psychologickém „profilování“ pachatele. Na jejím základě však není možná individuální identifikace pisatele.

4 Moderní metody kriminalistické identifikace osob

Předcházející kapitola se věnovala klasickým kriminalistickým metodám užívaným k identifikaci osob. Některé metody, o nichž bylo pojednáno, již vyšly z užívání, jiné jsou v praxi aplikovány (byť zpravidla v modifikované podobě) dodnes. Nyní bude však pojednáno o metodách, které jsou spojeny především s moderní kriminalistikou posledních desetiletí a jsou významným přínosem v oblasti kriminalistické identifikace osob.

4.1 Kriminalistická genetika

Jednou z běžně využívaných částí kriminalistické techniky je kriminalistická biologie. Jedná se o disciplínu, která se zabývá zkoumáním biologických stop lidského, zvířecího a rostlinného původu. Historické počátky kriminalistické biologie lze zcela přesně datovat a to do roku 1901, kdy se německému lékaři Paulu Uhlenhuthovi poprvé úspěšně podařilo rozlišit lidskou a zvířecí krev.³⁴

Kriminalistická biologie prošla dlouhým vývojem a byla především spojována s částí lékařské vědy, která je dnes označována jako soudní lékařství. Předmětem zkoumání se stal především materiál lidského původu, ať již šlo o materiál samovolně odloučený (např. vlasy), materiál oddělený pomocí násilí (např. krevní stopy) či o materiál ze zaniklých částí těla (např. kosterní pozůstatky).³⁵

V klasické kriminalistické biologii se vyvíjely především sérologické metody, na jejichž základě bylo možné určit krevní skupinu. To však není dostatečné pro individuální identifikaci osoby. Situace se změnila po roce 1953, kdy James Watson a Francis Crick popsali dvojitou spirálovitou strukturu DNA a za tento svůj objev získali Nobelovu cenu.³⁶ S objevem DNA se pak

³⁴ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 303.

³⁵ SUCHÁNEK, Jaroslav. Kriminalistická biologie. In: MUSIL, KONRÁD, SUCHÁNEK, 2001, op. cit., s. 158–159.

³⁶ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 304.

postupně rozvíjí, a z kriminalistické biologie se vyděluje, nová disciplína – kriminalistická genetika.

Genetika ve svých obecných rysech vychází z kriminalistické biologie, ale zároveň vykazuje svá specifika. Především je důležité, že se pracuje s menší částí materiálu, a i přes to je (na rozdíl od kriminalistické biologie) možná individuální identifikace. Tato metoda totiž vychází z předpokladu, že genetický profil, které je možné vyjádřit matematickou řadou čísel, není u žádných dvou osob totožný, ani pokud jsou tyto osoby blízce příbuzné.³⁷

Pro účely kriminalistiky se genetika využívá od konce 20. století. Analýzy DNA pro účely vyšetřování trestného činu bylo poprvé užito ve Velké Británii v 80. letech, kdy byla na jejím základě vyřešena vražda patnáctileté dívky a zároveň soud konstatoval, že se jedná o dostačující důkaz k odsouzení pachatele.

U nás byla analýza DNA poprvé využita jako důkaz v trestním řízení v případě vraždy studentky pedagogické fakulty v Brně v roce 1990. Ta byla nalezena zavražděná brutálním způsobem na toaletách. Pachatel způsobil oběti několik bodných a bodnořezných poranění, přičemž se vyšetřovatelům podařilo na místě činu zajistit i krev pachatele (podle místa nálezu stříkance krve bylo zřejmé, že nemůže patřit oběti, ale naopak patří útočníkovi, který se musel při bodání poranit). Vzorek byl podroben analýze a bylo zjištěno, že se jedná o stejnou krevní skupinu, jakou měla oběť. Ve stejném období byl kriminalisty vytíčován jako možný pachatel jistý Lubas, který se měl v místě pohybovat. Při domovní prohlídce byl zajištěn jeho oděv s krevními stopami, bylo rovněž zjištěno, že má řeznou ránu na ruce, přesně odpovídající mechanismu vzniku při útoku na jinou osobu. Přesto však kriminalisté neměli žádné přímé pojitko mezi podezřelým a místem činu. To jim poskytla právě až analýza DNA, kterou se v té době u nás nikdo nezabýval, a tak byl povolán specialista ze Slovenska, docent Ferák ze Slovenské akademie věd. Na základě jím provedeného zkoumání byla zjištěna dvojitá shoda – jednak mezi vzorkem krve z místa činu a vzorkem odebraným podezřelému Lubasovi a také mezi krví oběti a krevními stříkanci nalezenými na oděvu podezřelého. Vrah Lubas byl na základě těchto důkazů odsouzen za dokonaný trestný čin vraždy k 25 letům vězení. K činu se prý později nepřímo

³⁷ SVOBODA a kol., 2016, op. cit., s. 145 a násl.

doznal jednomu ze spoluvězňů, kdy mu sdělil určité informace, které mohl znát jen někdo, kdo byl na místě činu. Nedlouho poté spáchal ve vězení sebevraždu.³⁸

Na výše uvedeném případě je možné demonstrovat význam této metody pro identifikaci osob v kriminalistice. Dá se říci, že se jedná o nyní nejčastěji užívanou a nejspolehlivější metodu k identifikaci. Nespornou výhodou je, že ke spolehlivému ztotožnění stačí i malý vzorek, zároveň je však nutné mít i srovnávací materiál. Možnost analýzy DNA přinesla velký zlom v moderní kriminalistice a pomohla tak k odhalení velkého množství pachatelů. Zároveň může být tato metoda aplikována i v odložených, doposud nevyřešených případech. I přes široké možnosti využití této metody se dá říci, že její potenciál ještě není zcela vyčerpán, a proto může v budoucnu přinést do kriminalistiky další významné poznatky.

4.2 Kriminalistická odorologie

Kriminalistická odorologie je disciplínou zabývající se zkoumáním pachu osob a věcí. Podle současných poznatků kriminalistiky je pach osoby individuální, proto je na základě pachové stopy možná přesná identifikace. I přes tyto výhody má však metoda kriminalistické odorologie v praxi potíže se svým uplatněním.

Identifikace na základě metody kriminalistické odorologie probíhá za pomoci cvičených služebních psů. Jedná se o psy, kteří prošli specializovaným výcvikem a zpravidla nebývají využíváni k dalším úkonům. V současnosti jsou cvičeni i speciální psi na vyhledávání mrtvol pod vodou, přičemž toto lidské tělo dokáží odhalit i z větší hloubky, a to na základě identifikace plynů, které se z těla uvolňují při rozkladu a následně stoupají k hladině.³⁹

Ač byla odorologie zařazena do kapitoly věnované moderním metodám kriminalistické identifikace osob, má tato metoda i své historické kořeny. Jak uvádí Straus, „[p]rvní případ identifikace osoby psem byl popsán již v době Římské říše ve 3. století př. n. l., kdy pes identifikoval pachatele vraždy otroka“.⁴⁰ Svoji tradici

³⁸ K tomuto případu blíže srov. JANEČKOVÁ, Bronislava a Emil HRUŠKA. *Historie českého zločinu. Skutečné kriminální případy*. Praha: Radioservis, 2019, s. 251–269.

³⁹ K tomu blíže srov. TUREČEK a kol., 2008, op. cit., s. 254–257.

⁴⁰ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 290.

má tato metoda i u nás, kdy byli služební psi užíváni již od roku 1910 u četnictva.⁴¹ Přes to všechno se však odorologie ve své klasické podobě (tedy jako metoda sloužící k identifikaci osob) uplatňuje až v posledních desetiletích.

Odorologické stopy vykazují významná specifika pro jejich zajišťování i jejich vyhodnocování. Tyto stopy se zajišťují do tzv. pachových konzerv tím, že se speciální savý materiál přiloží na místo, kde byl předpokládán výskyt pachatele a po určitém čase se umístí do nádoby, která se pevně uzavře. Nevýhodou při zajišťování pachových stop je nejen náročnost tohoto postupu a také výrazné nebezpečí kontaminace vzorku, ale rovněž i skutečnost, že odorologické stopy jsou stopami latentními, jejich výskyt je tak pouze předpokládán.

Samotná identifikace na základě tohoto druhu stop probíhá pomocí pachových konzerv. Aby mohl experiment proběhnout, je nutné zajistit srovnávací vzorek pachu podezřelého. Jeho zajištění je snazší než v případě samotné stopy, neboť odpadá problém spojený s latentní povahou těchto stop. Samotný experiment, na jehož základě má být osoba identifikována, probíhá za pomoci speciálně vycvičeného služebního psa. Psovi je nejprve předložen vzorek pachu, který má hledat a následně je vpuštěn do jiné místnosti, kde se nachází více pachových konzerv, přičemž právě jedna obsahuje pach podezřelého z místa činu. Pokud pes správně identifikuje danou pachovou konzervu, pokus se několikrát (zpravidla třikrát) opakuje. Pokud pes vždy identifikuje tutéž pachovou konzervu, dá se konstatovat, že proběhla pozitivní identifikace, jejíž výsledek může být předložen jako důkaz v trestním řízení. Svojí povahou však půjde vždy o důkaz nepřímý a spíše podpůrného charakteru.

Otázka použití pachových stop jako důkazu v trestním řízení však byla vždy velmi sporná a je možno říct, že i dnes se názory odborné veřejnosti na tuto metodu v mnohém liší, přesto však došlo v posledních letech k určitému konsenzu v metodice nakládání s tímto druhem stop, především zásluhou přijetí pokynu policejního prezidenta č. 313/2017, a také k ustálení judikatorní praxe.

⁴¹ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit.

Ještě v nedávné době byla možnost využívání pachových stop pro účely trestního řízení vnímána spíše skepticky. Jak bylo uvedeno již výše, k rozvoji odorologie, uplatňované především pro účely policejní praxe, dochází až v posledních desítkách let. Celá tato metoda vychází z předpokladu, že pes dokáže rozpoznat jedinečnost lidského pachu a tento potom porovnat s předloženým vzorkem v podobě pachových konzerv. Tato skutečnost je na celé metodě zároveň nejvíce problematická, neboť kromě užití speciálně vycvičeného policejního psa není možné vědecky jakkoli prokázat, že se pachová stopa zajištěná např. na místě činu či na určité věci shoduje s pachem odebraným podezřelé osobě.

Mnoho právníků metodu pachové identifikace kritizovalo a to především pro nedostatek exaktnosti této metody. Za všechny je možné uvést názor JUDr. Štěpána Romana, který se snažil sjednotit postoj advokátů k této metodě.⁴² Autor se k odorologii postavil velmi kriticky a zaujal to stanovisko, že by metoda pachové identifikace měla být z aplikace při dokazování zcela vyloučena, neboť nejsou splněny ani podmínky pro to, aby výsledek této metody byl před soudem užit jako nepřímý důkaz.⁴³ Své závěry odůvodnil tím, že neexistuje žádná kontrolní metoda, která by zcela jednoznačně potvrdila, že z konkrétního člověka nebo z konkrétní věci byl získán individuální pach v nezbytně potřebném množství pro srovnání a že tento pach již v době snímání nebyl kontaminován a také že neexistuje metoda, která by nezávisle a objektivně posoudila, proč došlo ke srovnání dvou pachových konzerv. Autor dále upozorňuje na to, že výsledek pachové identifikace může být ovlivněn určitou „senzibilitou“ psa, který z chování psůvoda (který již dříve připravil pachové konzervy k prováděnému pokusu a musel tak nutně vědět, která z nich je kontrolním vzorkem odebraným podezřelé osobě) dokáže poznat, kterou konzervu má označit.⁴⁴

K problematice metody pachové identifikace se několikrát vyjádřily i vrcholné české soudy. Jedním z prvních rozhodnutí bylo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. 4 Tz 107/2002, které se věnovalo obecně povaze důkazu pachové identifikace, kdy bylo judikováno, že takovýto důkaz

⁴² ROMAN, Štěpán. K problematice využití tzv. pachových konzerv v trestním řízení. *Bulletin advokacie*, 1996, č. 8, s. 20–25.

⁴³ *Ibid.*, s. 20.

⁴⁴ *Ibid.*, s. 21.

nemůže být nikdy důkazem přímým. Důkaz získaný metodou pachové identifikace tak musí být vždy doplněn dalšími důkazy (ať již přímými či nepřímými), aby mohlo být na jejich základě rozhodnuto o vině či nevině konkrétní osoby. K využívání odorologie v praxi se několikrát vyjádřil také Ústavní soud. V jednom případě plénem Ústavního soudu vydalo své stanovisko k otázce, zda povinnost strpět odběr pachové stopy k porovnání není v rozporu se zákazem donucování k obviňování. Soudci dospěli k závěru, že se nejedná o protiústavní postup, neboť pro odběr pachové stopy není vyžadováno aktivní jednání obviněného a proto povinnost strpět takovýto odběr není v rozporu se zákazem donucování k sebeobviňování.⁴⁵ V nálezu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1098/15 Ústavní soud potvrzuje obecně přijímaný názor na to, že výsledek identifikace podle pachu může být použit pouze jako nepřímý důkaz. V témže rozhodnutí se rovněž vyjadřuje k věrohodnosti této metody, kdy Ústavní soud vysvětluje metodu pachových konzerv jako „*subjektivní chování psa, jehož správnost lze ověřit empiricky a za použití moderních vědeckých metod vzniku pachu a fyziologie jeho vnímání k tomu zvláště vybraným a vycvičeným psem za podmínek nahodilosti i opakování, tedy způsobem potvrzujícím nebo vyvracejícím možnost jejího využití v konkrétním případě.*“⁴⁶

Na shora uvedené námitky reagoval právě nový pokyn policejního prezidenta č. 313/2017, o pachové identifikaci osob. Na základě tohoto pokynu došlo ke sjednocení metodiky, tedy postupu osob provádějících identifikaci za využití tzv. pachových konzerv a došlo rovněž k odstranění některých problematických aspektů, jako například toho, že psův oděr se psem je do místnosti s pachovými konzervami vpuštěn až poté, co je jiná osoba připraví. Tím je eliminována možnost, že pes reaguje na podvědomí jeho psůvoda.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že metoda kriminalistické odorologie může přispět k identifikaci konkrétní osoby, jedná se však o postup poměrně náročný a zároveň mající nejistý výsledek. Problémem je rovněž postoj soudů k odorologickým stopám předkládaným jako důkazy, který je spíše restriktivní a pokud soudce jeho použití v trestním řízení připustí, bude se jednat pouze o jeden z nepřímých důkazů, který musí společně s ostatními tvořit ucelený řetězec. Zároveň se však v posledních letech utváří poměrně ustálená

⁴⁵ Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1098/15.

judikatura vrcholných soudů, která usnadňuje využití metody pachové identifikace osob v praxi. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti není odorologie v praxi příliš často využívána, neboť se jedná o postup poměrně náročný, který však nabízí pouze nejistý výsledek a navíc takto získaný důkaz nemůže být využit jako přímý v řízení před soudem.⁴⁷

4.3 Mikrostopy

Mikrostopy jsou specifickým druhem stop, které se, jak už z jejich označení vyplývá, vyznačují svojí velikostí. Jedná se totiž o stopy velmi malé, zpravidla pouhým okem neviditelné. Vznikají nezávisle na vůli člověka, může se jednat například o šupinky kůže, vlasy či prach z oděvu.

Pojem velmi malých stop používá již Hans Gross, který prosazoval zkoumání tohoto druhu stop za pomoci optického mikroskopu.⁴⁸ Možnosti využití těchto stop však odpovídaly možnostem tehdejší techniky, a proto jejich uplatnění ve vyšetřování nebylo příliš časté. Pravidelněji se s nimi začalo pracovat až v druhé polovině 20. století, u nás se jejich studiem mezi jinými zabýval v 50. letech Edvard Knobloch.⁴⁹ Ten mimo jiné ve své publikaci *Lékařská kriminalistika* uvádí, že „[p]ro účely lékařské kriminalistiky a pro kriminální pátrání vůbec se poměrně jen zřídka vyšetřuje prach nalezený na šatech nebo na těle pachatele anebo oběti násilného činu, ačkoli přesným vyšetřením jeho jakosti mohla by se často odhalit důležitá stopa nebo i rozhodující důkazy“.⁵⁰ Je tedy nepochybné, že Knobloch již v této době rozpoznal potenciál, který mikrostopy mohou mít.

V současné době se při práci s tímto druhem stop používá těch nejmodernějších postupů. K zajišťování se používá nejčastěji speciální vysavač, kterým se vysaje celé místo činu. Možné je taky užití daktyloskopické fólie

⁴⁷ K možnostem využití pachových stop pro účely trestního řízení srov. KREJČÍ, Zdeněk. Pachová stopa jako důkaz v trestním řízení. In: KALVODOVÁ, Věra, Milana HRUŠÁKOVÁ a kol. *Dokazování v trestním řízení. Právní, kriminologické a kriminalistické aspekty*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 342–360; Ze zahraničních autorů se problematikou pachové identifikace zabývala např. Horváthová, k tomu srov. HORVÁTHOVÁ, Orsolya. *Forensic odorology and the cognition of natural science* [online]. 2015 [cit. 24. 8. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/281096112_Forensic_Odorology_and_the_Cognition_of_Natural_Science

⁴⁸ STRAUS, Jiří. Vývoj některých metod kriminalistiky. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 295.

⁴⁹ K tomu srov. KNOBLOCH, Edvard. *Lékařská kriminalistika*. Praha: Státní zdravotnické nakladatelství, 1956, s. 70–72.

⁵⁰ KNOBLOCH, 1956, op. cit., s. 70.

nebo obyčejné lepicí pásky. Práce s mikrostopami však není snadná, neboť hrozí jednak jejich kontaminace a také jejich poškození. Proto se mikrostopy na místě činu zpravidla zajišťují jako první, samozřejmě po neodkladných úkonech, jako je pronásledování pachatele nebo poskytnutí první pomoci. Důležité je také vytvoření tzv. jedné cesty příchodu a odchodu, která může být vyznačena pomocí pásky nebo například položených archů papíru. Význam tohoto úkonu je ten, že sice nejspíše dojde k poškození všech mikrostop nacházejících se na této cestě, ostatní ale zároveň zůstanou zachovány a budou moci být zajištěny.

Ke zpracování mikrostop se využívá vysoce výkonných optických mikroskopů a v posledních letech nově také elektronových mikroskopů, kterými disponuje Kriminologický ústav v Praze. Po důkladném zkoumání je možné určit druh předložené stopy a její možný původ. Následná komparace s kontrolním vzorkem umožňuje individuální identifikaci. U každého vzorku může být také provedena analýza, na základě které bude zjištěno jeho přesné chemické složení.

V dějinách československé kriminalistiky je první úspěšné využití mikrostop spojeno s případem tzv. „spartakiádního vraha“ Jiřího Straky. Ten pravidelně v Praze útočil na ženy, zpočátku je pouze přepadal a okrádal, následně je začal i znásilňovat, a dokonce tři ženy zavraždil. To vše v době konání Spartakiády, kdy byl na odhalení pachatele vyvíjen i značný politický tlak. K dopadení Straky nakonec pomohly právě mikrostopy. Na těle jedné z obětí totiž byly nalezeny drobné částičky, které byly po provedené analýze identifikovány jako částice vznikající při opracování kovů. Tato stopa pak ve spojení s výpovědí jedné z poškozených dovedla prakticky přímo ke Strakovi. Jiří Straka byl odsouzen jako mladistvý k desíti letům odnětí svobody, přičemž byl z výkonu trestu propuštěn o rok dříve na základě prezidentské amnestie.⁵¹

Z výše uvedené stručné charakteristiky mikrostop vyplývá, že mohou mít značný význam při identifikaci osob a mohou se stát jedním z klíčových důkazů. Jsou však velmi obtížně zajistitelné, a proto je nutné vždy dodržovat náležitý postup, aby nedošlo k jejich případnému znehodnocení.

⁵¹ K celému případu blíže srov. STRAUS, VAVERA, 2005, op. cit., s. 309–317.

4.4 Kriminologická audioexpertiza

Kriminologická audioexpertiza, někdy také označovaná jako kriminologická fonoskopie, slouží k identifikaci osob podle hlasu nebo věcí podle zvuku. S ohledem na téma článku bude dále věnována pozornost především identifikaci osob podle hlasu.

Jak již ze zařazení podkapitoly vyplývá, jedná se o disciplínu, která je v kriminologii relativně nová, neboť její vznik a rozvoj byl umožněn až počátkem užívání vyspělejších technických zařízení a výpočetní techniky v policejní praxi.

Lidský hlas prochází v průběhu života několika charakteristickými vývojovými stadii, v nichž dochází ke změnám hlasových znaků. Ve věkovém rozmezí od 20 do 60 let je však lidský hlas relativně stálý, a tak může být na základě jeho porovnání identifikována konkrétní osoba. Podstatou kriminologického zkoumání lidského hlasu je skutečnost, že je možné pomocí specifických metod kriminologie vyhledat na zvukovém záznamu zvláštní znaky, graficky je zobrazit, měřicí technikou přesně změřit a určit tak ty znaky, které jsou charakteristické jen pro jedinou osobu.⁵²

Kriminologické zkoumání lidského hlasu využívá výpočetní techniku, proto expertizy probíhají téměř výlučně v Kriminologickém ústavu Praha, který je pro tyto účely náležitě technicky vybaven.

Kriminologická audioexpertiza rozhodně není nejčastější metodou užívanou k identifikaci osob, přesto může hrát důležitou úlohu v trestných činech, kde je velmi obtížné obstarání jakýchkoli dalších důkazů (typicky trestný čin šíření poplašné zprávy dle § 357 tr. zákoníku). Rozvoj této metody přišel až s rozvojem technických možností zkoumání lidského hlasu.

5 Kriminologická identifikace zemřelých osob

Kriminologická identifikace osob se týká jak osob živých, tak i osob zemřelých. Identifikace zemřelých osob prošla značným vývojem a dnes se užívá těch nejmodernějších metod.

U mrtvol neznámé totožnosti provádí zjišťování identity často lékař. Zároveň není vyloučeno, že nepůjde o mrtvolu v pokročilém stadiu rozkladu, což

⁵² KRAJNÍK, Václav. Kriminologická audioexpertiza. In: STRAUS a kol., 2008, op. cit., s. 149.

identifikaci může komplikovat. V počátcích soudního lékařství se totožnost neznámých mrtvol určovala zpravidla za pomoci rekognice *in natura*, kdy bylo tělo zemřelého ukázáno osobám, které mohly být se zemřelým příbuzné nebo jej mohly znát. Nezřídka bývala také těla zemřelých různě vystavována, typickým příkladem je pařížská čtvrť Montmarte, kde byla vystavována těla utonulých osob vytažených ze Sieny. Později se k tomuto způsobu identifikace užívaly fotografie, z českých dějin je známý případ vraždy Otýlie Vranské, kdy vyšetřovatelům trvalo více než týden, než se jim podařilo zjistit totožnost zemřelé a za tímto účelem byla mimo jiné vystavena na pražském policejním ředitelství fotografie uříznuté hlavy zavražděné Vranské.

S nástupem moderních metod v kriminalistice jsou však takovéto postupy minulostí a užívá se postupů šetrnějších a hlavně spolehlivějších. Nejčastěji jsou k identifikaci neznámých mrtvol využívány otisky prstů a také analýza DNA. Není vyloučeno, aby byly využity obě tyto metody. Další metodou, která se v současné kriminalistické praxi rovněž užívá, je identifikace osob podle otisků zubů.

6 Exkurz do četnické kriminalistiky

Četnictvo jako ozbrojený sbor spadající pod armádu mělo na našem území dlouhou tradici. Četnické stanice byly zřizovány především mimo velká města a úkolem četníků bylo chránit veřejný pořádek. Do jejich gesce rovněž patřilo vyšetřování trestných činů, které byly nejčastěji majetkového charakteru, avšak nejednou museli četníci vyšetřovat i vraždu. Proto i v činnosti četnictva nalezla kriminalistika své uplatnění.

Po celé 19. století probíhala pátrací činnost četnictva prakticky bez jakéhokoli povědomí o kriminalistice, která se sama teprve vyvíjela. Přínosné bylo dílo Hanse Grosse, kdy s jeho *Příručkou pro vyšetřující soudce* přišli do styku právě i četníci. Četnictvo napomáhalo s vedením evidenčních systémů, nejprve založených na bertillonáži (antropometrii) a později na daktyloskopii. O vytvoření daktyloskopické sbírky se zasloužili dva četniční kapitáni, Oldřich Pinkas a Josef Povondra. Tato dvojice také stála za publikací *Pokyny pro službu pátrací a daktyloskopickou bezpečnostních orgánů*.^{53, 54}

⁵³ POVONDRA, Josef a Oldřich PINKAS. *Pokyny pro službu pátrací a daktyloskopickou bezpečnostních orgánů*. Kroměříž: J. Gusek, 1922.

⁵⁴ DLOUHÝ, Michal. *Století četnické kriminalistiky*. Cheb: Svět křídél, 2014, s. 122–123.

Je tedy zřejmé, že četníci se rovněž podíleli na vyšetřování trestných činů, k čemuž užívali i dostupné kriminalistické metody. Významný je přínos dvojice Pinkas, Povondra, kteří se zasloužili o zřízení daktyloskopické sbírky a snažili se rozšířit tuto metodu identifikace osob do každodenní praxe četníků. Nešlo však pouze o daktyloskopii, jak bylo zmíněno v předchozí kapitole, některé četnické stanice využívali při své práci speciálně vycvičených psů, čímž byl položen základ kynologie u bezpečnostních sborů. Kynologie, která je v kontextu četnické kriminalistiky spojena se jménem Theodor Rotter,⁵⁵ je základem pro metodu identifikace osob podle pachu, tedy odorologii. Z metod identifikace osob byly u četnictva také užívány i metody zcela základní, jako je popis či portrét. Později k nim přistoupila také fotografie. Z dalších metod se u četnictva uplatňovala mimo jiné ještě identifikace podle ručního písma (tu provádělo výlučně četnické oddělení poznávacího úřadu policejního ředitelství v Praze) či trasologie.⁵⁶

7 Policejní informační systémy

Policejní informační systémy byly postupně vytvářeny z důvodu zavádění výpočetní techniky u bezpečnostních sborů, jejich počátek je tak na přelomu 20. a 21. století. Tyto systémy shromažďují specifické informace, které jsou potřebné pro výkon činnosti jednotlivých bezpečnostních sborů, v kontextu tohoto článku pak Policie ČR. Obecně lze policejní informační systémy rozdělit do čtyřech kategorií:

- evidence,
- poznatkové fondy,
- specializované, laboratorní a expertní informační systémy,
- podpurné a manažerské informační systémy.⁵⁷

Ambicí tohoto článku však není zevrubné pojednání o informačních systémech užívaných policií, ale má jít o pouhý nástin této problematiky

⁵⁵ K tomu srov. DLOUHÝ, Michal. Vývoj kriminalistiky u četnictva. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 400–401.

⁵⁶ DLOUHÝ, Michal. Vývoj kriminalistiky u četnictva. In: STRAUS, VAVERA a kol., 2012, op. cit., s. 408–409.

⁵⁷ CHMELÍK, Jan. Policejní informační systémy. In: CHMELÍK, Jan a kol. *Rukověť kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 180–181.

se zaměřením se na některé vybrané informační systémy, které jsou v kriminalistické praxi uplatňovány při identifikaci osob.

Prvním z vybraných informačních systémů je C-AFIS (někdy rovněž označovaný pouze jako AFIS), který obsahuje informace o daktyloskopovaných osobách. Tento systém tak umožňuje rychle získat informace ke konkrétní osobě, zda jí již byly sejmuty otisky prstů a pokud ano, kdy a za jakých okolností se tak stalo. Tento systém se v policejní praxi užívá od roku 2002.⁵⁸

Dalším v pořadí je ESSK, neboli evidenčně statistický systém kriminality. Tento systém je základním prostředkem k plnění úkolů policie při předcházení a odhalování trestné činnosti, zjišťování pachatelů trestných činů a provinění. Jsou do něj zaznamenávány údaje ke kriminalisticky relevantním událostem.⁵⁹

S kriminalistickou identifikací osob úzce souvisí informační systém FODAGEN. Tento systém je určený k pořizování, uchovávání a využívání záznamů o identifikačních úkonech realizovaných kriminalistickými technikami u osob v souvislosti s trestním řízením.⁶⁰

Informační systém PATROS je počítačovou evidencí osob, po nichž bylo na území našeho státu vyhlášeno pátrání. Jde o osoby hledané, pohřešované, osoby, které nejsou schopny anebo nemohou prokázat svoji totožnost, případně nalezené mrtvoly neznámé totožnosti a kosterní nálezy.⁶¹

Mezi další systémy, které lze v souvislosti s kriminalistickou identifikací osob zmínit, patří například systém TRASIS obsahující databázi již zajištěných trasologických stop a také některé vzorky k porovnání. Systém CODIS je pak využíván při identifikaci osob na základě analýzy DNA.

Významnou roli hraje také systém PORIDOS, který se využívá k pátrání po osobách na základě sestaveného portréту. Portrét osoby vytvořený pomocí počítače se nazývá identikit. Jednotlivé identikity pak k dalšímu využití zpracovává počítačový systém TELEFOTO.⁶²

⁵⁸ CHMELÍK, Jan. Policejní informační systémy. In: CHMELÍK, Jan a kol. *Rukověť kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 184.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 189.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 201.

⁶¹ *Ibid.*, s. 203.

⁶² KONRÁD, Zdeněk. Pátrání. In: MUSIL, KONRÁD, SUCHÁNEK, 2001, op. cit., s. 349.

Policejní informační systémy jsou tak významným přínosem pro činnost policie, přičemž mnohé z nich napomáhají právě při identifikaci osob. Tyto specifické informační systémy vycházejí z jednotlivých metod užívaných v oblasti kriminalistické identifikace.

8 Trestněprávní aspekty kriminalistické identifikace osob

Jak již bylo nastíněno v úvodu, kriminalistika (ač se jedná o samostatný vědní obor) je v kontextu trestního práva vnímána jako jeho pomocná disciplína, která pomáhá naplňovat účel trestního řízení, jímž je především ochrana společnosti před pachateli trestných činů. Dle mého názoru lze konstatovat, že nebýt kriminalistiky, šlo by naplnit tento účel trestního řízení jen velmi těžko.

Identifikace osob hraje pro účely trestního řízení klíčovou roli. Trestní řízení (potažmo trestní stíhání) musí být vedeno proti konkrétní osobě, proto musí být vždy zjištěna totožnost možných podezřelých, k čemuž právě napomáhají jednotlivé metody užívané ke kriminalistické identifikaci osob.

Výsledky aplikace těchto metod na konkrétní skutkové okolnosti mohou být později v řízení před soudem uplatněny jako důkaz, neboť české trestní právo vychází z širokého vymezení pojmu *důkaz*.⁶³ Přesto v trestním řádu nalézáme i specifickou úpravu pro některé prostředky dokazování, z hlediska identifikace osob je významné zakotvení rekognice v § 104b tr. řádu.⁶⁴ Dle jeho dikce se rekognice „*koná, je-li pro trestní řízení důležité, aby podezřelý, obviněný nebo svědek znovu poznal osobu nebo věc a určil tím jejich totožnost. K provádění rekognice se vždy přibere alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna.*“ Jde tedy o další metodu užívanou k identifikaci osob, která je rovněž metodou kriminalistickou. Pro rekognici je však z teoretického hlediska specifické, že bývá zpravidla řazena, na rozdíl od ostatních metod, o nichž bylo pojednáno, do části kriminalistické taktiky, nikoli kriminalistické techniky.

⁶³ K tomu srov. § 89 odst. 2 tr. řádu, který říká, že „[z]a důkaz může sloužit vše, co může přispět k objasnění věci, zejména výpovědi obviněného a svědků, znalecké posudky, věci a listiny důležité pro trestní řízení a obledání“.

⁶⁴ K problematice rekognice v trestním řízení srov. článek TEXL, David. Rekognice v trestním řízení. *Právní prostor* [online]. 2021, roč. VI., č. 9, s. 1 [cit. 7. 5. 2021]. Dostupné z: www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/rekognice-v-trestnim-rizeni

9 Závěr

Závěrem lze shrnout, že kriminalistická identifikace osob je jednou ze stěžejních částí kriminalistiky a napomáhá naplňovat cíle této vědecké disciplíny. Jak bylo nastíněno v poslední kapitole, kriminalistická identifikace osob je také velmi důležitá pro účely trestního řízení.

V úvodní části bylo pojednáno o klasických kriminalistických metodách užívaných k identifikaci osob a o jejich historickým vývoji. Některé se staly časem obsoletními, jiné jsou užívány dodnes.

Další část potom seznámila čtenáře s moderními trendy v oblasti kriminalistické identifikaci osob. Jednak byly zmíněny nejmodernější metody, jako je analýza DNA či zkoumání mikrostop, a v návaznosti na to bylo pojednáno o informačních systémech užívaných Policií ČR, které rovněž pomáhají vyšetřovatelům s identifikací osob.

Kriminalistická identifikace osob a kriminalistika obecně zaznamenala od svých počátků výrazný pokrok. Každá z výše nastíněných metod má nebo měla své významné místo v problematice kriminalistické identifikace osob. Klasické metody, jako je např. daktyloskopie, jsou užívány dodnes, byť s pomocí moderních metod, typicky v oblasti zajišťování takovýchto stop. Na vývoj kriminality však reagovala kriminalistika některými novými metodami, které reagují na současné potřeby trestního práva.

Mnohé moderní metody skrývají značný potenciál a bude zajímavé sledovat jejich další vývoj. Dle mého názoru může být velmi perspektivním čtenější využívání mikrostop, které mohou být zajištěny prakticky vždy (resp. u většiny tzv. vlastnoručních trestných činů) a jejich správné zajištění a následná analýza mohou dopomoci k odhalení pachatele. Přesto však v praxi není tato metoda příliš často využívána. Skutečností ale je, že tato metoda je prakticky omezena pouze možnostmi dostupné techniky, proto je možné se domnívat, že s dalším rozvojem techniky bude odhalen skrytý potenciál tohoto druhu stop a budou v boji proti pachatelům trestných činů častěji využívány. Další velmi perspektivní oblastí je kriminalistická genetika, kde po mém soudu ještě nebyl vyčerpán veškerý potenciál této metody. Nelze však zapomínat ani na metody klasické, které byly rozvíjeny již v počátcích samotné

kriminalistiky, přičemž mnohé z nich najdou své uplatnění i dnes a jsou nedílnou součástí každodenní kriminalistické praxe.

Literature

- DLOUHÝ, Michal. *Století četnické kriminalistiky*. Cheb: Svět křídel, 2014, 335 s. ISBN 978-80-87567-42-5.
- HORNYCHOVÁ, Helena. *Historie identifikačního zkoumání ručního písma* [online]. 2010 [cit. 24. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.hornychova.cz/pismoznalectvi/historie-identifikacniho-zkoumani-rucniho-pisma/>
- HORVÁTHOVÁ, Orsolya. *Forensic odorology and the cognition of natural science* [online]. 2015 [cit. 24. 8. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/281096112_Forensic_Odorology_and_the_Cognition_of_Natural_Science
- CHMELÍK, Jan a kol. *Rukověť kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 532 s. ISBN 80-86898-36-9.
- JANEČKOVÁ, Bronislava a Emil HRUŠKA. *Historie českého zločinu. Skutečné kriminální případy*. Praha: Radioservis, 2019, 291 s. ISBN 978-80-87530-98-6.
- KNOBLOCH, Edvard. *Lékařská kriminalistika*. Praha: Státní zdravotnické nakladatelství, 1956, 283 s.
- KREJČÍ, Zdeněk. Pachová stopa jako důkaz v trestním řízení. In: KALVODOVÁ, Věra, Milana HRUŠÁKOVÁ a kol. *Dokazování v trestním řízení. Právní, kriminologické a kriminalistické aspekty*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 342–360. ISBN 978-80-210-8072-0.
- MUSIL, Jan, Zdeněk KONRÁD a Jaroslav SUCHÁNEK. *Kriminalistika*. Praha: C. H. Beck, 2001, 512 s. ISBN 80-7179-362-0.
- MYDLOVÁ, Miriama. *Rekonstrukce obličeje. Gerasimova metoda*. Bakalářská práce. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta humanitních studií, 2010.
- PJEŠČAK, Ján a kol. *Kriminalistika*. Bratislava: Obzor, 1981, 426 s.
- POVONDRA, Josef a Oldřich PINKAS. *Pokyny pro službu pátrací a daktyloskopickou bezpečnostních orgánů*. Kroměříž: J. Gusek, 1922.
- ROMAN, Štěpán. K problematice využití tzv. pachových konzerv v trestním řízení. *Bulletin advokacie*, 1996, č. 8, s. 20–25.

- STRAUS, Jiří a kol. *Dějiny československé kriminalistiky slovem i obrazem I*. Praha: Police History, 2003, 170 s. ISBN 80-86447-18-5.
- STRAUS, Jiří a kol. *Kriminalistická technika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 431 s. ISBN 978-80-7380-052-9.
- STRAUS, Jiří a kol. *Úvod do kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 175 s. ISBN 80-86473-82-1.
- STRAUS, Jiří, František VAVERA a kol. *Dějiny kriminalistiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, 441 s. ISBN 978-80-7380-370-4.
- STRAUS, Jiří a František VAVERA. *Dějiny československé kriminalistiky slovem i obrazem II*. Praha: Police History, 2005, 347 s. ISBN 80-86477-28-2.
- SVOBODA, I. a kol. *Kriminalistika*. Ostrava: KEY Publishing, s. r. o., 2016, 374 s. ISBN 978-80-7418-259-4.
- TEXTL, David. Rekognice v trestním řízení. *Právní prostor* [online]. 2021, roč. VI, č. 9 [cit. 7. 5. 2021]. Dostupné z: www.pravniprostor.cz/clanky/trestni-pravo/rekognice-v-trestnim-rizeni
- TUREČEK, Jaroslav a kol. *Policejní technika*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 316 s. ISBN 978-80-7380-119-9.

Judikatura

- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. 4 Tz 107/2002.
- Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS-st. 30/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 1098/15.

Contact – e-mail

458895@mail.muni.cz; david.textl@seznam.cz

DÍTĚ A JEHO NEJLEPŠÍ ZÁJEM V ŘÍZENÍ NÁSLEDUJÍCÍM PO SPÁCHÁNÍ PROTIPRÁVNÍHO ČINU¹

Michaela Trtková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek nejprve představuje čtenáři problematiku pojmu „dítě“ a nahlížení na něj z pohledu různých právních odvětví veřejného i soukromého práva, včetně mezinárodního rozměru. U každého vybraného právního odvětví je následně uveden i krátký souhrn podmínek vzniku odpovědnosti dítěte jako pachatele protiprávního činu, a to ať již jako protiprávního činu v podobě činu jinak trestného, občanskoprávního deliktu nebo přestupku. Druhá část příspěvku navazuje na část první s analýzou aktuálního vývoje judikatury zejména Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva. Především se zaměřuje na tu, která se týká řízení vedeného s pachateli činů jinak trestných a jejich nejlepšího zájmu. Příspěvek se ale dotýká i problematiky řízení vedených před těmito mimořádnými instancemi z důvodu spáchání jiných protiprávních činů, případě řízení, ve kterých je nejlepší zájem dítěte silně prosazován. Příspěvek tedy zaměřuje svoji pozornost na aktuální dynamiku při řešení situací, kdy jsou děti pachateli mnohdy závažných protiprávních činů, a i přes to je nutné a odůvodněné jejich nejlepší zájem zohledňovat.

Keywords in original language

Dítě mladší 15 let; nejlepší zájem; judikatura, ESLP; pachatel činu jinak trestného.

Abstract

The paper firstly introduces the reader to the issue of the term „child“ and its definition from the perspective of various branches of public and

¹ Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu specifického výzkumu na téma „Pronikání trestního práva do ostatních právních odvětví II. (MUNI/A/1304/2020).“

private law, including the international dimension. For each selected branch of law, there is also a brief summary of the conditions for the emergence of child's liability, whether the offence is in the form of an act otherwise criminal, civil tort or misdemeanour. The second part of the paper follows the first part with an analysis of current changes in the case law of the Constitutional Court and the European Court of Human Rights. It mainly focuses on the proceedings against offenders of acts otherwise criminal and their best interests. However, the article also touches on the issue of proceedings in front of these instances due to the committing of other unlawful acts, or the examples of proceedings in which the best interests of the child are strongly promoted. The paper, therefore, focuses its attention on the current dynamics in dealing with situations where children are the perpetrators of often serious unlawful acts and despite this, it is necessary and justified to take their best interest into account.

Keywords

Child Younger than Fifteen Years of Age; the Best Interest; Case-law, ECHR; Offender of the Act Otherwise Known as Criminal.

1 Úvod

Nazírání na pojem dítěte a jeho nejlepšího zájmu v soudním řízení se liší dle jeho druhu a postavení v rámci řízení. Tento příspěvek se zaměřuje na nejlepší zájem pachatele činu jinak trestného, tedy na případy, kdy pachatelem je dítě mladší patnácti let, které není trestně odpovědné. Řízení, které po tomto činu následuje, je řízením stojícím na pomezí práva civilního procesního a práva trestního, jelikož subsidiárně aplikuje normy občanského soudního řízení i přes to, že byl spáchán protiprávní čin, který by byl obvykle posuzován optikou norem trestněprávních. Toto řízení má svá specifika, jež jsou dále specifikována v kapitole druhé textu příspěvku.

Dítětem spáchaný čin jinak trestný není bagatelní záležitostí a je hodnocen jako natolik závažný, že se nedá obsáhnout pod rozměr občanskoprávní, jako delikt, ani na něj nelze nahlížet skrze normy práva správního, jako na přestupek.

Tento příspěvek si klade za cíl stanovit základní východiska pro hlubší zkoumání oblastí nejlepšího zájmu dítěte v řízení s pachatelem činu jinak trestného, a to díky kritickému zhodnocení judikatury.

Před detailnějším rozбором problematiky nejlepšího zájmu dítěte v řízení následujícím po spáchání činu jinak trestného se příspěvek nejprve zabývá otázkou a specifiky pojmu „dítě“ a odlišení tohoto v rámci terminologie trestněprávní, občanskoprávní a správněprávní, společně se základními předpoklady vzniku jeho odpovědnosti dle těchto právních odvětví. Následně, v kapitole třetí, je definován pojem nejlepší zájem dítěte z pohledu platných právních pramenů a judikatury. Konečně je v kapitole čtvrté uvedena judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která se váže na ústřední téma tohoto příspěvku. Zejména je nejlepší zájem dítěte hodnocen v souvislosti s právem na spravedlivý proces, zadržením dítěte v detenčních zařízeních a v dalších, pro dítě životně důležitých situacích, do kterých se dostává během řízení o jímž spáchaném protiprávním činu.

2 Pojem „dítě“ a jeho odpovědnost za spáchání protiprávního činu

Význam určitého slova, resp. pojmu, je možné definovat z pohledu různých právních odvětví odlišně. Proto se v následující části příspěvku zabývám odlišením pojmu „dítě“ v právu trestním, občanském a správním, včetně doplnění rozměru práva mezinárodního. U každého právního odvětví jsou taktéž uvedeny základní podmínky pro vznik odpovědnosti dítěte za spáchaný protiprávní čin.

Pro úplnost uvádím, že již na úrovni zákonů nejvyšší právní síly se pojem dítěte společně s mladistvými objevuje v Listině základních práv a svobod České republiky, kdy konkrétně spadají pod článek 32 zabývající se ochranou rodiny: *„Rodičovství a rodina jsou pod ochranou zákona. Zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena.“* Toto ustanovení vyjadřuje přímo nutnost citlivého přístupu ke zmíněným věkovým kategoriím osob a speciální zacházení s nimi. Jednotlivými zvláštnostmi se zabývá právě tato kapitola.

2.1 Dítě a jeho odpovědnost z pohledu trestního práva

Trestní právo na pojem dítěte nahlíží poněkud odlišně od práva ústavního. Základními předpisy použitelnými pro tento příspěvek jsou zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „ZSM“) a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „TZ“). Trestní předpisy rozdělují pachatele do tří kategorií: dospělé, mladistvé a děti, přičemž udávají jako hraniční věk pro vznik trestní odpovědnosti dovršených 15 let věku (§ 25 TZ).

Za dospělé se považují pachatelé starší 18 let, kteří mají plnou trestní odpovědnost. Osoby mladší než 18 let označuje ZSM jako děti a mladistvé, společně jako mládež (§ 1 odst. 1 písm. a) ZSM). Osoba, která dovršila patnáct let a nepřekročila let osmnáct se označuje jako mladistvý. Konečně pod pojmem dítě rozumí ZSM pachatele činu jinak trestného, který v době spáchání činu jinak trestného nedovršil patnáctý rok věku (§ 2 odst. 1 písm. b) ZSM). Mimo ZSM se pojem dítěte objevuje i v TZ, konkrétně v § 126 TZ, dle kterého se: „*dítětem rozumí osoba mladší osmnácti let, pokud výslovně trestní zákoník nestanoví jinak*“ (§ 126 TZ). Nicméně ve světle § 126 TZ je nutné dítě chápat jako předmět útoku některých trestných činů, především pak, ne však pouze, trestných činů spadajících pod do hlavy IV zvláštní části TZ (§ 200 až 204 TZ),² a nikoli jako kategorii pachatele činu jinak trestného. Navíc, i pokud bychom chtěli definici dítěte obsaženou v TZ převzít a následně podle tohoto na osoby mladší osmnácti let aplikovat opatření dle ZSM, nebylo by to možné. TZ je obecně aplikován v případech spáchání činu jinak trestného pouze v případě, že ZSM neuvádí něco jiného, a to z důvodu vztahu *lex specialis* (ZSM) a *lex generalis* (TZ) mezi těmito předpisy (§ 1 odst. 3 ZSM, § 110 TZ).³

Výše uvedené kategorie pachatelů je možné souhrnně označit jako subjekty protiprávního činu a při splnění dalších podmínek jim vzniká trestní odpovědnost za spáchaný protiprávní čin. Specifické podmínky pro vznik trestní

² VÁLKOVÁ, Helena. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1346.

³ Tento vztah je nutné vzít v potaz například i v případě podřazení spáchaného činu jinak trestného pod určitou skutkovou podstatu. Samotný ZSM žádný výčet trestných činů neobsahuje a musí se proto kvůli vztahu *lex specialis-lex generalis* použít výčet stanovený právě v TZ (§ 1 odst. 3, 6 odst. 2 ZSM, § 110 TZ).

odpovědnosti spočívají v dostatečném věku (§ 25 TZ), přičetnosti v době spáchání činu (§ 26 TZ) a u kategorie nezletilých pachatelů také v rozumové a mravní vyspělosti (§ 5 odst. 1 ZSM), přičemž je nutné jejich kumulativní splnění, a to v dostatečné kvalitě. Pachatel, který spadá do kategorie mladistvých nevzniká za spáchané provinění plná trestní odpovědnost, ale pouze odpovědnost relativní (§ 2 odst. 1 písm. c) ZSM). Pachatelům, kteří nedovršili patnáctý rok věku a spáchali čin jinak trestný, nevzniká odpovědnost v trestněprávní rovině vůbec, ale vzniká jim odpovědnost kvazideliktů. Stejně tak nevzniká trestní odpovědnost pachatelům, kteří sice patnáctý rok života dovršili, ale absentuje u nich složka rozumové a mravní vyspělosti. Respektive se odpovědnost takových posuzuje dle norem použitelných na čin jinak trestný spáchaný dítětem.

Obecně tedy může být v trestním právu použit pojem dítěte ve dvou významech, a to dítě mladší osmnácti let a dítě mladší patnácti let, přičemž dítě mladší patnácti let je pojmem speciálním a je oním případem vyjádřeným v § 126 TZ, kdy TZ stanovuje odlišně od ZSM. Dítě není obecně za spáchaný čin trestně odpovědné, přičemž ale nelze mluvit o tom, že by bylo nepostihnutelné. Pro vznik odpovědnosti za spáchaný čin je ale nutné zevrubné zkoumání vztahu vědomí dítěte ke spáchanému činu, přičemž se posuzuje vědomí v době spáchání tohoto. Na základě následného seznání soudem, že dítě mělo dostatečné povědomí o tom, co činí, tedy ve vztahu k jeho zavinění, je možné uložit speciální opatření dle hlavy III. ZSM při subsidiárním použití občanskoprávních předpisů.

Jak bylo výše uvedeno, již na ústavní úrovni je vyjádřena potřeba zvýšené ochrany a citlivého přístupu pro tuto věkovou kategorii, ať už jako pachatelů, tak jako předmětů útoku nebo zvláště zranitelných obětí trestných činů. Pokud se už dítě stane předmětem útoku, za spáchaný trestný čin je pachatel obvykle postihnut vyšší sazbou trestu odnětí svobody a povětšinou se jedná o kvalifikovanou skutkovou podstatu.⁴

Pokud bych se ještě měla krátce vrátit ke vzniku odpovědnosti za spáchaný čin jinak trestný, bude z důvodu, že pachatelem je o dítě, v následném řízení aplikována právní úprava ZSM v kombinaci s občanskoprávními předpisy

⁴ Například § 140 odst. 3 písm. c) TZ, § 145 odst. 2 písm. c) TZ, § 185 odst. 3 písm. a) TZ apod.

a je nutné na jeho odpovědnost nahlížet i optikou těchto. Respektive, pokud se na problematiku podíváme z jiného úhlu pohledu, předpisy občanského práva jsou aplikovatelné pouze v případě, že fyzická osoba je způsobilá účastnit se řízení v souladu s vymezením dle těchto předpisů. Je tedy nutné dojít k názoru, že pro to, aby mohlo být zahájeno civilní řízení, musí být spáchán delikt a pachateli vzniknout jakási deliktní odpovědnost a tedy dítě spáchá v případě činu jinak trestného quazidelikt.

2.2 Dítě a jeho odpovědnost z pohledu občanského práva

Základní dělení fyzických osob dle práva občanského vychází ze zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „OZ“). Tento fyzické osoby dělí na dvě kategorie, a to na osoby zletilé (§ 30), které dosáhly 18 let, a osoby nezletilé, které jsou mladší 18 let. Další věkové hranice jsou zmíněny převážně v části první OZ v souvislosti s výkonem závislé práce (§ 34 OZ, 15 let) a institutem přiznání svéprávnosti (§ 37 OZ, 16 let). Pro potřeby tohoto příspěvku lze ale pouhým gramatickým výkladem z OZ vyvodit, že ve v případě občanského práva se pod pojmem dítě rozumí fyzická osoba, která, nedosáhla zletilosti, tedy je mladší 18 let, a tím nedosáhla plné svéprávnosti. Toto pojetí odpovídá i skutečnosti, která bude rozvedena dále, a to té, že se důvodová zpráva k OZ na ne jednom místě odkazuje na Úmluvu o právech dítěte⁵, ve které je explicitně za dítě označena osoba mladší 18 let (čl. 1 Úmluvy). Pojem dítěte se často objevuje v souvislosti s částí druhou OZ, rodinným právem, kdy je často v řízeních s rodinněprávním rozměrem skloňován pojem dítěte a jeho nejlepšího zájmu, jak blíže rozvádím v kapitolách 3 a 4.

Otázka odpovědnosti dítěte, resp. nezletilé osobnosti, z pohledu práva občanského, je otázkou o něco komplikovanější. Pojetí občanskoprávní deliktní odpovědnosti je zakotveno v OZ. Obecně vzniká deliktní odpovědnost osoby po spáchání deliktu, kterým se rozumí jednání osoby, kterým je porušena primární povinnost osoby plynoucí ze závazku a vzniká odpovědnost sekundární k odstranění vzniklého závadného stavu.

⁵ Důvodová zpráva k OZ Úmluvu zmiňuje například v komentáři k § 31 až 36, § 779–781 nebo § 971–973.

Ustanovení § 24 OZ obsahuje obecnou klauzuli, resp. definici odpovědnosti za vlastní jednání: „Každý člověk odpovídá za své jednání, je-li s to posoudit je a ovládnout. Kdo se vlastní vinou přivede do stavu, v němž by jinak za své jednání odpovědný nebyl, odpovídá za jednání v tomto stavu učiněná.“ Tato obecná proklamace však nevyjadřuje odpovědnost člověka za své vlastní jednání vůči společnosti, protože vyrovnání se se společností je předmětem trestního práva, ale vůči jinému člověku.⁶ Nicméně je základem pro delikttní způsobilost osoby, která je definována dále v OZ. Delikttně způsobilá je vždy osoba svéprávná, která není stížena žádnou duševní poruchou. V souvislosti s postupným nabýváním svéprávnosti také roste odpovědnost, resp. delikttní způsobilost. Za své jednání plně neodpovídají fyzické osoby, které nejsou plně svéprávné, například nezletilé děti, ledaže jsou schopny posoudit následky konkrétního jednání a své toto jednání ovládnout.⁷ Už z dikce zákona tedy plyne, že je při delikttním jednání nutný soulad složky rozumové a volní.

Delikttní odpovědnost je tedy napojena na svéprávnost a je nabývána postupně. Před dovršením zletilosti, je možné nabýt plnou delikttní odpovědnost spolu s plnou svéprávností uzavřením manželství či přiznáním soudem. V případě zaviněného protiprávního jednání není v těchto případech následně nutné zkoumat rozumové a volní schopnosti pachatele, jelikož ty již byly přezkoumány soudem v řízení, v jehož důsledku nabyl plnou svéprávnost.⁸

Při hodnocení občanskoprávní delikttní odpovědnosti lze nalézt jakousi paralelu mezi rozumovou a mravní odpovědností, jako pojmem trestního práva, a svéprávností osoby, konkrétně jejím postupným nabýváním. V případě spáchání deliktu osobou nezletilou je nezbytné zhodnotit stupeň přítomnosti porozumění spáchání činu, což odpovídá definici rozumové a mravní vyspělosti. Ostatně přímo formulace z § 24 OZ „je-li s to posoudit je a ovládnout“ je zřejmým odkazem na tuto.

⁶ DOBROVOLNÁ, Eva. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část* (§ 1–654). Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 182.

⁷ DOBROVOLNÁ, Eva. In: LAVICKÝ a kol, op. cit., s. 183.

⁸ NOVOTNÝ, Petr, Pavel KOUKAL a Eva ZAHOROVÁ. *Nový občanský zákoník: nábrada škody*. Praha: Grada, 2014, s. 60.

2.3 Dítě a jeho odpovědnost z pohledu správního práva

Protiprávní čin z pohledu práva správního se označuje za přestupek. Definice pachatele a další důležitá ustanovení pro tuto právní oblast jsou stanoveny zákonem č. 150/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „ZOP“). Pachatelem přestupku mohou být tři kategorie osob a to osoby mladší patnácti let, osoby starší patnácti let a osoby dospělé, kdy je osoba za přestupek odpovědná pouze tehdy, jestliže v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok svého věku (§ 18 ZOP). Za mladistvého se považuje ten, kdo v době spáchání přestupku dovršil patnáctý rok a nepřekročil osmnáctý rok svého věku (§ 55 ZOP). Toto stanovení věkových hranic opět koresponduje s právem trestním. Mezi další podmínky vzniku správní odpovědnosti patří přičetnost (§ 19 ZOP) a u mladistvých i rozumová a mravní vyspělost, jakožto se přihlíží i k osobním poměrům mladistvého. Lze zde nalézt odkaz na zásadu přiměřenosti, kdy je možné, aby správní orgán zhodnotil, že by případný vznik odpovědnosti přivodil více škody než užítku a od uložení správního trestu upustí (§ 42, 43 nebo 59 ZOP).

Obecně se ve správním právu spojuje pojem dítěte s osobou, která nedovršila patnáctý rok věku, obdobně jako v trestní právu, konkrétně v ZSM. Nenalezneme zde ale speciální ustanovení pouze pro tuto věkovou kategorii a pro správní řízení s dětmi je stěžejním § 76 ZOP. Dle § 76 odst. 1 písm. d): „Správní orgán, aniž řízení zahájí, věc usnesením odloží, jestliže podezřelý z přestupku v době spáchání skutku nedovršil patnáctý rok svého věku.“ Důvod zde zakotvený je obligatorním důvodem pro odložení věci (případně pro zastavení řízení dle § 86 odst. 1 písm. f) ZOP). Správní orgán je pak následně povinen oznámit skutečnost o odložení správního řízení z důvodu neodpovědnosti spáchání správního deliktu orgánu sociálně-právní ochrany dětí a zákonnému zástupci nebo opatrovníkovi dítěte. „Informuje je přitom o všech podstatných okolnostech, které v souvislosti s tímto skutkem zjistil“ (§ 76 odst. 6 ZOP). Pracovníci příslušného OSPOD věc se zákonnými zástupci dítěte spáchání přestupku projednají za účelem zjištění poměrů v rodině a okolností, za kterých nezletilý přestupek spáchal a preventivně na pachatele dále působí.

2.4 Dítě z pohledu mezinárodních právní úpravy

Na poli mezinárodního práva byla první legislativa zabývající se pojmem dítě vytvořena až v roce 1924 v podobě Deklarace práv dítěte, a to mezinárodní organizací Liga národů. Po relativně dlouhé proluce následovala Charta práv dítěte v roce 1959, až byl tento vývoj završen dokumentem, který byl na půdě OSN přijat dne 20. listopadu 1989 rezolucí č. 44/25 a přistoupila k němu i tehdejší Česká a Slovenská Federativní republika – Úmluva o právech dítěte (dále rovněž „Úmluva“).⁹ Tato deklarace vstoupila následně v platnost dne 6. února 1991 a do dnešního dne byla ratifikována 194 státy po celém světě.¹⁰ Úmluva je rozdělena do tří částí a celkově je tvořena 54 články.¹¹ Jak již bylo výše uvedeno, dle čl. 1 Úmluvy se dítětem rozumí každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve. V souladu s českou právní terminologií trestního práva se Úmluva vztahuje na mládež, tedy jak na mladistvé, tak na trestně neodpovědné děti mladší 15 let. Dále jsou nejen pro tento příspěvek důležité čl. 2 Úmluvy, kde je ustanoven princip zákazu jakékoliv diskriminace, čl. 3 se zdůrazněním principu nejlepšího zájmu dítěte, tedy zájmu, jako předního hlediska při jakékoli činnosti regulované veřejným právem týkající se dětí, čl. 12 zakotvuje právo dítěte být slyšen a na vyjádření jeho názoru v každém řízení před orgánem veřejné moci a čl. 37 obsahující práva dítěte spojená se zacházením s ním po spáchání jakéhokoliv protiprávního činu, nejen činu jinak trestného. Konečně čl. 40 obsahující základní zásady zacházení přímo s dítětem, které spáchalo čin porušující normy trestního práva, tedy v české terminologii, které spáchalo čin jinak trestný. V čl. 40

⁹ ZOUBKOVÁ, Ivana. Kriminalita páchaná na mládeži. *Kriminalistika* [online]. 2001, roč. 34, č. 2 [cit. 28. 3. 2021].

¹⁰ Není bez zajímavosti, že ze všech mezinárodně uznávaných států nepodepsalo Úmluvu pouze Somálsko, Jižní Súdán a USA. Otázkou je, proč k ratifikaci nepřistoupilo právě USA. Z argumentace jeho zástupců vyplývá, že to pro komplexnost úpravy není v USA třeba. Je nicméně třeba poukázat na fakt, že USA patří mezi ty státy, kdy je možné mladistvého, tedy osobu mladší 18 let a tedy osobu spadající pod ochranu Úmluvy, odsoudit k doživotnímu trestu, stejně jako povoluje práci dětí nad 12 let věku, která ani není limitována maximálním množstvím odpracovaných hodin. (Humans Rights Watch. 25th Anniversary of the Convention on the Rights of the Child. Questions and Answers. *Human Rights Watch* [online]. 17. 11. 2014 [cit. 29. 3. 2021])

¹¹ Úmluva o právech dítěte a související dokumenty. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR [online]. 2016 [cit. 28. 3. 2021].

jsou také obsaženy základní zásady a práva dětí v řízení vedeném z důvodu spáchání takového typu protiprávního činu, jako je zásada presumpce nevin, právo na informace a zastoupení v řízení, právo na posouzení věci nezávislým úřadem nebo soudním orgánem a další.

Co se týče úpravy na úrovni práva Evropské unie, zde neexistuje jediná definice „dítěte“, ale tento pojem se liší v závislosti na kontextu právní úpravy.¹² Hlavním dokumentem je Listina základních práv Evropské unie. Vedle základních ustanovení týkající se např. zákazu mučení, je zde článek 24 nazvaný Práva dítěte. V tomto je vyjádřena nutnost přihlížet k věku dítěte v záležitostech, které se dítěte přímo týkají, právo vyjádřit jeho vlastní názor a princip nejlepšího zájmu dítěte. Listina nicméně přesnou definici pojmu dítě neobsahuje, kdy tento nedostatek nahrazuje Evropská komise, která explicitně stanovuje, že vychází z definice a principů ve výše zmíněné Úmluvě a dítětem je každá osoby mladší 18 let.

Posledním dokumentem EU, který bych chtěla zmínit je Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/800 ze dne 11. května 2016 o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení. Subjektem směrnice jsou děti, tedy osoby mladší osmnácti let (čl. 3 Směrnice), jež jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení, jsou schopny toto řízení chápat a sledovat a uplatňovat své právo na spravedlivý proces. Cílem je zabránit dětem v opakování trestné činnosti a podpořit jejich sociální integraci, vyjadřuje tedy principy restorativní justice (Preambule, bod 1). Tento dokument v sobě integruje zásady řízení zakotvené již ve zmíněných směrnících a v Listině EU a je zatím nejnovějším počinem orgánů Evropské unie v této oblasti.

2.5 Shrnutí

Jak je vidět z výše uvedených definic, pojem dítěte má značně rozmanitá pojetí. Nicméně, ať již je dítě definováno jakkoliv, lze v definicích nalézt společné prvky, například v podobě totožně nastavené věkové hranice nebo dalších prvků jeho odpovědnosti za spáchaný protiprávní čin. Mnoho legislativních dokumentů, ve kterých se definice dítěte objevuje, odkazuje

¹² Příručka evropského práva v oblasti práv dítěte. *Agentura Evropské unie pro základní práva a Rada Evropy* [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2016, s. 18.

na Úmluvu o právech dítěte, kde je v čl. 1 definováno jako: „*každá lidská bytost mladší osmnácti let, pokud podle právního řádu, jenž se na dítě vztahuje, není zletilosti dosaženo dříve.*“

Zákony trestního práva, TZ a ZSM, sice explicitně z Úmluvy nevychází, ale to, že dítětem je osoba mladší osmnácti let, se projevilo v podobě vzniku relativní trestní odpovědnosti pro takoveto pachatele, po vzoru některých zahraničních právních úprav.¹³ Stejně tak pro mladistvého, který spáchá správněprávní přestupek, je možné, aby orgán veřejné moci snadněji řízení odložil nebo případně od stíhání zcela odstoupil. V případě dětí mladších 15 let v rovině trestního ani správního práva odpovědnost za spáchaný protiprávní čin (čin jinak trestný nebo přestupek) nevzniká a právní úprava přímo uvádí, že se považují za trestně či správně neodpovědné pachatele. Pro spáchaný občanskoprávní delikt platí, že osoba je odpovědná pouze relativně, a to v rozsahu jejího zavinění. V souladu s Úmluvou dítě definují i předpisy práva evropského.

Jak již bylo výše avizováno, pro tento příspěvek je však ze všech zmíněných nejzajímavější definice dítěte dle trestního práva, jako pachatele činu jinak trestného s absentující trestněprávní odpovědností, ale s jakousi kvazideliktní odpovědností za spáchaný protiprávní skutek.

3 Nejlepší zájem dítěte

Pojem nejlepšího zájmu dítěte je, podobně jako pojem dítěte, nejprve nutné definovat ve světle judikatury. Přesnou definici totiž v právních předpisech nenalezneme, což není z důvodu nedůslednosti zákonodárce, ale přímo z důvodu nutnosti vágní formulace. Pro tento pojem je totiž esenciální jeho co nejširší aplikovatelnost. V této kapitole se o definici nejlepšího zájmu nicméně pokusím. Nejprve v kapitole uvádím vymezení nejlepšího zájmu dítěte v právních předpisech. V podkapitole druhé diskutuji definice dané judikaturou.

¹³ Některé zahraniční právní úpravy uvádí nad rámec věkových kategorií v českém právu i kategorie další. Například německý Jugendstrafgesetz stanovuje kategorii mladých dospělých (Heranwachsender) pro věkovou kategorii 18–21 let, která má taktéž relativní trestní odpovědnosti. V ČR můžeme najít věk blízký věku mladistvému (§ 41 písm. f) TZ), který svým věkovým vymezením zhruba odpovídal mladým dospělým, jako polehčující okolnost.

3.1 Definice nejlepšího zájmu dítěte v právních předpisech

Nejlepší zájem dítěte je tedy pojmem neurčitým, vágně definovaný mimo judikaturu například oficiálními dokumenty mezinárodních organizací. Jedním z nejstarších a nejvíce globálně uznávaných dokumentů je Úmluva o právech dítěte, rozvedená výše. Z důvodu její obecné použitelnosti budu v tomto článku vycházet z čl. 3:

1. *„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnyými orgány.*
2. *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, se zavazují zajistit dítěti takovou ochranu a péči, jaká je nezbytná pro jeho blaho, přičemž berou ohled na práva a povinnosti jeho rodičů, zákonných zástupců nebo jiných jednotlivců právně za něho odpovědných, a činí pro to všechna potřebná zákonodárná a správní opatření.*
3. *Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, zabezpečí, aby instituce, služby a zařízení odpovědné za péči a ochranu dětí odpovídaly standardům stanoveným kompetentními úřady, zejména v oblastech bezpečnosti a ochrany zdraví, počtu a vhodnosti svého personálu, jakož i kompetentního dozoru.“*

Článek 3 není jediným článkem Úmluvy, kde je nejlepší zájem výslovně zmíněn. I pro ustanovení, kde výslovně zmíněn není, představuje zájem dítěte vedoucí princip prolínající se všemi ustanoveními Úmluvy. Toto je zřejmé i z teleologického výkladu čl. 3 odst. 1 Úmluvy, kdy se díky obecné formulaci článku dostane nejlepší zájem dítěte do popředí veskrze všude. Výborem OSN pro práva dítěte byl definován jako: *„zajištění holistické fyzické, psychologické, morální a duchovní integrity dítěte a podpora jeho lidské důstojnosti.“* Obecně je tímto pojmem myšleno „wellbeing“ dítěte.¹⁴ Z tohoto tedy vyplývá, že se spíše jedná o jisté interpretační vodítko pro všechny osoby činící rozhodnutí ohledně blaha dětí. V případě soudní praxe značí povinnost aplikovat právní úpravu v souladu s nejlepším zájmem dítěte konkretizující tento dle specifických okolností případu.

V oficiálním znění Úmluvy je jeho vztah k ostatním ustanovením vyjádřen jako *„primary consideration“*. Neznamena to tedy, že by byl nejlepší zájem dítěte nadřazen ostatním zájmům, pouze je zohledňován v každém jednotlivém

¹⁴ ZERMATTEN, Jean. *The Best Interest of the Child – Literal Analysis, Function and Implementation, Working Report*. Institut International des Droits de l'Enfant, 2010, s. 17.

případě jako první.¹⁵ Tato myšlenka je důležitá i pro následnou aplikaci, zejména Ústavním soudem a ESLP.

Kromě obecného principu daného v čl. 3 odst. 1 Úmluvy, ustanovuje Úmluva přímo ve vztahu k delikventním dětem v čl. 40 odst. 1: „*právo dítěte obviněného, obžalovaného nebo uznaného vinným z porušení trestního práva na takové zacházení, které rozvíjí smysl dítěte pro důstojnost a čest, které znovu posiluje úctu dítěte k lidským právům a základním svobodám jiných a bere ohled na věk dítěte, napomáhá znovuzacházení dítěte a zapojení dítěte do prospěšného působení ve společnosti.*“ V čl. 40 odst. 2 pak Úmluva jmenuje demonstrativní výčet procesních práv delikventních dětí, které jsou smluvní státy povinny za tímto účelem zabezpečit. Princip nejlepšího zájmu dítěte se ale díky obecné klauzuli v čl. 3 Úmluvy aplikuje a zohledňuje napříč veškerým zacházením s dítětem.

3.2 Definice nejlepšího zájmu dítěte v judikatuře Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva

Nejčastěji zdůrazňovaným je nejlepší zájem dítěte v řízeních týkající se ustanovení rodinného práva. Není tomu tak proto, že by byl v takovémto typu řízení vedoucím principem, na rozdíl od řízení, ve kterých je dítě v jiném postavení, ale je tomu z prostého důvodu jejich největší frekvence. Notorií je, že soudních řízení zabývajících se pachatelé činu jinak trestného, je zcela jistě méně než těch, kde se řeší například porozvodová péče rodičů o děti. Stejně tak k tomuto přistupuje Ústavní soud, který uznává čl. 3 odst. 1 Úmluvy jako dominantní ustanovení Úmluvy a jedno z kritérií pro posuzování proporcionality různých zájmů, jak společnosti, tak dítěte.¹⁶ Nicméně nejlepšímu zájmu nepřiznává výhradní postavení, kdy by měl absolutní povinnost vždy rozhodnout v souladu s ním. Dle konstantní judikatury se jedná o pojem flexibilní a adaptivní. Ústavní soud tedy zdůrazňuje přímo nutnost vytvořit aplikaci tohoto obecného principu „na míru“ v každém konkrétním řízení. Není tedy pochyb o tom, že nejlepší zájem dítěte není jen procesním pravidlem, ale také hmotným subjektivním právem.¹⁷

¹⁵ ZERMATTEN, 2010, op. cit., s. 17.

¹⁶ Příkladem nález ze dne 19. 4. 2001, sp. zn. IV. ÚS 695/2000, nález ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. IV. ÚS 2/18.

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, I. ÚS 3226/16-2.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud vychází v tomto případě z judikatury ESLP, není s podivem, že tento má definici a povinnosti s ní spojené velmi podobné. ESLP, obdobně jako soud Ústavní, dává princip nejlepších práv dítěte do popředí, nikoliv jako nadřazený pojem.¹⁸ Nicméně judikatura ESLP není v tomto naprosto sourodá, kdy například v rozsudku Velkého senátu, X. proti Lotyšsku ze dne 26. 11. 2013, uvedl, že existuje široký konsensus, a to včetně mezinárodního práva, který podporuje myšlenku, že při všech rozhodnutích, týkajících se dětí, musí být jejich nejlepší zájem prvořadý (angl. „paramount“).¹⁹ V jiných případech ESLP uvedl, že nejlepší zájem dítěte může někdy převážit nad zájmy rodičů (angl. „primary“).²⁰ Evidentně tedy ani judikatura ESLP není skálopevně ustálena. Co je zřejmé, nejlepší zájem dítěte je vždy ESLP prosazován, jako primární a nadřazený zájmu ostatním, pokud je explicitně v článku zmíněn. Jinde je zájem dítěte proporcionálně posuzován v souladu s ostatními zájmy jak dítěte, tak ostatních osob.

Další dokument, ze kterého ESLP taktéž často vychází, je Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále rovněž „ÚLP“). ÚLP nemíří přímo na děti, ale na každou lidskou bytost. Nejvíce relevantními články pro tento článek jsou čl. 5 – ochrana osobní svobody, čl. 6 – právo na spravedlivý proces a čl. 8 – právo na soukromý a rodinný život.

Ohledně větších podrobností vývoje v judikatuře Ústavního soudu a ESLP pojednává následující kapitola.

4 Posuzování nejlepšího zájmu dítěte v judikatuře soudů

Předchozí dvě kapitoly uvedly esenciální pojmy pro tuto kapitulu, která analyzuje už samotný judikaturní vývoj do současnosti, kdy jej kriticky zhodnocuje. Jádro této kapitoly tvoří analýza vývoje judikatury soudů vydané v souvislosti s řízeními, které byly zahájeny kvůli spáchanému činu jinak trestnému. Pro upřesnění analyzované judikatury je nutné zdůraznit,

¹⁸ Např. Rozsudek ESLP ze dne 6. 7. 2010, *Neulinger a Shuruk proti Švýcarsku*, stížnost č. 41615/07, odst. 135.

¹⁹ Rozsudek ESLP X. *proti Lotyšsku*, bod 96. Slovo „paramount“ je možné přeložit dále jako nejzásadnější, primární, nejdůležitější.

²⁰ Například Rozsudek *Elsholz proti Německou*, bod 50.

že v případě soudních rozhodnutí vydaných Nejvyšším soudem v souvislosti s řízením vedeným z důvodu spáchání provinění nebo činu jinak trestného je pojem dítěte použit v souladu s definicemi trestních předpisů, a tedy dítětem je osoba, která nedovršila 15 let věku. Ústavní soud však užívá pojmu nejlepší zájem dítěte obecně i ve vztahu k osobám mladším 18 let.

4.1 Judikatura Ústavního a obecných soudů

Ústavní soud (dále rovněž „ÚS“) se v minulém roce musel vypořádat s ústavní stížností stěžovatele, ve které byl vyjádřen zejména nesoulad nejlepšího zájmu dítěte s nepodmíněným odnětím svobody stěžovatele. Stížnost byla z důvodu její nedůvodnosti zamítnuta, nicméně při této příležitosti ÚS ve svém Nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, vymezil nutný rozsah zohlednění nejlepšího zájmu dítěte pro různé postavení dítěte v rámci řízení. Konkrétně rozděluje soudní řízení do čtyř kategorií, a to na řízení jejichž účelem:

1. je upravit přímo práva či povinnosti dítěte právě jakožto dítěte,
2. je upravit práva a povinnosti dítěte, která se však bezprostředně nedotýkají jeho statusu dítěte,
3. není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte, ale které mají na dítě zprostředkovaný právní dopad, neboť jejich výsledek je nutně a nepominutelně spojen s navazující změnou právního postavení dítěte;
4. účelem není přímo zasáhnout do právního postavení dítěte ani na ně nemají zprostředkovaný právní dopad, ale dopadají na něj pouze fakticky.²¹

Řízeními ve smyslu první kategorie jsou myšlena například taková řízení, která následují po rozvodu rodičů a jedná se o úpravu výkonu rodičovské odpovědnosti přímo vůči dětem. Dle Ústavního soudu je u této kategorie „nejlepší zájem dítěte prakticky vždy rozhodujícím kritériem, které musí rozhodovací orgán vzít v úvahu.“²² ÚS tedy zcela jasně zakotvuje svůj postoj ohledně nejlepšího zájmu dítěte, jako primárního zájmu společnosti i dítěte. Přezkum ÚS týkající se rozhodnutí ve věci spadající do této kategorie se pak velmi často soustředí především na to, „zda obecné soudy zvažily a vynážíly dotčené

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, bod 52.

²² Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, bod 53.

oprávněné zájmy, zejména zda byl náležitě zjišťován nejlepší zájem dítěte a za tím účelem shromážděny veškeré potřebné důkazy a zda byla rozhodnutí vydána v průběhu řízení v tomto smyslu řádně a dostatečně odůvodněna“.²³

U druhé kategorie se jedná o taková řízení, která souvisí s protiprávními činy spáchanými dětmi, zejména s proviněními mladistvých, činy jinak trestnými dětí a soukromoprávními delikty, přičemž pojem dítěte je použit dle definice v Úmluvě. Zde je možné, aby byl zájem dítěte převážen zájmy společnosti na potrestání jedince (čin jinak trestný) nebo zájmem jiného jednotlivce (občanskoprávní delikt). Nejlepší zájem dítěte tedy je stále zájmem zásadním, ale je pouze oním kritériem pro interpretaci a posouzení proporcionality v interakci s ostatními zájmy.

Třetí kategorie dle ÚS zahrnuje například řízení o vyhoštění pečující osoby nebo o potrestání rodiče dítěte nepodmíněným trestem odnětí svobody.²⁴ V tomto případě je nutné velmi pečlivě poměřovat zájmy dítěte se zájmy osob pečujících a zájmy společnosti. Zejména tohoto tématu se týká přelomový Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, kde je zhodnoceno, že i přes přímý dopad na život dítěte, není možné brát zájem dítěte jako primární měřítko a je nezbytné přihlížet i k dalším skutečnostem a důležitějším zájmům. Obecné soudy ale musí bezesporu řádně odůvodnit odklonění se od tohoto kritéria.²⁵

Čtvrtá kategorie se týká takových případů, kdy by bylo absurdní, aby byl zájem dítěte zhodnocen jako primární. Jedná se o případy, ve kterých je se projeví výsledek řízení pouze fakticky. Například když by se při dědicském řízení byl zohledněn nejlepšího zájmu dítěte tím způsobem, že by měli být zvýhodněni rodiče dítěte s přihlédnutím k následnému zlepšení ekonomické situace dítěte.

Pro tuto práci a zaměření disertační práce je primární kategorie druhá, jelikož se zabývá převážně činy jinak trestnými spáchanými dětmi.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2019, II. ÚS 4189/18.

²⁴ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, bod 53.

²⁵ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19, bod 54.

4.1.1 Zohlednění nejlepšího zájmu dítěte v řízeních následujících po spáchání protiprávního činu dítětem

Jak již bylo výše zdůrazněno, příspěvek se zaměřuje na případy, kdy je dítě pachatelem činu jinak trestného. Z důvodu malé četnosti jejich výskytu v judikatuře soudu Ústavního je uvedena i judikatura soudu Nejvyššího.

V nálezu Ústavního soudu ze dne 17.2. 2015 sp.zn. III. ÚS 916/13²⁶, se ÚS zabývá problematikou nezohlednění zájmu dítěte v podobě omezení svobody nezletilého pachatele činu jinak trestného (dále rovněž „ČJT“) soudem prvního stupně a porušením jeho práva na rodinný život. V tomto případě byl pachatel ihned po spáchání ČJT umístěn v dětské psychiatrické klinice, původně na popud rodičů, kdy byl následně po odvolání jejich souhlasu nadále držen a omezován ve své svobodě na základě schválení návrhu OSPODu na předběžné opatření dle dnes již zrušeného § 76a OSŘ.²⁷ Správnost tohoto opatření potvrdil následně i odvolací soud. Ústavní soud však zhodnotil, že se opravdu jednalo o porušení zejména čl. 8 Listiny a zásah do práva pachatele na rodičovskou výchovu a zrušil usnesení soudů prvního a druhého stupně. K tomuto rozhodnutí bylo vydáno odlišné stanovisko soudce Jana Musila, kde diskutuje argumenty, proč tento zásah nebyl protiústavní.

Rozhodnutí ÚS je však příkladem zohlednění nejlepšího zájmu dítěte, jelikož zde nad tímto nepřevážil zájem společnosti na potrestání pachatele, resp. omezení jeho osobní svobody pro ochranu společnosti. Pokud by se ÚS přiklonil spíše k názoru vyjádřeného disentem, nebyl by zcela určitě nejlepší zájem dítěte dostatečně prosazen a nebyl by prvořadě zohledňován tak, jak by měl být.²⁸ I když byl v tomto případě zájem společnosti nepopíratelně velmi výrazný, je nutné zhodnotit a zohlednit i další kritéria – chování nezletilého do spáchání ČJT bylo bezchybné, psychické dopady při pokračující detenci, dosažení preventivní funkce a předejití dalšího páchaní ČJT. Cílem působení na nezletilého pachatele není potrestání, ale preventivní působení

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015 sp. zn. III. ÚS 916/13.

²⁷ § 76a odst. 1: „*Ocitlo-li se nezletilé dítě bez jakékoliv péče nebo jsou-li jeho život nebo příznivý vývoj vážně ohroženy nebo narušeny, předseda senátu předběžným opatřením nařídí, aby bylo na nezbytně nutnou dobu umístěno ve vhodném prostředí, které v usnesení označí. V vhodným prostředím se rozumí výchovné prostředí u osoby nebo zařízení způsobělo zajišťit nezletilému dítěti řádnou péči s ohledem na jeho fyzický a duševní stav, jakož i rozumovou vyspělost a umožnit realizaci případných jiných opatření stanovených předběžným opatřením.*“

²⁸ Viz výše, nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19.

v souladu s principy restorativní justice, což bylo v tomto případě naplněno dostatečně.

Obecně můžeme odklonění se od zájmů společnosti na potrestání pachatele pozorovat již na rozhodnutích státních zástupců a soudců soudů prvních stupňů, kteří se rozhodnou věc buď vůbec nestíhat z důvodu její zanedbatelné společenské škodlivosti, nebo využijí možnosti § 89 odst. 3 ZSM a zhodnotí, že se nejedná o čin takové intenzity, aby mohl být posuzován ve zvláštním občanském soudním řízení, pro které se subsidiárně použijí ustanovení občanského soudního řádu (§ 96 ZSM), ale je možné jej postihnout v rovině mimo právo trestní.

K posuzování společenské škodlivosti a tedy k rozhodnutí, zda dítě spáchalo čin jinak trestný či nikoliv, se vyjádřil NS v rozsudku ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1426/2013. V tomto případě byl dítětem spáchán čin jinak trestný poškození cizí věci dle § 228 odst. 2 TZ, ve formě spolupachatelství. Konkrétně nezletilý společně s dalšími dvěma spolužáky popsali zeď základní školy vulgárními nápisy. I přes to, že bylo soudem od uložení opatření dle ZSM upuštěno dle § 93 odst. 10 ZSM, se právní zástupce nezletilého proti rozhodnutí odvolal s tím, že z důvodu nízké společenské škodlivosti nemělo vůbec být shledáno, že byl spáchán čin jinak trestný ve smyslu § 89 odst. 2 ZSM a byla tím porušena zásada subsidiarity trestní represe dle § 12 odst. 2 TZ.

Aby mohlo prokázáno, že byl spáchán čin jinak trestný, je dle NS potřebné kumulativní naplnění několika znaků, a to „spáchání činu, jehož trestnost je v konkrétním případě vyloučena jen s ohledem na nedostatek věku pachatele, společně se současným naplněním všech ostatních formálních znaků určitého trestného činu podle § 13 odst. 1 TZ, a společenská škodlivost ve smyslu § 12 odst. 2 TZ.“²⁹ V tomto konkrétním případě bylo zhodnoceno, že soudy postupovaly správně, jelikož společenská škodlivost činu byla shledána v dostatečné míře, kdy vulgární nápisy dehonestovaly jak školu, jako veřejnou vzdělávací instituci těšící se určité společenské vážnosti, tak osobu vyučující, konkrétně v nápisu jmenovanou. Tento čin také mohl inspirovat další žáky a obecně všechny kolemjdoucí k podobné činnosti. Spáchání ve formě spolupachatelství taktéž přispělo k větší společenské

²⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1426/2013.

škodlivosti. NS vyzdvihuje soulad rozhodnutí s Úmluvou a dalšími mezinárodními dokumenty zejména díky přiměřené a citlivé sankci ve formě nikoliv represivní, ale pouze výchovné odezvy, která byla učiněna dostatečně včas a v míře nezbytně nutné s maximálním výchovným dopadem na pachatele.³⁰ Zde můžeme pozorovat jistý vývoj, jelikož NS odstupuje od porovnávání škodlivosti činu spáchaného mladistvým a dítětem mladším patnácti let, resp. zda by za obdobný protiprávní čin byl potrestán i mladistvý. Ve svém rozsudku ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 514/2008 NS toto kritérium ještě zásadně vyzdvihuje. Konkrétně stanovuje, že u pachatele činu jinak trestného „*musí jít minimálně o čin vyšší než malé společenské nebezpečnosti, tedy společenské nebezpečnosti alespoň stejné úrovně, jaká je požadována ve vztahu k proviněním mladistvých.*“³¹ Toto samozřejmě neznamená, že toto kritérium není v současnosti zohledňováno, pouze jej NS v dalších rozhodnutích nezdůrazňuje jako jeho z hledisek primárních, jako v judikatuře starší.

V souvislosti s teleologickým výkladem výše zmíněného ustanovení § 93 odst. 10 ZSM není, dle judikatury Nejvyššího soudu, nutné ukládat pachateli činu jinak trestného více opatření, než je nezbytné pro naplnění účelu zákona a v souladu s nejlepším zájmem dítěte, resp. při spáchání nového činu jinak trestného není vždy bezpodmínečně potřebné uložit další opatření kumulativně k opatření původnímu, pokud postačí projednání a upuštění od dalšího dle tohoto ustanovení. Takto rozhodl NS například v Rozsudku ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 516/2008³², kdy se jednalo o dítě mladší patnácti let, které opakovaně páchalo protiprávní jednání v podobě činů jinak trestných dle § 205 TZ – krádeže a § 287 TZ – šíření toxikomanie. Nejvyšší soud ve svém rozsudku opakovaně zdůraznil nutnost naplnění preventivního účelu ukládaných opatření, nikoli represe delikventů. Dle NS tím, že není uloženo opatření za pozdější delikventní jednání, „*není popřena zásada, že na každý čin jinak trestný je třeba adekvátně reagovat.*“³³ Naopak je možné v obecné rovině uložit i další opatření zakotvené v ZSM vedle opatření ústavní výchovy uložené dle § 971 a násl. OZ, jak se vyjádřily v jiném rozhodnutí jak ÚS, tak

³⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1426/2013.

³¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 514/2008.

³² Obdobně rozhodl například v Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 15. 10. 2008, sp. zn. 8 Tdo 1067/2008.

³³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 516/2008.

NS. Jelikož zatímco „ochranná opatření jsou druhem trestněprávní sankce a jejich uložení je podmíněno již spáchaným trestným činem a odsouzením za něj, ústavní výchova je opatřením výchovným, nikoli represivním.“³⁴ Je tedy zcela v souladu s nejlepším zájmem dítěte dle Úmluvy, pokud jsou uložena opatření trestněprávní povahy vedle opatření občanskoprávních. Pokud by ale byla dodatečným nařízením k ústavní výchově dána výchova ochranná, má právě výchova ve formě opatření dle ZSM přednost. Je tomu tak z důvodu jejího širšího spektra pokrytí oblastí života delikventa a vyšší formy ochrany.³⁵

4.1.2 Zohlednění nejlepšího zájmu dítěte v řízeních následujících po spáchání protiprávního činu dítětem ze strany ESLP

ESLP je velmi váženým a důležitým hráčem na poli mezinárodních lidských práv, včetně práv dětí, kdy je v jeho rozhodnutích vždy zhodnocen nejlepší zájem dítěte v souladu s Úmluvou a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Následná část příspěvku uvádí analýzu výběru z rozhodnutí, která mají rozhodovací povahu v této oblasti a z nichž vychází i Ústavní soud.

Jedním z prvních rozhodnutí týkající se pachatele činu jinak trestného, který nedosáhl věku pro vznik trestní odpovědnosti za spáchaný protiprávní čin, je Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 6. 2004, *S. C. proti Spojenému království*. V této věci se jedenáctiletý chlapec dopustil pokusu o ozbrojenou loupež a ublížení na zdraví jako spolupachatel se čtrnáctiletým útočníkem. Kvůli těmto činům jinak trestným bylo soudní řízení v nejlepším zájmu dítěte vedeno velmi neformálně (např. soudce ani státní zástupci neměli paruky, atd.), jelikož „v případě dítěte je zásadní, aby s ním bylo zacházeno způsobem, který plně zohledňuje jeho věk, úroveň dospělosti a intelektuální a emoční schopnosti, a aby byla učiněna opatření na podporu jeho schopnosti porozumět a účastnit se v řízení, včetně vedení jednání tak, aby se co nejvíce snížily jeho pocity zastrasování a zábrany.“³⁶ V průběhu řízení bylo shledáno, že spáchaný čin je možné hodnotit z hlediska trestního práva, jelikož si pachatel byl vědom, co páchá a je schopen nést následky, i když

³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 31/06.

³⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1158/2007.

³⁶ Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 6. 2004, *S. C. proti Spojenému království*, bod 28; *T. proti Spojenému království*, bod 84.

psychologické posudky zhodnotily jeho mentální věk na rozmezí 6–8 let.³⁷ Těmto poznatkům byl pouze přizpůsoben průběh řízení před soudem. Opatrovník nezletilého byl celou dobu přítomen a postupně nezletilému vysvětloval, co se v soudní síni děje a jaké důsledky má jeho čin. I přesto se pachatel po vyhlášení odsuzujícího rozsudku a odvedení do cely dotázel, kdy může jít domů za otcem.³⁸ ESLP na základě získaných výpovědí zhodnotil, že byl porušen čl. 6 odst. 1 ÚLP, jelikož nebyly dostatečně dány záruky pro uskutečnění spravedlivého procesu a odsouzení nezletilý zjevně nedostatečně pochopil celou situaci.

Dle mého názoru, pokud by byl pachatel o něco málo starší, záruky a uzpůsobení soudního řízení by byly zcela jistě dostatečné, jelikož změny oproti obvyklému tradičnímu řízení byly více než markantní. Myslím, že zde ani ESLP neměl svým rozhodnutím na mysli, že byly porušeny pouze procesní záruky, ale narážel zde i na fakt, že by dítě v takovémto nízkém věku vůbec nemělo být souzeno v klasickém trestním řízení. Je zde tedy asi spíše systémový nedostatek v právním řádu, než nedostatečné záruky spravedlivého procesu, leč k hodnocení tohoto ESLP nemá pravomoc.

Obdobně se porušením práva na spravedlivý proces dle čl. 6 odst. 1 ÚLP zabýval ESLP v Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 3. 2010, *Adamkiewicz proti Polsku*. V té době čtrnáctiletý chlapec byl zadržen v souvislosti s podezřením ze spáchání vraždy dvanáctiletého chlapce. Nezletilý se po několikahodinovém výslechu ke zločinu přiznal a byl dán do vyšetřovací vazby. Toto vše proběhlo bez přítomnosti právního zástupce. Nadto během vyšetřování, které trvalo přibližně šest měsíců, právní zástupce podezřelého podal osm žádostí o povolení setkat se s jeho klientem. Pouze dvěma z těchto žádostí však bylo vyhověno, přičemž až při prvním rozhovoru, který proběhl přibližně šest týdnů po zahájení řízení, jej mohl právní zástupce informovat o jeho právu nevyprávět.³⁹ Dítě, které nemělo žádnou kriminální minulost, se ocitlo izolováno, bylo opakovaně vyslechnuto policií a soudem ohledně podezření z vraždy, kdy mu byl omezen přístup k právnímu zástupci, lze jen těžko považovat za splnění požadavků na spravedlivý proces. V důsledku

³⁷ Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 6. 2004, *S. C. proti Spojenému království*, bod 32.

³⁸ Rozhodnutí ESLP ze dne 15. 6. 2004, *S. C. proti Spojenému království*, bod 33.

³⁹ Rozhodnutí ESLP ze dne 2. 3. 2010, *Adamkiewicz proti Polsku*, bod 86.

toho ESLP zhodnotil, že došlo k porušení čl. 6 odst. 3 písm. c) ÚLP – právo na obhajobu, ve spojení s čl. 6 odst. 1 ÚLP. Stejně tak bylo ESLP shledáno, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1 ÚLP, pokud jde o požadavek nestranného soudu.

ESLP tedy rozhodnul zcela v souladu s nejlepším zájmem dítěte, který byl zjevně flagrantně porušen soudním aparátem Polska. To, že nebyl právní zástupce přítomen u výslechu nezletilého a následně mu byl odepřen přístup ke klientovi, je nepochopitelným proviněním se proti základní právům podezřelého, natož, když je podezřelým osoba trestně neodpovědná. Krom porušení ÚLP byl tedy porušen i čl. 3 odst. 1, čl. 40 odst. 2 bod iv) Úmluvy. V případě Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 12. 2012, *Ichin a ostatní proti Ukrajině*, se ESLP zabýval umístěním dvou podezřelých nezletilých do detenčního zařízení. Dva chlapci, dvanáct a třináct let, byli podezřelými v případě činu jinak trestného – krádeže. Po výslechu ve věci byli oba umístěni na měsíc v detenčním zařízení, resp. útěkové vazbě, bez toho, aniž by s nimi bylo formálně zahájeno trestní řízení. Až po třech měsících od umístění do vazby byla zhodnocena trestní neodpovědnost pachatelů, dále fakt, že byl jimi spáchan čin jinak trestný a uloženo výchovného napomenutí. ESLP zdůraznil, že v případě zbavení osobní svobody je zvlášť důležitý obecný princip právní jistoty. Pro naplnění tohoto je zásadní, aby podmínky pro zbavení osoby osobní svobody byly podle domácího právního řádu jasně vymezeny a aby aplikace samotného práva byla předvídatelná, a to tak, že je naplněn požadavek „zákonosti“ upravený v ÚLP.⁴⁰ Podezřelí byli umístěni do detenčního zařízení bez právního důvodu na dobu více než potřebnou, která není v souladu se žádným z účelů ustanovení článku 5 odst. 1 písm. c) ÚLP. Navíc, nebyly učiněny žádné vyšetřovací úkony v době jejich zbavení osobní svobody a v průběhu probíhajícího trestního řízení vůči nim, které bylo zahájeno, ačkoliv nemohli být trestně odpovědní. ESLP konečně shrnul, že podezření byli zbavení osobní svobody svévolně, z toho důvodu došlo k porušení článku 5 odst. 1 ÚLP a rozhodnutí nebylo v žádném případě v nejlepším zájmu dítěte.⁴¹

⁴⁰ Rozhodnutí ESLP ze dne 20. 5. 2010, *Ichin a ostatní proti Ukrajině*, bod 36.

⁴¹ Rozhodnutí ESLP ze dne 20. 5. 2010, *Ichin a ostatní proti Ukrajině*, bod 40.

I když soud shledal hlavní porušení ÚLP převážně v článku 5 odst. 1 ÚLP, chtěla bych upozornit taktéž na dobu, která uplynula od zahájení jakési vyšetřovací fáze, do rozhodnutí soudu o trestní neodpovědnosti, a to v délce trvání 3 měsíce. Už tato samotná doba byla zcela neúměrná typu řízení a rychlost, resp. pomalost, rozhodování justice byla alarmující. Nezletilí žili více než čtvrt roku v nejistotě, kam se budou jejich životy dále ubírat, což muselo mít zcela devastující vliv na jejich psychické rozpoložení a toto bylo zcela protichůdné jejich nejlepším zájmům, stejně jako principům restorativní justice. Z těchto důvodů zde shledávám přinejmenším i porušení čl. 6 ÚLP – práva na spravedlivý proces a čl. 3 odst. 1, čl. 40 odst. 2 bod iii) Úmluvy.

Co se týče umístění dětí do vazby na nepřiměřeně dlouhou dobu nebo v nehumánních podmínkách, ESLP se podobnými případy zabývá relativně pravidelně. Například v Rozhodnutí ESLP ze dne 20. 1. 2009, *Güveç proti Turecku*, byl patnáctiletý pachatel držen ve vazbě, resp. detenčním zařízení, více než pět let, nebo v Rozhodnutí ESLP ze dne 28. 11. 1996, *Selçuk a ostatní proti Turecku* či Rozhodnutí ESLP ze dne 24. 3. 2016, *Korneykova a Korneykov proti Ukrajině*. Ve všech těchto případech bylo shledáno porušení čl. 3 ÚLP – zákaz mučení a čl. 5 ÚLP – právo na svobodu. V souvislosti s tímto ESLP ve svém Průvodci case-law ÚLP uvádí, že úřady by se vždy měly řídit nejlepšími zájmy dítěte a dítěti by měla být zaručena řádná péče a ochrana. Pokud navíc orgány uvažují o zbavení dítěte svobody, měl by být proveden lékařský posudek o zdravotním stavu dítěte, aby se určilo, zda může být umístěno do detenčního ústavu pro mladistvé či nikoli.⁴² Bere tedy do úvahy i nejlepší zájem dítěte dle čl. 3 odst. 1, čl. 40 Úmluvy

4.2 Shrnutí

Jak je možné vyčíst z výše uvedených rozhodnutí, otázka interpretace nejlepšího zájmu dítěte je otázkou spornou, kdy tento může spočívat jak v upuštění od jakékoliv sankce, tak i v důraznějším „potrestání“ nezletilého pachatele. Ústavní soud stanovuje, že při poměřování těchto dvou v kolizi stojících

⁴² Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, prisoners' rights. ECHR [online]. S. 53, bod 230 [cit. 10. 5. 2021].

zájmů, je třeba považovat za převažující zájem dítěte.⁴³ Jak je tedy možné vidět z judikatury, ta vždy k nejlepšímu zájmu nezletilého delikventa přihlíží v souladu s Úmluvou, nicméně není konzistentní a občas je zhodnocen jiný zájem, jako zájem převažující. Takovéto rozhodnutí, o přednosti odlišného zájmu, je vždy precizně odůvodněné a je krokem, ke kterému se soudy uchylují až k jako možnosti *ultima ratio* v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe. Situace, kdy se k zájmu dítěte přistupuje odlišně v závislosti na okolnostech, byly popsány až v přelomovém Nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19. Zde jsou popsány čtyři odlišné postavení dítěte v řízení, které rozhodují o míře a intenzitě zohlednění zájmu dítěte. Snad se díky tomuto rozhodnutí judikatura do budoucna ustálí a bude jej možné považovat za jakési vodítko při rozhodování v řízeních, ve kterých se dítě vyskytuje ať již v podobě účastníka nebo pachatele činu jinak trestného.

ESLP naopak k zájmu dítěte přihlíží obecně ve všech případech, kdy je z jeho publikací zřejmé, že jej řadí vždy na první místo. Je nutné ale vzít v potaz, že k ESLP se dostávají pouze nejvýraznější případy, kdy došlo k pochybení státu při soudních řízeních vedených v souvislosti se spáchaným činem jinak trestným, případně ve fázi tomuto předcházející. ESLP uvádí nejlepší zájem dítěte ve všech řízeních s dětmi, i když v ÚLP není tento pojem nikde explicitně použit. Přesto lze zhodnotit, že nejlepší zájem dítěte je univerzálním principem, který by měl být vždy a všude aplikován, přičemž toto neurčitost a vágnost tohoto pojmu umožňuje.

5 Závěr

Tento příspěvek se převážně zabýval dítětem a jeho nejlepším zájmem v soudním řízení se zaměřením na nejlepší zájem pachatele činu jinak trestného. Hlavním cílem, který jsem chtěla prací dosáhnout bylo stanovení základních východisek pro hlubší zkoumání oblastí nejlepšího zájmu dítěte v řízení s pachatelem činu jinak trestného, a to díky kritickému zhodnocení judikatury a právních předpisů. I když se zdá, že tento cíl není nikterak ambiciózní, tak vzhledem k nedostatečné literatuře a téměř neexistující diskusi (v porovnání s jinými oblastmi trestního práva), dle mého názoru, cílem

⁴³ Nález Ústavního soudu 9. 4. 2996, sp. zn. Pl. ÚS 31/96.

relativně náročným byl, přičemž byl naplněn díky zevrubné analýze judikatury a právních předpisů.

Příspěvek nejprve definoval v kapitole druhé pojem dítěte z pohledu různých právních odvětví – práva trestního, správního a občanského, následně zmiňoval i zakotvení pojmu dítě v mezinárodních předpisech. V kapitole třetí byl definován pojem nejlepšího zájmu dítěte z pohledu platných právních pramenů, českých i mezinárodních a vybraných judikátů. Konečně byla v kapitole čtvrté uvedena a analyzována judikatura Ústavního soudu, Nejvyššího soudu a Evropského soudu pro lidská práva, která se silně zaměřuje na pojem zohlednění nejlepšího zájmu dítěte.

Vzhledem k tomu, že ESLP je na poli dětských práv autoritou a uznávaným hráčem, vychází Ústavní soud i soud Nejvyšší velmi často z jeho definicí a přístupu k nezletilým delikventům. Jak bylo možné vyčíst z výše zmíněné judikatury, nejlepší zájem nezletilého dítěte je staven nad, na nebo pod úroveň různých práv a zájmů odlišných subjektů, než právě dítěte. Zejména při řízení následujícího po spáchání činu jinak trestného je nutné pečlivě vyvažovat, zda se vůbec jedná o čin jinak trestný a následně adekvátně reagovat se zohledněním delikátnosti celé situace, vzhledem k tomu, že pachatelem je dítě mladší 15 let, a v jeho nejlepším zájmu. Obecné soudy, stejně jako NS a ESLP, díky vágním definicím (až kvazidefinicím), které lze vyčíst z literatury či odvodit z judikatury, ovlivňují veškeré kroky soudů v řízení tak, aby bylo nejlepšího zájmu dítěte dosaženo. Nejlepší zájem dítěte je tedy možné interpretovat a na tento pojem nahlížet z mnoha odlišných hledisek, kdy si každý soud musí dostatečně ve svém rozhodnutí obhájit jednotlivé části postupu v řízení následujícím po spáchání činu jinak trestného. Nicméně je nutné jej zohlednit vždy.

Tato oblast trestního práva je není zcela zřejmě oblastí probádanou a v podrobnostech se dětem, které spáchali čin jinak trestný, případně jejich nejlepšímu zájmu, moc pozornosti nevěnuje. Doufám, že v budoucnu budu na tento příspěvek moci navázat dalším příspěvkem z této oblasti a přispět k tomu, že se jí bude věnovat větší pozornost, než tomu bylo doposud, protože si to zcela jistě zaslouží.

Literature

Monografie

Rozhodnutí o odůvodněnosti ze dne 20. 10. 2020. *Evropský výbor pro sociální práva* [online]. [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/12681/2549255/ICJ+proti+%C4%8Cesk%C3%A9+republice_rozhodnut%C3%AD+ECSR+o+od%C5%AFvodn%C4%9Bnosti.pdf/5cb7cf16-23ad-4fd0-9ee8-2448d99dca37a37

Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights, prisoners' rights. *ECHR* [online]. [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Prisoners_rights_ENG.pdf

LAVICKÝ, Petr, Radovan DÁVID, Eva DOBROVOLNÁ, Jiří HANDLAR a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014.

NOVOTNÝ, Petr, Pavel KOUKAL a Eva ZAHOŘOVÁ. *Nový občanský zákoník: nábrada škody*. Praha: Grada, 2014, 144 s. ISBN 978-80-247-5165-8.

ŠÁMAL, Pavel, Tomáš GRIVNA, Jiří HERCZEG, Vladimír KRACHVÍL, František PÚRY, Stanislav RIZMAN, Milada ŠÁMALOVÁ, Helena VÁLKOVÁ a Marie VANDUCHOVÁ. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 3632 s. ISBN 978-80-7400-428-5. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrjipwk5tlg4&rowIndex=0> [cit. 30. 3. 2021].

ZOUBKOVÁ, Ivana. Kriminalita páchaná na mládeži. *Kriminalistika* [online]. 2001, roč. 34, č. 2. ISSN 1210-9150 [cit. 28. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/kriminalistika-728588.aspx?q=Y2hudW09Ng%3D%3D>

ZERMAT*EN, Jean. *The Best Interest of the Child – Literal Anaysis, Function and Implementation, Working Report* [online]. Institut International des Droits de l'Enfant, 2010 [cit. 15. 3. 2021]. Dostupné z: https://www.childsrights.org/documents/publications/wr/wr_best-interest-child2009.pdf

Nález Ústavního soudu

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 31/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 916/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, I. ÚS 3226/16-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2019, II. ÚS 4189/18.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 4. 2020, IV. ÚS 950/19.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 10. 2007, sp. zn. 8 Tdo 1158/2007.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 516/2008.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. 8 Tdo 514/2008.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 1. 2014, sp. zn. 8 Tdo 1426/2013.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 15. 6. 2004, *S. C. proti Spojenému království*, č. 60958/00.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 2. 3. 2010, *Adamkiewicz proti Polsku*, č. 54729/00.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 20. 5. 2010, *Ichin a ostatní proti Ukrajině*, č. 74768/10.

Právní předpisy

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 218/2003 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákonem č. 150/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Contact – e-mail

trtkova.michaela@mail.muni.cz

HRANICE VÝŠE ŠKODY A BEZDŮVODNÉHO OBOHACENÍ JAKO KRITÉRIUM PŘI VYMÁHÁNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA TRESTNÉ ČINY PROTI DUŠEVNÍMU VLASTNICTVÍ

Terezie Vojtíšková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Současná rozhodovací praxe českých soudů stále obsáhleji specifikuje svoje požadavky na prokázání vzniklé škody a případného prospěchu z trestné činnosti, tj. bezdůvodného obohacení osoby pachatele na úkor autorů či osob oprávněných z práv k duševnímu vlastnictví, čímž znatelně relativizuje oblast prokazování trestné činnosti. Cílem tohoto příspěvku je, na základě analýzy nejzásadnějších soudních rozhodnutí v oblasti vymáhání odpovědnosti za neoprávněné zásahy do práv k duševnímu vlastnictví, vyvození z nich vyplývajících závěrů týkajících se stanovení požadavků na prokazování rozsahu vzniklé škody a bezdůvodného obohacení a způsobu jejich určení českými soudy.

Keywords in original language

Neoprávněný zásah; Práva duševního vlastnictví; Škoda; Bezdůvodné obohacení; Rozhodovací praxe.

Abstract

The current decision-making practice of the Czech courts is increasingly specifying its requirements for proving the damage incurred and possible profit from criminal activity, i.e. unjustified enrichment of the offender at the expense of authors or persons entitled to intellectual property rights, thus noticeably relativizing the area of proving the criminal activity. The aim of this paper is to draw conclusions from the analysis of the most important court decisions in the field of enforcement of liability for unauthorised interference with intellectual property rights concerning the requirements

for proving the extent of damage and unjust enrichment and the way of their determination by the Czech courts.

Keywords

Unauthorised Interference; Intellectual Property Rights; Damages; Unjust Enrichment; Case Law.

1 Úvod

Rozhodovací praxe českých soudů se otázkou rozsahu vzniklé škody a bezdůvodného obohacení v souvislosti s neoprávněným užitím autorských děl zabývala již několikrát. Cílem tohoto příspěvku je ve světle stručného vymezení teoretických východisek analyzované problematiky v první části příspěvku a mezinárodního právního rámce pro národní regulaci v dané oblasti zdůraznit zejména v rozhodovací praxi uplatňované podmínky, které současná judikatura považuje v této oblasti za klíčové. Současně si příspěvek klade za cíl poukázat na rozhodovací praxi českých soudů, která se tímto způsobem ustálila s důrazem na závěry, které tímto způsobem přijala.

2 Legislativní rámec zkoumané problematiky

V návaznosti na evropský regulační rámec, tedy zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/29/ES ze dne 22. května 2001 o harmonizaci určitých aspektů autorského práva a práv s ním souvisejících v informační společnosti (dále také „**směrnice o harmonizaci autorského práva**“), se s ohledem na důležitou úlohu autorského práva, jakožto nástroje pro ochranu a podporu vývoje a uvádění na vnitřní trh nových výrobků a služeb, včetně využívání jejich tvůrčího obsahu, ukládá všem členským státům povinnost poskytnout autorům výlučné právo udělit svolení nebo zakázat jakékoliv sdělování jejich děl veřejnosti po drátě nebo bezdrátově, včetně zpřístupnění děl těchto autorů veřejnosti takovým způsobem, že každý jednotlivec ze strany veřejnosti má k těmto dílům přístup z místa a v době, které si zvolí.¹ Vzhledem k zájmu evropského zákonodárce na sjednocení

¹ Uvedené konkrétně stanovuje čl. 3 odst. 1 směrnice o harmonizaci autorského práva. Čl. 3 odst. 2 směrnice o harmonizaci autorského práva jmenuje taxativní výčet dalších subjektů odlišných od autorů (tedy výkonné umělce, výrobce zvukových či zvukově-obrazových záznamů a další), jimž je zmíněné právo garantováno.

jednotlivých národních přístupů k ochraně práv autorských a práv s autorským právem souvisejících tak, aby nedošlo k rozčlenění vnitřního trhu a s tím spojené následné neslučitelnosti právních předpisů jednotlivých států, přistoupilo se k harmonizaci této oblasti na úrovni Evropské unie, aby mohlo naopak dojít k přizpůsobení a doplnění závazného právního rámce Evropské unie pro řádné fungování vnitřního trhu.²

Sdělováním veřejnosti, jakožto terminologickým konstruktem klíčovým pro tento příspěvek, je myšleno právo autora, příp. osoby, která je oprávněna k výkonu tohoto majetkového autorského práva, na veškeré sdělování předmětného díla veřejnosti, jež je v místě, ze kterého samotné sdělování vychází, nepřítomna. Toto právo zahrnuje jakékoliv sdělování nebo přenos díla pro veřejnost po drátě nebo bezdrátově, a to včetně jeho vysílání. Vzhledem k právní nejistotě, kterou sebou nutně přináší možnost přenosu po síti, a která souvisí vedle dalšího s úrovní ochrany práv duševního vlastnictví a s povahou děl a možnostmi jejich přenosu jako takových, bylo cílem harmonizace této problematiky právě vyřešení otázky ochrany těchto práv na úrovni jednotlivých signatářských zemí. Všichni nositelé práv by tak měli garantováno výlučné právo na zpřístupňování děl chráněných autorským právem nebo jakýchkoliv jiných předmětů ochrany prostřednictvím interaktivního přenosu na požádání veřejnosti. „*Ochrana autorského práva podle této směrnice zahrnuje výlučné právo na kontrolu distribuce díla, které je součástí hmotného předmětu.*“³

Zmíněné právo na sdělování veřejnosti se promítá do českého autorskoprávního rámce, konkrétně do zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském,

² V souladu s bodem 20 preambule směrnice o harmonizaci autorského práva se současná regulace zakládá rovněž na zásadách a pravidlech obsáhlých v již platných a účinných směrnicích, zejm. směrnicí Rady 91/250/EHS ze dne 14. května 1991 o právní ochraně počítačových programů (Úř. věst. L 122, 17. 5. 1991, s. 42) a směrnicí Rady 92/100/EHS ze dne 19. listopadu 1992 o právu na pronájem a půjčování a některých právech v oblasti duševního vlastnictví souvisejících s autorským právem (Úř. věst. L 346, 27. 11. 1992, s. 61), obě pozměněné směrnicí Rady 93/98/EHS ze dne 29. října 1993 o harmonizaci doby ochrany autorského práva a určitých práv s ním souvisejících (Úř. věst. L 290, 24. 11. 1993, s. 9), dále směrnicí Rady 93/83/EHS ze dne 27. září 1993 o koordinaci určitých předpisů týkajících se autorského práva a práv s ním souvisejících při družicovém vysílání a kabelovém přenosu (Úř. věst. L 248, 6. 10. 1993, s. 15) či směrnicí Evropského parlamentu a Rady 96/9/ES ze dne 11. března 1996 o právní ochraně databází (Úř. věst. L 77, 27. 3. 1996, s. 20).

³ Viz bod 28 preambule směrnice o harmonizaci autorského práva.

o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**autorský zákon**“). Ustanovení § 40 se uplatňuje jako účinný donucovací prostředek civilního práva k zajištění dodržování práva na sdělování děl veřejnosti, resp. efektivní nástroj pro vymáhání odpovědnosti za neoprávněné zásahy do uvedeného práva. Uvedené ustanovení autorského zákona pro tyto účely vymezuje výčet možných nároků, kterých se může autor při porušení svého autorského práva domáhat, a stanovuje nástroje autorů k uplatnění těchto tvrzených nároků v civilním řízení. V rámci uvedeného zákonného ustanovení je rovněž definováno vymezení rozsahu finanční kompenzace neoprávněného zásahu do autorových práv k duševnímu vlastnictví, tj. nároku na náhradu škody a na vydání bezdůvodného obohacení, kterých se autor může domáhat, pokud má za to (a samozřejmě pokud je schopen i následně prokázat), že mu byla neoprávněným jednáním třetí osoby způsobena majetková škoda.

Jak již bylo nastíněno, autorský zákon přiznává za neoprávněný zásah do práv k duševnímu vlastnictví autorovi právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.⁴ Vzhledem k v praktické rovině náročnému a často neefektivnímu dokazování tvrzených nároků si však zákonodárce dopomohl zavedením alternativní právní fikce, kdy je **namísto** reálné výše ušlého zisku, jakožto dílčí složky skutečné škody, **možné** požadovat výši zpravidla licenční odměny, která by byla obvyklá za získání oprávnění k nakládání s autorským dílem řádným způsobem v daném místě a čase, tedy která je obvyklá za získání licence v době neoprávněného nakládání s dílem. Oproti nároku na ušlý zisk však zákonodárce v otázce výše bezdůvodného obohacení **fixně** stanovuje dvojnásobek odměny, která by byla za získání potřebného licenčního oprávnění obvyklá v době neoprávněného nakládání s dílem.

I přestože je zcela nepochybné, že zavedená právní fikce v praxi znatelně usnadňuje fázi dokazování tvrzených nároků, otázkou zůstává, zda legitimita tohoto legislativního konstruktů ob stojí i v okamžiku, kdy se problematika neoprávněných zásahů do práv k duševnímu vlastnictví, resp. vymáhání jejich dodržování, překlene do roviny trestněprávní. Pomineme-li všechny relevantní aspekty a podmínky trestních předpisů, které vedou či mají vést

⁴ Ustanovení § 40 odst. 4 autorského zákona.

k zahájení úkonů trestního řízení⁵ (samozřejmě vyjma subsumpce předmětného jednání pod skutkovou podstatu trestného činu), jak je vymezuje trestní zákoník, pak musíme připustit skutečnost, že jedním z mála kritérií, která jsou klíčová pro určení, zda předmětná věc spadá do trestněprávní oblasti, je otázka, zda, v případě, že skutková podstata trestného činu, pod níž je jednání subsumováno, vykazuje hospodářský charakter trestné činnosti, splňuje rovněž podmínku minimální hranice výše způsobené škody tímto jednáním, výše neoprávněně nabytého prospěchu či výše hodnoty věci, na které tvrzená škoda vznikla. Jinými slovy, aby mohlo být trestným jednáním, které lze podřadit pod některý z trestných činů uvedených v trestním zákoníku, jehož skutková podstata obsahuje vyjádření míry či rozsahu škody způsobené předmětným jednáním, pak je nezbytné, aby tato míra či rozsah jednání přesáhla, resp. dosáhla hranice výše takovým jednáním způsobené škody, neoprávněně nabytého prospěchu či škody způsobené uvedeným jednáním na hodnotě jiné věci⁶. V případě, kdy prověřované jednání této hranice nedosáhne, pak není naplněna skutková podstata daného trestného činu a o trestný čin se proto z logiky věci nemůže jednat.

Účinný trestní zákoník jmenuje ve svých ustanoveních § 268–271 celkem čtyři skutkové podstaty, které cílí na postih trestné činnosti související

⁵ Autorka má na mysli podmínky, které musí být splněny, aby mohlo být konkrétní jednání považováno za trestný čin a orgány činné v trestním řízení tak mohly začít s úkony trestního řízení. K demonstrativnímu výčtu podmínek, na jejichž analýzu však tento příspěvek necílí, tedy např. otázka **teritoriality** daného jednání dle § 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také „**trestní zákoník**“), podmínka **společenské škodlivosti** jednání dle § 12 trestního zákoníku, a zejména pak princip **subsidiarity trestní represe**, ve které autorka často spatřuje klíčový sporný, potažmo diskutabilní aspekt limitů posuzování jednotlivých případů vymáhání odpovědnosti za porušování práv k duševnímu vlastnictví v trestněprávní oblasti. Obecně k jednotlivým znakům a podmínkám trestných činů srov. např. Jelínek, Jiří. Trestný čin. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 7. vyd. Praha: Leges, 2019, s. 135–148. K problematice civilistického pojetí zásady subsidiarity trestní represe také srov. SIVÁK, Jakub. Zásada subsidiarity trestní represe z pohledu právní civilistiky. *Soukromé právo*, 2021, č. 3, s. 19.

⁶ Zmíněná hranice a její konkrétní hodnoty jsou upraveny v ustanovení § 138 trestního zákoníku. K ustanovení § 138 se podrobněji, vč. vymezení relevantní judikatury, vyjadřuje také Fenýk a Hájek, srov. FENÝK, J., HÁJEK, R. § 138. Hranice výše škody, prospěchu, nákladů k odstranění poškození životního prostředí a hodnoty věci a jiné majetkové hodnoty. In: FENÝK, Jaroslav, Roman HÁJEK, Igor S'TŘÍŽ a Přemysl POLÁK. *Trestní zákoník a trestní řád. Průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou. 1. díl – trestní zákoník*. Praha: Linde, 2010, s. 497–499.

s porušováním práv k duševnímu vlastnictví. Patří mezi ně trestný čin porušení práv k ochranné známce a jiným označením (§ 268 trestního zákoníku), trestný čin porušení chráněných průmyslových práv (§ 269 trestního zákoníku), **trestný čin porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi** (§ 270 trestního zákoníku), který je pro účely tohoto příspěvku zcela určující, a posledně také trestný čin padělání a napodobení díla výtvarného umění (§ 271 trestního zákoníku).

V případě trestného činu porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi se jedná o neoprávněný zásah do zákonem chráněných práv k autorskému dílu, uměleckému výkonu, zvukovému či zvukově obrazovému záznamu, rozhlasovému nebo televiznímu vysílání nebo databázi, přičemž tento zásah musí splňovat rozsah alespoň tzv. nikoliv nepatrného zásahu (dle ustanovení § 138 trestního zákoníku se tedy, za předpokladu, že je z terminologického a interpretačního hlediska stavěn na roveň rozsah „zásahu do práv“ a „výše škody, prospěchu, příp. hodnoty věci“, posuzuje hranice, která musí přesáhnout alespoň částku 10 000 Kč). V takovém případě lze usvědčeného pachatele potrestat odnětím svobody, a to až do maximální délky dvou let, či příp. alternativními tresty zákazem činnosti či propadnutím věci. Dané ustanovení trestního zákoníku obsahuje ve svých následujících odstavcích kromě základní skutkové podstaty také dvě skutkové podstaty kvalifikované, které se od té základní odlišují svými znaky – situací, kdy trestná činnost splňuje charakter obchodní činnosti či podnikání, a dále opět otázkou rozsahu neoprávněného zásahu, který musí dosahovat minimálně intenzity značného rozsahu (tedy přesáhnout alespoň částku 1 000 000 Kč), resp. rozsahu velkého (tedy alespoň v částce 10 000 000 Kč). V takových případech lze pachateli uložit trest odnětí svobody v rozmezí délky trvání šest měsíců až pět let, resp. tři až osm let, příp. opět alternativní tresty – trest peněžité či propadnutí věci. Nutno podotknout, že uvedené alternativní tresty lze pachateli uložit pouze za předpokladu, že se dopustil trestné činnosti naplňující znaky toliko první z kvalifikovaných skutkových podstat, tedy v případě trestné činnosti dosahující značného rozsahu či trestné činnosti, s níž se pojí značná škoda, nikoliv však u velkého rozsahu předmětné trestné činnosti. V takovém případě pak zákonodárce explicitně zmiňuje pouze variantu trestu odnětí svobody. Nastíněná teoretická hmotněprávní

regulace však není stěžejním předmětem tohoto článku, pro následující část příspěvku proto bude rozhodná pouze otázka výše z trestného činu vzniklé škody a případného bezdůvodného obohacení a jejich vymáhání v praxi.

3 Analýza klíčové judikatury

Nejvyšší soud shledal ve svém klíčovém usnesení ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. **5 Tdo 171/2014**, že není pochybností o tom, že ve většině případů trestných činů porušení autorských práv bude **majetková újma poškozených subjektů spočívat v ušlém zisku**. O škodu v podobě ušlého zisku půjde např. tehdy, není-li v důsledku protiprávního jednání pachatele uzavřena s vlastníkem či vykonavatelem autorských práv úplatná smlouva na uvedení, resp. první zveřejnění díla, nebo je taková smlouva ze stejného důvodu vypovězena, protože oprávněný nabyvatel licence nechce být z hlediska hospodářské výhodnosti a exkluzivity, kterou by si dosud nezveřejněné dílo uchovalo, „druhým“ uživatelem, nýbrž prvním. Obdobný problém může vyvstat v případě uzavírání nevýhradních licencí s více uživateli předmětného autorského díla. Často může rovněž nastat situace, kdy sám poškozený vynaloží peněžní nebo jiné prostředky v souvislosti se zveřejněním díla, které, dojde-li ke zmaření zamýšleného formátu zveřejnění díla či jeho způsobu, mohou být poškozeným autorem vynaloženy marně, čímž dotyčnému nutně vzniká majetková škoda. Zveřejnění díla by se samozřejmě i za uvedených okolností mohlo uskutečnit, pokud však dojde k vyčerpání exkluzivity díla před jeho prvotním zveřejněním, dochází k logické ztrátě obchodního významu a výhody „překvapení“ na relevantním trhu, stejně jako v oblasti kultury obecně.⁷ Rozsah ušlého zisku, který je dle relevantní judikatury nejčastějším negativním projevem dopadajícím na práva poškozené osoby, je tak často určen očekávatelným hospodářským přínosem, o kterém poškozená osoba předpokládala, že jej po právu nabyde, či hospodářská ztráta sestávající z prostředků, které byly touto osobou marně vynaloženy.

Nejvyšší soud dále podotýká k problematice vyčíslení škody způsobené nositelům autorských práv tím, že je dílo nelegálně zpřístupněno veřejnosti,

⁷ Viz též TELEČ, Ivo. Není informace jako informace. In: BLAHO, Petr a Adriana ŠVECOVÁ. *Hodnotový systém práva a jeho reflexie v právní teorii a praxi. II. díl.* 1. vyd. Trnava: Trnavská univerzita v Veda, vydavatelstvo Slovenskej akadémie vied, 2013, s. 930–947.

na skutečnost, že právní úprava nároků vyplývajících z porušování autorských práv vychází na úrovni unijního práva ze směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/48/ES ze dne 29. dubna 2004 o vymáhání práv duševního vlastnictví (dále jen „**směrnice o vymáhání práv duševního vlastnictví**“). Z odst. 26 její preambule a z čl. 13, který je přímo věnován náhradě škody, je zřejmá snaha autorů o nastavení objektivních kritérií pro komplexní odškodnění hmotné i imateriální, tedy morální újmy, přičemž pod pojmem „náhrada škody“ rozumí směrnice o vymáhání práv duševního vlastnictví odpovědnost za škodu ve formě ušlého zisku oprávněných nositelů autorských práv a také odpovědnost za bezdůvodné obohacení stejně, jako jsou tyto instituty pojmány v českém právním řádu. Současně, s ohledem na skutečnost, že ušlý zisk, který je v případech porušování práv duševního vlastnictví klíčovou součástí materiální škody, lze prokazovat velmi obtížně, má vést směrnice o vymáhání práv duševního vlastnictví členské státy k tomu, aby soudní orgány alternativně ve vhodných případech stanovily náhradu škody jako paušální částku na základě takových hledisek, jakým je například výše licenčních poplatků nebo poplatků, které by musel porušovatel práv zaplatit, pokud by požádal o udělení oprávnění k užívání příslušných práv duševního vlastnictví.⁸ Lze shrnout, že stanovení konkrétní celkové částky odškodnění za porušování práv k duševnímu vlastnictví, tedy i práv autorských, by podle směrnice o vymáhání práv duševního vlastnictví mělo být výsledkem komplexního uvážení všech zmíněných faktorů, přičemž náhrada škody by vždy měla dosahovat alespoň té výše, v jaké poškozený prokázal reálný vznik škody v podobě ušlého zisku. Stanovení náhrady škody na základě hypotetického licenčního poplatku se pak připouští *expressis verbis* jako alternativa k této základní metodě, jestliže nelze konkrétní ušlý zisk zjistit vůbec, nebo jen s velkými obtížemi.

Nejvyšší soud ve výše uvedeném ustanovení každopádně shledal, že „... *výše popsané konstrukce náhrady škody, které víceméně umožňují rezignovat na objasnění toho, jaká byla konkrétní ztráta na zisku oprávněných nositelů autorských práv a práv s nimi souvisejících v přímé souvislosti s jednáním osoby, která tato práva porušila, lze ale bez dalšího použít pouze v adhezním řízení, a nikoli pro stanovení výše škody*

⁸ Projevem této tendence je právě již výše zmíněné ustanovení § 40 odst. 4 autorského zákona, jakožto civilněprávní způsob vymáhání odpovědnosti za porušování práv k duševnímu vlastnictví.

*způsobené trestným činem, je-li škoda znakem základní skutkové podstaty nebo okolností podmiňujících použití vyšší trestní sazby. Při rozhodování o vině v trestním řízení musí totiž být všechny znaky skutkové podstaty trestného činu objektivně a bez důvodných pochybností prokázány, a není-li to možné alespoň v minimální míře, pak nelze dospět ke závěru o jejich naplnění volnými úvahami, které mohou být jinak akceptovatelné při rozhodování o náhradě škody. Proto i v případě zločinu porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle § 270 odst. 1, 2 písm. b) nebo odst. 3 písm. a) tr. zákoníku, jež kvalifikačním znakem je způsobení značné škody nebo škody velkého rozsahu, je **nutné škodlivý následek v podobě ušlého zisku oprávněných nositelů autorských práv prokázat s potřebnou mírou jistoty.***“

Výše uvedený závěr je potvrzen také usnesením Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. **5 Tdo 1395/2016**, kdy Nejvyšší soud zopakoval právní závěry uvedené v předchozím jmenovaném rozhodnutí, tedy že jestliže byl trestný čin porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle § 270 trestního zákoníku spáchán **neoprávněným zpřístupněním rozmnoženiny chráněného autorského díla prostřednictvím veřejně přístupné počítačové sítě** (Internetu), a to kupříkladu jejím umístěním do datového úložiště, škoda tím způsobená nositelům autorských a souvisejících práv k takovému dílu má formu **ušlého zisku**. Stanovení jeho výše se bude odvíjet od toho, jakou částku by získali nositelé těchto práv, kdyby sami legálně zpřístupnili srovnatelným způsobem a ve stejném rozsahu rozmnoženiny téhož díla v téže době. Výši ušlého zisku však **nelze odvozovat od obvyklé ceny legálně prodávaného hmotného nosiče** (např. typu DVD nebo CD) **s rozmnoženinou takového díla v běžné obchodní síti.**

Nejvyšší soud dále také připomíná ve svém usnesení ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. **5 Tdo 1271/2016**, že podle dosavadní soudní praxe a uznávané odborné literatury⁹ je třeba při zvažování podmínky, zda byl zásah do zákonem chráněných práv k autorskému dílu a k dalším předmětům ochrany nikoli nepatrný, zohlednit všechny okolnosti daného případu, především intenzitu zásahu, způsob provedení činu, jeho následky (závažnost zasažení osobních

⁹ Viz ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2751 a 2752.

a majetkových práv autorů a jiných oprávněných subjektů), v případě déletrvajících a opakovaných zásahů i počet takových případů a délku doby porušování konkrétního chráněného práva. Svůj význam zde má rovněž i osoba pachatele, míra jeho zavinění, pohnutka či skutečnost, zda jde o první porušení takových zákonem chráněných práv nebo o recidivu. Za pouze nepatrný zásah by bylo možné považovat ojedinělý nebo pouze málo významný zásah do některého chráněného práva (např. ojedinělý neoprávněný prodej jednoho nosiče typu CD či DVD s rozmnoženinou hudebního nebo filmového díla bez souhlasu nositelů autorských a s nimi souvisejících práv). V takových nepatrně závažných případech bude postačovat postih pro přestupek nebo jiný správní delikt, nastíněné okolnosti by však již nebyly postačující pro účely trestního řízení. Uvedené se promítá mj. i do právní věty: „*K zázvěru o naplnění znaku skutkové podstaty přečinu porušení autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle § 270 odst. 1 tr. zákoníku spočívajícího v nikoli nepatrném neoprávněném zásahu do zákonem chráněných práv zpravidla nepostačují taková skutková zjištění, podle kterých se pachatel dopustil zásahu pouze v omezeném rozsahu (např. prostřednictvím jednoho počítače), krátkodobě a uvedená práva využíval toliko k soukromému účelu. Z hlediska naplnění zmíněného znaku má význam též to, že dopad do majetkové sféry vlastníka práv z hlediska škody způsobené pachatelem není pro něj nikterak významný v tom smyslu, že by se nějak podstatně dotkl jeho činnosti. Přitom hodnota práv nemůže sama o sobě znamenat naplnění znaku nikoliv nepatrného zásahu do zákonem chráněných práv.*“ Jinými slovy, je nezbytné, aby bylo v rámci trestního řízení prověřováno jednání domnělého pachatele ve své komplexnosti a s ohledem na všechny relevantní skutečnosti, jako může být rozsah prověřované činnosti, účel, který byl tímto jednáním sledován, míra případného neoprávněného zásahu do chráněných práv, ale také reálné následky, které již samy o sobě musí splňovat kritérium nikoliv nepatrné intenzity. Jedině v případě, kdy všechny tyto prověřované okolnosti vypovídají o jednání domnělého pachatele jako o trestném činu, lze v dané věci vést trestní řízení.

Diskutabilní je v odborných kruzích také otázka, zda lze rozsah páčání trestné činnosti výkladově ztotožňovat s rozsahem škody, která byla tímto jednáním způsobena. Posledně proto nyní autorka poukazuje na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. **5 Tdo 1626/2018**, ve kterém

se v rámci své rozhodovací činnosti tento soud opakovaně vyjadřoval k naplnění znaku „**rozsahu**“, at' v kategorii rozsahu značného, většího nebo velkého, vždy ve spojitosti s určitou z některých skutkových podstat trestných činů, jež dotčený zákonný znak obsahují. Přestože se jednotlivé formy jednání ve skutkových podstatách liší (z důvodu různosti objektu, objektivní stránky a dalších znaků, jež konkrétní trestný čin charakterizují), je v zájmu jednotnosti a předvídatelnosti výkladu znaku „*rozřabu*“ společného určitým skutkovým podstatám nutné posuzovat relevantní hlediska srovnatelnými metodami. U trestného činu *porušení práv k ochranné známce a jiným označením* představuje znak „*značný rozsah*“ podmínku pro použití přísnější trestní sazby podle § 268 odst. 3 písm. b) trestního zákoníku. Ve všech judikovaných případech Nejvyšší soud mimo jiné kladl důraz na **individuální zkoumání všech významných okolností**, z nichž je hypoteticky možné dovozovat naplnění uvedeného kvalifikačního znaku příslušné skutkové podstaty. At' už se jedná o zkoumání kvantifikačních hledisek, jakými jsou kupříkladu hodnota zboží či pro názornější účely tohoto příspěvku hodnota práv, co nichž bylo neoprávněně zasaženo, nebo v případě dalších trestných činů příkladmo množství omamných látek, padělaných peněz apod., dále také období, po které docházelo k trestné činnosti, způsob provedení protiprávního jednání (zda byl trestný čin např. spáchán v rámci podnikatelské činnosti), velikost území, na němž bylo provozováno a jež jím bylo dotčeno, počet poškozených, kvalita padělků vzniklých přímo v souvislosti s trestnou činností (u trestného činu padělání a napodobení díla výtvarného umění) apod.¹⁰ Zmiňovaný znak „*rozřabu*“ trestné činnosti je dle uvedených kritérií stanovených soudní rozhodovací praxí samozřejmě nutné, stejně jako u uvedeného trestného činu *porušení práv k ochranné známce a jiným označením* dle ustanovení § 268 trestního zákoníku, nutné zkoumat také u ostatních trestných činů proti průmyslovým právům a proti autorskému právu, tedy rovněž u trestného činu *porušení chráněných průmyslových práv* podle ustanovení § 269 trestního zákoníku, v němž se o značném rozsahu hovoří stejně jako v předchozím případě v souvislosti s podmínkou pro použití přísnější trestní sazby (ustanovení § 269 odst. 2 trestního zákoníku). Obdobně pak také v případě trestného činu *porušení*

¹⁰ Obdobně také usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. 5 Tdo 1005/2019, či usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2018, sp. zn. 5 Tdo 625/2018.

autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi podle ustanovení § 270 trestního zákoníku a u trestného činu padělání a napodobení díla výtvarného umění podle ustanovení § 271 trestního zákoníku.

Jak shrnuje Šámal, trestní zákoník ve své zvláštní části rozlišuje v celé řadě skutkových podstat trestných činů mezi pojmy „*rozsah*“ a „*škoda*“, přičemž hranice výše škody upravuje v obecné části ustanovení § 138 odst. 1 trestního zákoníku. V tomto zákonném ustanovení vyjmenovaná hlediska určující jednotlivé hranice škody se obdobně užijí také pro určení výše prospěchu, (pro tento příspěvek nepodstatně dále také nákladů k odstranění následků poškození životního prostředí) a hodnoty věci (§ 138 odst. 2 trestního zákoníku). Na **určení rozsahu tedy citované ustanovení nelze použít** a obdobné výkladové ustanovení týkající se hranic většího, značného a velkého rozsahu trestní zákoník neobsahuje, proto je **nutné vycházet z právní teorie a relevantní soudní judikatury**. Při posuzování otázky, zda se pachatel dopustil činu ve velkém či značném rozsahu, se především zvažuje objem či četnost neoprávněného jednání (např. neoprávněného označení ochrannou známkou, kdy rozhodující bude zejména počet výrobků nebo služeb takto neoprávněně označených), celková kvalita a hodnota, pokud ji lze zjistit, a to i ve vztahu k obecnému vnímání kvality (např. spolehlivosti originálních výrobků nebo služeb mezi spotřebiteli). Dále je třeba hodnotit velikost trhu, na kterém k zásahu do práv k duševnímu vlastnictví došlo (zda šlo o celorepublikový, regionální či jen místní trh), do jaké míry se jednání pachatele dotklo výrobců, obchodních a jiných subjektů, kteří jsou k případnému užití oprávněni stejně jako potenciální množství oslovených zákazníků (a např. z toho plynoucí širší nabídka prostřednictvím internetu apod.). Důležité bude též, zda šlo o soustavnou nebo déletrvající činnost, jakožto častého aspektu v případě trestné činnosti velkého rozsahu, přičemž u značného rozsahu se také předpokládá jistá časová kontinuita.¹¹ Veškeré v uvedeném duchu rozhodné okolnosti páchané trestné činnosti tak musí být posouzeny jako relevantní a až na jejich základě jednání domnělého pachatele vyhodnoceno jako trestné, či nikoliv.

¹¹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 2720; K výkladovému pojetí rozdílů mezi uvedenými pojmy srov. také SKUPIN, Z. J. K § 268 trestního zákoníku. In: ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 2142–2143.

4 Stručné nastínění zkoumané problematiky v mezinárodním měřítku

Jak vyplývá ze zprávy orgánu Evropské komise pro sledování a vyhodnocování porušování autorských práv *European Observatory on Infringements of Intellectual Property Rights*¹², sestavené na základě zpráv národních respondentů, je zřejmé, že **národní soudy mají různou metodiku stanovení výše škody** v podobě ztráty na zisku, kterou lze v rámci odškodnění nárokovat. Téměř všechny členské státy obecně umožňují odškodnění prostřednictvím hodnoty licenčních poplatků, které by porušovatel práva musel zaplatit, pokud by chtěl od nositele práva obdržet licenční oprávnění k užití předmětného díla. V některých státech lze vyzorovat tendenci stanovit **pašální částku odškodnění** na jednu jednotku neoprávněné rozmnoženiny díla, přičemž s ohledem na argument, že koncoví uživatelé neoprávněně zpřístupněného díla by si legální nosič za normálních okolností nekoupili, přistoupili některé státy k fixnímu poměru originál ku padělků (např. Švédsko 1:3). Naprostá většina států také umožňuje **převod neoprávněného zisku porušovatele práva na jeho nositele**, zejména jednal-li porušovatel ve zlé víře. V takovém případě pak bývá zohledňován čistý příjem, tj. zisk snížený o náklady vynaložené porušovatelem. Některé národní režimy umožňují **přisouzení neoprávněného zisku vedle škody** (např. Itálie, Nizozemsko, Lucembursko), v jiných státech je porušovatelův **neoprávněný zisk posuzován jako součást ušlého zisku** nositele práva.¹³

5 Závěr

Jak vyplývá z výše nastíněné stručné analýzy rozhodovací praxe soudů, v případě překlenutí vymáhání odpovědnosti za porušení práv k duševnímu vlastnictví do trestněprávní roviny **není možné bez dalšího při určení výše vzniklé škody či získaného bezdůvodného obohacení vycházet**

¹² Aktualizovaná verze této zprávy je dostupná na webových stránkách Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu. Observatory update on Storage and Destruction. *Office for harmonization in the internal market* [online]. [cit. 21. 8. 2021]. Dostupné z: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/documents/11370/80606/Observatory+update+on+storage+and+destruction>

¹³ Uvedené plyne mj. také z usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 5 Tdo 171/2014.

z **civilněprávního konstruktů stanovení výše škody a bezdůvodného obohacení**, jak uvádí ustanovení § 40 odst. 4 autorského zákona. V rámci trestního řízení je proto nezbytné vést **vlastní dokazování**, v rámci něhož musí orgány činné v trestním řízení samy dle judikaturou ujednocených a výše nastíněných pravidel prokázat, v jaké výši škoda trestným jednáním vznikla, příp. v jakém rozsahu byla trestná činnost spáchána. Při samotném procesu dokazování musí být nadto splněna podmínka překročení hranice **nikoliv nepatrného rozsahu** prošetřovaným jednáním způsobené škody, resp. neoprávněně získaného prospěchu, jehož vznik s tímto jednáním přímo souvisí. Klíčovou roli v otázce stanovení hranice výše škody související s trestnou činností či neoprávněným jednáním získaného prospěchu hraje rovněž skutečnost častého, dle ustálené judikatury však mylného zaměňování, resp. výkladové **ztotožňování výrazů „škoda“ a „rozsah“**, kdy samotná výše vzniklé škody bývá často procesně v rámci dokazování stavěna na roveň obecnému a často vágně pojímanému výrazu „*rozsah trestné činnosti*“. Rozhodovací praxe tak cílí na ujednocení těchto problematických aspektů dokazování trestné činnosti v oblasti porušování práv k duševnímu vlastnictví, což činí při její aplikaci nezřídka potíže, zejména pak v otázkách, ve kterých není judikatura dosud dostatečně ujednocená či v případech, které dosud vykazují v kontextu judikatury značné mezery.

Literature

BLAHO, Petr a Adriana ŠVECOVÁ. *Hodnotový systém práva a jeho reflexia v právnej teórii a praxi. II. diel.* 1. vyd. Trnava: Trnavská univerzita v Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2013.

FENYK, Jaroslav, Roman HÁJEK, Igor ŠTRÍŽ a Přemysl POLÁK. *Trestní zákoník a trestní řád. Průvodce trestněprávními předpisy a judikaturou. 1. díl – trestní zákoník.* Praha: Linde, 2010, 1317 s.

JELÍNEK, Jirí a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* 7. vyd. Praha: Leges, 2019, 1000 s.

Observatory update on Storage and Destruction. *Office for harmonization in the internal market* [online]. [cit. 21.8.2021]. Dostupné z: <https://euipo.europa.eu/ohimportal/documents/11370/80606/Observatory+update+on+storage+and+destruction>

SIVÁK, Jakub. Zásada subsidiarity trestní repreze z pohledu právní civilistiky. *Soukromé právo*, 2021, č. 3, s. 19.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 3632 s.

ŠČERBA, Filip a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2020, 3331 s.

Judikatura

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. 10. 2014, sp. zn. 5 Tdo 171/2014.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1271/2016.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1395/2016.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2018, sp. zn. 5 Tdo 625/2018.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2019, sp. zn. 5 Tdo 1626/2018.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 10. 2019, sp. zn. 5 Tdo 1005/2019.

Contact – e-mail

terezie.vojtiskova@lam.muni.cz

PODMÍNĚNÉ PROPUŠTĚNÍ JAKOŽTO CESTA K REHABILITACI ODSOUZENÉHO

Vendula Vymazalová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá institutem podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody v kontextu problematiky rehabilitace odsouzeného ve smyslu jejího kriminologického a penologického, respektive penitenciárního pojetí. Pozornost je věnována případům aplikace institutu v reakci na protiprávní jednání dospělého pachatele. Ústřední myšlenkou celého příspěvku je propojení analyzovaného institutu s úvahou o rehabilitační složce trestu, a rovněž s otázkami stigmatizace a možnosti resocializace odsouzeného. Právě proto je důraz kladen zejména na kritérium vedení řádného života odsouzeného po propuštění z výkonu trestu odnětí svobody a na související kritérium jeho polepšení se jakožto obligatorní podmínky pro aplikaci institutu. Pozornosti neunikají ani relevantní myšlenky z oboru penitenciární psychologie, a to především vybrané psychologické aspekty rehabilitace odsouzeného, jež hrají důležitou roli v procesu jeho nápravy již v rámci samotného výkonu trestu odnětí svobody. Text má posloužit mimo jiné coby kritická analýza současné právní úpravy a stručná komparace s dřívější právní úpravou, pročež se v celém textu promítají úvahy *de lege ferenda*. Reflektovány budou rovněž nedávné novelizace úpravy.

Keywords in original language

Podmíněné propuštění; trest odnětí svobody; rehabilitace; resocializace; stigmatizace; náprava odsouzeného; vedení řádného života; penitenciární psychologie.

Abstract

This paper deals with the institute of parole in the context of the issue of rehabilitation of a convict in the sense of its criminological and

penological, respectively penitentiary concept. It focuses only on adult offenders. The central idea of this paper is to connect the analysed institute with a consideration of the rehabilitation aim of punishment, as well as with the issues of stigmatization and the possibility of resocialization of the convict. Therefore, it emphasises the criterion of leading a proper life after the parole and on the related criterion of correction of the convict. Relevant ideas from the field of penitentiary psychology do not escape attention either, especially the selected psychological aspects of the convict's rehabilitation, which play an important role in the process of his correction. This text is intended to serve, among other things, as a critical analysis of the current legislation and a brief comparison with the previous legislation, which is why *de lege ferenda* considerations are reflected throughout the text. This paper does not forget to reflect recent amendments.

Keywords

Parole; Imprisonment; Rehabilitation; Resocialization; Stigmatization; Correction of the Convict; Leading a Proper Life; Penitentiary Psychology.

1 Úvod

Ačkoliv není restorativní justice mezi odbornou veřejností ničím novým, může se zdát, že do českých koncín ještě plně nepronikla. V českých trestněprávních předpisech máme již zakotveny mnohé instituty, které se přiklání k restorativnímu přístupu k trestání, jako kupříkladu institut narovnání, podmíněného zastavení trestního stíhání, různých alternativních trestů nebo právě v příspěvku analyzovaný institut podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody (dále také jako „*VLOS*“). Přesto však česká právní úprava, troufám si tvrdit, i nadále vykazuje spíše znaky retributivního pojetí trestání. U určité části odborné veřejnosti nejen v České republice totiž stále přetrvává názor, že restorativní justice je něco, co je vhodné aplikovat spíše v případech méně závažné trestné činnosti.¹ To je ovšem dle mého názoru škoda, neboť restorativní přístup k trestání mnohdy pomáhá zúčastněným

¹ MASOPUST ŠACHOVÁ, Petra. Restorativní justice v oblasti vězeňství: utopie, nebo výzva? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 1, s. 21–36. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cvpv/article/view/5261>

osobám v případech závažnější trestné činnosti dokonce více, než je tomu v případech méně společensky škodlivých trestných činů.²

Stěžejní myšlenkou restorativní justice je především snaha o maximální možnou míru uzdravení a obnovu vztahů, které byly narušeny trestnou činností. Příklon k restorativní justici může tedy přinášet užitky nejen pro oběti, poškozené a pachatele trestné činnosti, ale také pro společnost a v konečném důsledku i pro orgány činné v trestním řízení, jejichž značné pracovní vytížení lze díky hojnější aplikaci restorativních principů v nezanedbatelné míře snížit. K naplnění těchto principů³ lze směřovat za pomoci zapojení všech zúčastněných osob, tj. nejen pachatele trestné činnosti, ale rovněž obětí a poškozených. Děje se tak například formou vzájemného dialogu, finanční kompenzace způsobené újmy nebo za pomoci různých resocializačních a restorativních programů⁴, jejichž cílem je náprava pachatele a předcházení recidivě. Hlavními cíli restorativní justice jsou zejména dosažení toho, aby pachatel přijal odpovědnost za své činy a uvědomil si jejich důsledky a dále toho, aby oběť nalezla odpovědi na své otázky a byla jí poskytnuta adekvátní kompenzace za způsobené újmy.⁵ Jelikož se tento směr orientuje v nezanedbatelné míře na osobu pachatele a možnost jeho nápravy, je dle mého názoru namístě hovořit rovněž o tom, že s restorativní justicí souvisí i rehabilitační (nápravná) teorie trestání, jak ji chápeme v jejím kriminologickém a také penologickém, resp. penitenciárním pojetí. Právě na rehabilitační složku institutu podmíněného propuštění se plánují v tomto článku důkladněji zaměřit.

Česká republika se v evropském srovnání řadí k zemím s nejvyšším počtem vězněných osob na počet obyvatel. Ačkoliv míra vězeňské populace v ČR po amnestii prezidenta republiky v roce 2013 poměrně výrazně klesla, a to konkrétně o 6 443 vězňů propuštěných na základě této amnestie⁶,

² ZEHR, Howard. *The Little Book of Restorative Justice*. New York: Good Books, 2015, s. 17–18.

³ Doporučení Výboru ministrů členským státům CM/Rec(2018)8 ze dne 3. října 2018, o restorativní justici ve věcech trestních. Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e35f3 [cit. 17. 4. 2021].

⁴ Restorativní programy. *Institut pro restorativní justici* [online]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/o-restorativni-justici/restorativni-programy/> [cit. 17. 4. 2021].

⁵ O restorativní justici. *Institut pro restorativní justici* [online]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/o-restorativni-justici/> [cit. 17. 4. 2021].

⁶ VICHEREK, Roman. Současné trendy vývoje podmíněného propuštění. *Trestněprávní revue*, C. H. Beck, 2018, č. 1, s. 6–20.

bohužel tato smutná statistika nadále platí, jelikož pokračuje trend zvyšujícího se počtu vězněných osob a postupně se navracíme k číslům, která platila v době před zmiňovanou amnestií.⁷ Tak se děje i s ohledem na skutečnost, že prominutí různých trestů touto amnestií bylo spojeno s fikcí zahlazení odsouzení, což vedlo k tomu, že i mnozí recidivisté měli po amnestii „čistý“ Rejstřík trestů. V důsledku toho jim byly po určitou dobu ukládány nejprve podmíněné tresty odnětí svobody (dále také jako „TOS“) nebo tresty alternativní, a až s postupem let začal narůstat počet uložených nepodmíněných TOS, v důsledku čehož se vrací čísla týkající se přeplněnosti věznic v ČR k původním hodnotám.⁸ Amnestijní rozhodnutí prezidenta republiky se proto jeví být nekoncepčním řešením přeplněnosti věznic.

Rozevírající se nůžky mezi narůstajícím počtem osob nově nastupujících do VTOS a stabilním počtem odsouzených, kteří se již nacházejí ve VTOS, signalizují trend přísnějšího trestání trestné činnosti, přičemž jsou v současnosti hojněji ukládány delší tresty. To by mohlo vyvolávat vesměs klamný dojem, že se zvyšuje počet recidivujících pachatelů, dříve propuštěných z VTOS, jimž jsou tyto delší tresty ukládány. Je však potřeba uvést, že jen přibližně každý čtvrtý podmíněně propuštěný se vrátí do věznice vykonat zbytek trestu, zatímco ostatní skutečně vedou řádný život, jenž představuje jakýsi minimální standard, tj. nepáchají přestupky a trestnou činnost.⁹ Jiné statistiky zase uvádějí, že se do VTOS vrátí dokonce pouze každý pátý podmíněně propuštěný.¹⁰ V každém případě se tento počet tedy pohybuje někde okolo 20–25 % podmíněně propuštěných osob. Z této statistiky bychom mohli dovodit, že obligatorní kritérium nápravy, resp. polepšení se odsouzeného, naplněno skutečně k okamžiku rozhodování většinou bylo, což může zajistit, že podmíněně propuštěný nebude dále páchat trestnou činnost a ohrožovat zájmy chráněné trestním právem. Dle judikatury Ústavního soudu (dále také jako „ÚS“) je to totiž právě náprava odsouzeného, která vede neefektivněji k ochraně společnosti, a tudíž k naplnění účelu trestního

⁷ HULMÁKOVÁ, Jana. Podmíněně propuštění z pohledu aplikační praxe a vybraných evropských právních úprav. *Trestněprávní revue*, 2017, č. 2, s. 27–45.

⁸ VICHÉREK, 2018, op. cit.

⁹ VICHÉREK, 2018, op. cit.

¹⁰ VANDUCHOVÁ, Marie. Úsilí o snížení vězeňské populace stále bez výsledku. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 183.

práva.¹¹ Také mnozí další zástupci odborné veřejnosti se shodují na tom, že by TOS měl vést k nápravě odsouzeného, nikoliv k pouhé represí.¹² V požadavku na nápravu odsouzeného můžeme spatřovat jisté restorativní a rehabilitační prvky českého trestního práva. Dokonce samotný Evropský soud pro lidská práva (dále také jako „ESLP“) totiž ve své judikatuře rozlišuje u podmíněného propuštění retributivní složku TOS, která je reprezentována minimální délkou trestu, jež musí odsouzený vykonat než zažádá o podmíněné propuštění, a rehabilitační složku TOS, jež spočívá v nutnosti splnit další podmínky, které se vztahují k pobytu odsouzeného na svobodě.¹³ Kromě běžných obligatorních a fakultativních podmínek, k nimž se vyjádřím vzápětí a které jsou relevantní pro aplikaci institutu, mají státy dle judikatury brát při posuzování splnění podmínek pro podmíněné propuštění z VTOS v úvahu rovněž osobnost odsouzeného a sociální a ekonomický kontext.¹⁴

Co se týče samotného TOS, jako problematické vnímám, stejně jako Masopust Šachová, že tento trest je dle některých zastánců směru restorativní justice vnímán jako příliš retributivní, a tudíž této problematice není v kontextu restorativní justice věnována přílišná pozornost. Tento přístup však zcela znemožňuje snahu o změny jak v právní úpravě TOS, tak co se rozličných aspektů jeho faktického výkonu týče. Souhlasím s tím, že restorativní justice by měla být integrální součástí trestního systému ve všech fázích trestního řízení a ve vztahu k trestné činnosti všech stupňů závažnosti.¹⁵ Neměli bychom proto restorativní justici vnímat jako pouhou alternativu k retributivnímu systému trestání, ale jako jeho rovnocennou součást. Z tohoto důvodu

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 19, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 23. dubna 1998, sp. zn. IV. ÚS 463/97, nález Ústavního soudu ze dne 29. srpna 2005, sp. zn. IV. ÚS 144/05, nebo nález Ústavního soudu ze dne 9. června 2005, sp. zn. III. ÚS 68/04.

¹² PASEKOVÁ, Eva. Vězení má vést k nápravě, nikoliv pouze k trestání, shodli se odborníci. *Česká justice* [online]. 2018 [cit. 16. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/06/vezeni-ma-vest-naprave-nikoliv-k-trestani-shodli-se-odbornici/>

¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2204/17, bod 32, a dále také rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 28. května 2002, ve věci *Stafford proti Spojenému království*, č. stížnosti 46295/99, bod 80.

¹⁴ Doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy ze dne 24. září 2003 Rec(2003)22, o podmíněném propuštění, bod 18, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 27.

¹⁵ MASOPUST ŠACHOVÁ, 2016, op. cit.

by měla být věnována dostatečná pozornost možnostem aplikace principů restorativní justice i v případech výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody. Dle mého názoru je to právě institut podmíněného propuštění, v němž můžeme spatřovat určité restorativní a rehabilitační prvky spojené s nepodmíněným TOS, a proto se na tento institut v tomto článku zaměřuji. Cílem článku je tedy představit stávající právní úpravu institutu a ve stručnosti rovněž změny, které ji provázely v průběhu let, a to se zaměřením na restorativní a rehabilitační prvky institutu, a dále tuto právní úpravu kriticky zanalyzovat a nabídnout i určité úvahy *de lege ferenda*, které souvisejí s posílením možnosti rehabilitace odsouzeného. Článek jsem zpracovala za pomoci analýzy judikatury převážně českých soudů, dále článků v odborných periodících a také odborných monografií, přičemž veškeré zdroje jsou uvedeny v poznámkách pod čarou, nebo v seznamu zdrojů na konci tohoto textu.

2 Vymezení institutu podmíněného propuštění a vývoj jeho právní úpravy v průběhu let

Podmíněné propuštění je mimořádným zákonným institutem¹⁶ a lze jej považovat za projev zásad účelnosti trestu, ekonomie trestní represe i přiměřenosti trestu¹⁷ ve smyslu § 38 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále také jako „TZ“ nebo „*trestní zákoník*“). Český právní řád zná tzv. diskreční variantu institutu, což znamená, že není aplikován automaticky po vykonání příslušné části trestu bez splnění dalších podmínek, jako je tomu v právních řádech těch států, které preferují tzv. mandatorní systém, nýbrž až za předpokladu splnění všech podmínek pro aplikaci zakotvených v příslušné právní úpravě. Za nevýhody mandatorního systému se považují, jak uvádí Hulmáková, kupříkladu snížená motivace odsouzeného zapojit se do programů v rámci výkonu trestu nebo zvýšené riziko recidivy po propuštění.¹⁸ Jako nevýhody diskrečního

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 16, nebo dále také nález Ústavního soudu ze 15. května 2014, sp. zn. III. ÚS 4851/12, nález Ústavního soudu ze dne 7. srpna 2018, sp. zn. I. ÚS 2018/18, nebo nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 2015, sp. zn. III. ÚS 599/14.

¹⁷ KALVODOVÁ, Věra. *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 144–145.

¹⁸ HULMÁKOVÁ, 2017, op. cit.

systému bývají naopak uváděny například rozdíly v rozhodovací praxi soudů nebo skutečnost, že odsouzený nezná předem konkrétní datum, kdy bude z VTOS podmíněně propuštěn.¹⁹

Mimořádnost institutu nespočívá v tom, že by měl soud možnost zamítnout žádost odsouzeného bez dalšího v případě, že jsou naplněna zákonná kritéria pro aplikaci,²⁰ nýbrž v tom, že ačkoliv byla odsouzenému v minulosti uložena povinnost vykonat celý trest, připouští se za předpokladu naplnění zákonných kritérií od této jeho povinnosti upustit a umožnit mu vykonat jen část trestu, přičemž takto je činěno v důsledku benevolence státu.²¹ Je však potřeba dodat, že se nejedná o pouhý benefit pro odsouzeného, jak by se mohlo na první pohled zdát, ale také o významný motivační a resocializační nástroj.²² Nehledě na to, že se jedná o mimořádný, nenárokový institut, musí soudy při rozhodování o jeho aplikaci postupovat předvídatelně a přesvědčivě.²³ Tak se má dít především proto, aby byly naplněny základní ústavní principy a odsouzeným bylo zřejmé, jak soudy jednotlivé podmínky pro aplikaci institutu vykládají a které skutečnosti jsou klíčové zejména při posuzování naplnění kritéria polepšení se a kritéria kladné prognózy vedení řádného života. Právě z těchto důvodů musejí být rozhodnutí soudu o podmíněném propuštění vždy řádně odůvodněna a na jednotnost rozhodování o této otázce by měly pečlivě dohlížet soudy vyšších instancí.²⁴

Ačkoliv tedy není ve smyslu dosavadní judikatury sporu o tom, že soudy mají povinnost žádosti o podmíněné propuštění vyhovět, pakliže jsou splněny podmínky stanovené příslušnou právní úpravou a upřesněné judikaturou, považují za důležité zohledňovat při rozhodování také judikaturu ÚS, podle níž je nutné zajistit dostatečnou motivaci odsouzeného skutečně se změnit a vyhnout se páčání trestné činnosti v budoucnu. Při automatickém nároku na podmíněné propuštění by byli podle ÚS odsouzení motivováni splnit pouhá formální kritéria, a to bez potřeby, jakkoliv přehodnotit svůj dosavadní život, změnit vnitřní náhled na své chování a životní hodnoty,

¹⁹ HULMÁKOVÁ, 2017, op. cit.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 14.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 16.

²² MORKOVIN, Ondřej. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody po novele provedené zákonem č. 390/2012 Sb. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 9, s. 199–210.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 12.

²⁴ *Ibid.*, bod 21.

vynaložit vážně míněné úsilí ke své resocializaci a přijmout odpovědnost za svou trestnou činnost. Takový přístup by však nepřispíval k naplnění cílů trestního práva. Institut podmíněného propuštění z VTOS je totiž dle uvedené judikatury významným prvkem naplnění individuálně preventivního účelu trestu.²⁵ Nutno uvést, že i za poměrně přísně stanovených podmínek však bývají stanovená kritéria nezřídka naplněna, neboť odsouzených, jež jsou podmíněně propuštěni, je ročně několik tisíc, jak uvádějí příslušné statistiky Vězeňské služby.²⁶

Co se týče otázky, kterým všem pachatelům by měl tento benefit náležet, s ohledem na princip humanity a princip právního státu dovozují i zahraniční ústavní soudy, že není možné absolutně vyloučit možnost podmíněného propuštění,²⁷ a to ani u odsouzených, jimž byl uložen trest odnětí svobody na doživotí, u chronických recidivistů nebo pachatelů společensky vysoce škodlivé kriminality.²⁸ Tento závěr dlouhodobě zaznívá rovněž v judikatuře ESLP, což se děje zejména s ohledem na důraz, který kladou členské státy Rady Evropy na rehabilitaci odsouzeného a jeho motivaci k sebereflexi a nápravě.²⁹ Za předpokladu naplnění kritéria nápravy odsouzeného, tj. že již bylo dosaženo účelu sledovaného trestem, by pak pro jeho držení ve výkonu trestu již nebyl dán legitimní penologický důvod, a další výkon trestu by byl

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2204/17, bod 28, nebo také MUSIL, Jan. Podmíněně propuštění z výkonu trestu odnětí svobody – úvahy o rozhodování českých soudů. In: TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a Ingrid GALOVCOVÁ (eds.). *Pocta Jiřímu Jelínkovi*. Praha: Leges, 2020, s. 237–238.

²⁶ MĀSIAROVÁ, Lucie. Statistická ročenka Vězeňské služby České republiky 2019. *Vězeňská služba ČR* [online]. 2019, s. 118–119 [cit. 14. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.vscr.cz/wp-content/uploads/2020/05/Statistická-ročenka-Vězeňské-sluzby-České-republiky-za-rok-2019.pdf>

²⁷ Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 2 BvR 328/09 nebo 2 BvR 2009/08 ve znění nálezů Ústavního soudu ze dne 12. května 2011, sp. zn. III. ÚS 1735/10, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 21.

²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 20.

²⁹ Rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 9. července 2013 ve věci *Vinter a další proti Spojenému království*, č. stížnosti 66069/09, 130/10 a 3896/10, bod 112, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 17. ledna 2017 ve věci *Hutchinson proti Spojenému království*, č. stížnosti 57592/08, bod 42, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. července 2014 ve věci *Harakhiev a Tolunov proti Bulharsku*, č. stížnosti 15018/11 a 61199/12, bod 245, a dále nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18, bod 32.

tudíž nepotřebný.^{30,31} Pokud je odsouzený podmíněně propuštěn z VTOS ve správný čas, tj. ve chvíli, když už byl naplněn účel trestu, ale prozatím ještě nepřevážilo negativní působení vězeňského prostředí, bude také snáze naplněn skutečný účel a cíl výkonu trestu, jímž je náprava³² a převýchova odsouzeného.³³ Ostatně Česká republika je k takovému zacházení s vězni povinna i v souladu se svými mezinárodními závazky.³⁴ S ohledem na uvedené nelze *a priori* zcela rezignovat na nápravu a resocializaci odsouzeného, a to ani u výše uvedených skupin pachatelů, nýbrž je potřeba vytvářet k naplnění těchto cílů vhodné podmínky všem odsouzeným. V opačném případě by povaha sankce nebyla totožná s povahou trestu, ale naopak s ochranným opatřením, které usiluje o odstranění nebo minimalizaci společenské škodlivosti pachatele, nicméně nepředpokládá, že se pachatel morálně napraví.³⁵ Právní úprava institutu se v průběhu let mnohokrát měnila. Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon, ve znění k 31. 12. 2009, zahrnoval varianty podmíněného propuštění po vykonání jedné poloviny, dvou třetin a dvaceti let z uloženého TOS. S příchodem trestního zákoníku byly zakotveny další varianty aplikace institutu.³⁶ Původní znění trestního zákoníku účinné od 1. ledna 2010, tj. před veškerými novelizacemi, umožňovalo odsouzeného propustit z VTOS po výkonu poloviny uloženého, nebo zmírněného TOS, jestliže odsouzený svým chováním a plněním svých povinností prokázal polepšení a jestliže bylo možné očekávat, že v budoucnu povede řádný život, popř. soud namísto toho přijal za odsouzeného záruku. Zvláštní úprava

³⁰ Rozsudek ESLP ze dne 4. září 2014 ve věci *Trabelsi proti Belgii*, č. stížnosti 140/10, bod 115, rozsudek ESLP ze dne 24. července 2014 ve věci *Čalovskis proti Lotyšsku*, č. stížnosti 22205/13, bod 143, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18, bod 31, či náleží Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 18.

³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. I. ÚS 3073/19, bod 16, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 14.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18, bod 28.

³³ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 18, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 2201/16, bod 35, či náleží Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 18.

³⁴ Čl. 10 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, New York, 19. prosince 1966, č. 120/1976 Sb., nebo náleží Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 14.

³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 6. srpna 2018, sp. zn. III. ÚS 2628/18, bod 28.

³⁶ VICHEREK, Roman. Předpoklady podmíněného propuštění a jeho formy dle stávající úpravy trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 4, s. 79–96.

byla obsažena v § 88 odst. 2 TZ, podle kterého bylo možné za týž podmínek propustit odsouzeného za přečin i předtím, než vykonal polovinu TOS. Další zvláštní úprava se pak aplikovala u odsouzených za některé nejzávažnější trestné činy, jež bylo možné propustit po vykonání alespoň dvou třetin z uloženého, nebo zmírněného TOS. U osob odsouzených k výjimečnému TOS na doživotí bylo možné aplikovat podmíněné propuštění nejdříve po dvaceti letech VTOS. Novelizace trestního zákoníku pak vedly především k další diferenciaci podmínek pro aplikaci institutu, a to v závislosti na trestném činu, za nějž byl odsouzenému uložen TOS, a dále v závislosti na osobě odsouzeného. Novela provedená zákonem č. 357/2011 Sb. stanovila rozdílnou délku zkušební doby pro přečiny, maximálně tři roky, a pro zločiny, v rozpětí jednoho roku až sedmi let. Novela č. 330/2011 Sb. pak zakotvila například možnost stanovit podmíněně propuštěnému v rámci přiměřených povinností a omezení povinnost zdržovat se ve svém obydlí.³⁷ Po novele provedené zákonem č. 390/2012 Sb., nabízela právní úprava možnost podmíněného propuštění po vykonání jedné třetiny z uloženého nebo zmírněného TOS upraveného v § 88 odst. 1 písm. b) TZ, za podmínky, že se jednalo o odsouzeného, který vykonává svůj první TOS a nebyl odsouzen za zvlášť závažný zločin. Jistých změn doznala možnost propustit odsouzeného za přečin i před výkonem stanovené části trestu na návrh ředitele věznice. Tato možnost se může jevit problematická, a to především s ohledem na nedostatečnou nezávislost ředitele věznice a rovněž s ohledem na skutečnost, že jeho návrh je ve své podstatě samotným rozhodnutím v materiálním pojetí. To znemožňuje soudu volnou úvahu při rozhodování, neboť tento má povinnost návrhu vyhovět, ledaže by bylo předem zjevné, že odsouzený po propuštění řádný život nepovede. Takový postup by však v konečném důsledku mohl být i protiústavní, jak trefně uvádí Morkovin,³⁸ neboť by byl v rozporu s právem na spravedlivý proces garantovaným čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále také jako „LZPS“ nebo „Listina“) a rovněž s čl. 90 Ústavy. Nicméně obavy, že ředitelé budou využívat této možnosti poměrně „nadbytečně“ za účelem řešení problému přeplněnosti jejich věznic, se ukázaly postupem času jako neopodstatněné.³⁹ Stejně

³⁷ KALVODOVÁ, 2016, op. cit., s. 146–147.

³⁸ MORKOVIN, 2015, op. cit.

³⁹ BRUCKNEROVÁ, Eva. Aktuální vývoj institutu podmíněného propuštění. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 218.

tak byla zkrácena doba, po jejímž uplynutí bylo možno podat opětovnou žádost o podmíněné propuštění, z původního jednoho roku na šest měsíců. Poslední změny, kterých úprava institutu podmíněného propuštění doznala, byly recentní změny v důsledku novely provedené zákonem č. 333/2020 Sb., jež nabyla účinnosti k 1. říjnu 2020. Změnu zaznamenal § 88 odst. 1 písm. b), který dle jeho nynější podoby umožňuje podmíněně propustit odsouzeného, který vykonává svůj první TOS a který zároveň nebyl odsouzen za některý z taxativně uvedených zvlášť závažných zločinů, a to po vykonání jedné třetiny z uloženého TOS, nebo z TOS zmírněného rozhodnutím prezidenta republiky. Institut tedy doznal od nabytí účinnosti prvního znění trestního zákoníku opravdu mnoha změn, přičemž mnohdy byl novelizován i několikrát za rok, což, jak trefně uvádí Brucknerová⁴⁰, nebyl zrovna systematický krok ze strany zákonodárce.

Procesněprávní úprava institutu podmíněného propuštění je obsažena v ustanovení § 331 a následujících zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále také jako „*trestní řád*“ nebo „*TR*“). Soud o podmíněném propuštění rozhoduje na návrh, nebo i bez takového návrhu dle § 331 odst. 1 TR ve veřejném zasedání. Návrh mohou podat státní zástupce, ředitel věznice nebo sám odsouzený. Připouští se rovněž varianta, kdy projednání navrhne dle § 331 odst. 2 TR zájmové sdružení občanů, jež má zájem o převzetí záruky za dovršení nápravy odsouzeného. V případě nevyhovění žádosti je možné ji dle stávající úpravy podat opětovně po uplynutí šesti měsíců. Výjimku představuje situace, kdy žádosti nebylo vyhověno z důvodu, že nebyla doposud vykonána příslušná část uloženého trestu. V tomto případě je možné podat opětovnou žádost i dříve. Pokud odsouzený žádá o podmíněné propuštění za předpokladu nesplnění podmínky vykonání příslušné části uloženého TOS, je potřeba, aby ke své žádosti připojil také kladné stanovisko ředitele věznice, z něž bude patrné, že odsouzený prokázal, že se nehledě na tuto skutečnost již polepšil. Za předpokladu, že je žádosti vyhověno, stanoví soud současně s rozhodnutím o podmíněném propuštění také zkušební dobu, po jejímž uplynutí rozhoduje o tom, zda se propuštěná osoba osvědčila, či nikoliv. O podmíněném propuštění rozhodují okresní soudy, přičemž

⁴⁰ BRUCKNEROVÁ, 2019, op. cit., s. 215–217.

místní příslušnost je určena dle místa, kde odsouzený vykonává TOS. Týž soud pak rozhoduje rovněž o osvědčení se odsouzeného.⁴¹

Předpoklady, které je potřeba splnit, aby bylo možno institut podmíněného propuštění aplikovat, můžeme klasifikovat přinejmenším dvěma způsoby. Prvním z nich je dělení na podmínky obecné, jež se týkají všech variant podmíněného propuštění, a zvláštní, jež se týkají pouze určité varianty institutu. Druhým z nich je dělení na podmínky obligatorní, jež je nutno splnit ve všech případech, a fakultativní, které je potřeba splnit jen v určitých případech.⁴² V tomto článku se zaměřím na druhé z uvedených dělení předpokladů aplikace institutu, resp. podmínek, které je nutno za tímto účelem splnit.

3 Obligatorní podmínky pro aplikaci institutu

Aby bylo možno institut aplikovat, je potřeba si kladně odpovědět na následující otázky:

1. Vykonal odsouzený stanovenou část uloženého trestu, kterou vyžaduje právní úprava?
2. Prokázal odsouzený polepšení?
3. Lze očekávat, že odsouzený povede v budoucnu řádný život?

Odpověď na první otázku, tj. zda odsouzený vykonal příslušnou část uloženého trestu, je poměrně snadno zjištělná. Složitější pak bude zjistit odpovědi na zbylé dvě otázky. V případě druhé z nich bude zapotřebí zkoumat osobnost odsouzeného, posuzovat jeho dosavadní chování v rámci VTOS a také jeho vnitřní proměnu. Bude proto potřeba důkladně rozlišovat mezi tím, co je pouhá vnější adaptace odsouzeného na podmínky výkonu trestu, a co je skutečná proměna.⁴³ Ke splnění třetí podmínky může dojít dvěma způsoby. Prvním z nich je, že dle soudu bude namísto očekávat od odsouzeného, že povede v budoucnu řádný život. Druhou variantou pak je, že soud

⁴¹ KOVÁŘOVÁ, Kateřina. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody jakožto jeden z možných institutů napomáhající snazší resocializaci odsouzeného. *Trestněprávní revue*, C. H. Beck, 2019, č. 2, s. 35–44.

⁴² VICHÉREK, 2015, op. cit.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 2201/16, nebo nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 17.

přijme záruku za dovršení nápravy odsouzeného. Všechny tři uvedené obligatorní podmínky pro aplikaci institutu musí být splněny kumulativně.⁴⁴

3.1 Kritérium vykonání určité výměry nepodmíněného TOS

Doba výkonu TOS se začíná počítat od okamžiku nástupu odsouzeného do věznice. K této době se přičte v souladu s ustanovením § 92 odst. 1 TZ rovněž doba, kterou odsouzený strávil ve vazbě či zadržení nebo v případě společného či souhrnného trestu též doba, kterou odsouzený strávil ve VTOS pro odsouzení, které bylo takovým trestem posléze zrušeno. Stejně tak se do této doby započítává i vykonaná část TOS, který byl zmírněn rozhodnutím prezidenta republiky o amnestii.⁴⁵ Zajímavým poznatkem je, že se v praxi připouští situace, kdy odsouzený požádá o podmíněné propuštění již před samotným nástupem k VTOS, a to v důsledku započtení doby, kterou strávil ve vazbě, čímž byla splněna podmínka vykonání např. poloviny uloženého trestu.⁴⁶ Kromě obecné varianty vykonání poloviny uloženého trestu, připouští trestní zákoník i varianty příznivějšího podmíněného propuštění po vykonání jedné třetiny uloženého trestu, ztíženého podmíněného propuštění po vykonání dvou třetin uloženého trestu a dále nejprísnejší variantu, kterou je podmíněné propuštění z VTOS na doživotí, kdy je možno odsouzeného podmíněně propustit nejdříve po vykonání dvaceti let z uloženého trestu⁴⁷, jak ostatně bylo uvedeno výše. Vzhledem k tomu, že je tato podmínka považována ve smyslu výše uvedené judikatury spíše za retribuivní prvek institutu, nebudu se jí v tomto článku blíže zabývat a pozornost raději zaměřím na další dvě z obligatorních podmínek pro aplikaci institutu, které vykazují do značné míry restorativní a rehabilitační prvky.

3.2 Kritérium prokázání polepšení se

S ohledem na skutečnost, že právní úprava neobsahuje bližší upřesnění toho, co lze rozumět pod pojmem polepšení se, přistoupil ÚS k výkladu tohoto

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 16.

⁴⁵ Stanoviško trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. března 2016, sp. zn. Tpjn 308/2014.

⁴⁶ VICHEREK, 2015, op. cit.

⁴⁷ Komentář k § 88 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 3614 s. ISBN 978-80-7400-428-5.

neurčitého pojmu, a to s cílem zvýšit právní jistotu a předvídatelnost právní úpravy a rozhodovací praxe v otázce podmíněného propuštění odsouzených z VTOS.⁴⁸ Je však potřeba uvést, že tento postup ÚS je některými zástupci odborné veřejnosti do určité míry kritizován, jak bude uvedeno níže.

Pro účely naplnění kritéria polepšení se je potřeba, aby odsouzený dokázal analyzovat své protiprávní jednání, postavil se k němu sebekriticky, vyvodil z něj poučení a svým kladným a aktivním přístupem k VTOS prokázal své polepšení.⁴⁹ Dle judikatury ÚS není možné ztotožňovat požadavek na polepšení se s doznáním, ačkoliv může být mezi těmito dvěma pojmy z obsahového hlediska úzká souvislost⁵⁰, mj. z toho důvodu, že doznání je institutem trestního práva procesního, zatímco polepšení se je institutem trestního práva hmotného.⁵¹ Pokud by soudy dovozovaly, že je pro účely splnění kritérií pro aplikaci podmíněného propuštění potřeba, aby se odsouzený doznal, postupovaly by ústavně nekonformně. Pokud však soudy opírají závěr o nesplnění kritérií pro aplikaci institutu o to, že odsouzený nepřijal sebekritický náhled na svou trestnou činnost a jeho postoj ke své trestné činnosti je neměnný, nemusí se nutně jednat o ústavně nekonformní postup.⁵²

Co se týče konkrétnějšího vymezení, v čem lze polepšení se odsouzeného spatřovat, jde kupříkladu o účasti odsouzeného na různých programech určených k prevenci trestné činnosti nebo o to, že rozezná a reflektuje okolnosti, jež přispěly k tomu, že v minulosti páchal trestnou činností. Jedním z resocializačních programů, který je určen osobám ve VTOS, které si plánují zažádat o podmíněné propuštění, nebo osobám, které již byly podmíněně propuštěny z VTOS a bylo jim uloženo omezení nebo povinnost podrobit se psychosociálnímu výcviku a převýchově nebo programu psychologického poradenství, je program „BETA“.⁵³ Při posuzování naplnění kritéria polepšení se budou dále relevantní i skutečnosti, že odsouzený pracuje, ačkoliv

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 30.

⁴⁹ VICHEREK, 2018, op. cit.; a dále také nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 17.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2204/17, bod 45.

⁵¹ Ibid., bod 43.

⁵² Ibid., bod 54.

⁵³ Centrum sociálních služeb Praha. *Resocializační a reintegrační programy*. Praha: Centrum sociálních služeb Praha. Dostupné z: <https://www.csspraha.cz/resocializacni-a-reintegracni-programy> [cit. 16. 4. 2021].

byl před nástupem k VTOS dlouhodobě nezaměstnaný, dále že zlepšuje své schopnosti, znalosti a dovednosti, aby pro propuštění z VTOS snáze našel uplatnění ve společnosti, nebo že upřímně lituje svého jednání. Hodnoceny jsou rovněž kázeňské tresty a odměny, nicméně dle ÚS je třeba je hodnotit obezřetně, tj. primárně posoudit, za co byly odsouzenému uloženy, nikoliv přisuzovat značnou váhu jejich celkovému počtu.⁵⁴ Dlužno uvést, že mnozí odsouzení se až v rámci výkonu trestu setkávají s pravidelnou prací a pracovním režimem poprvé, a to v rámci resocializačního úsilí. Určité procento z odsouzených však práci v rámci VTOS považuje za pouhé zkrácení času při výkonu trestu a jisté rozptýlení od každodenní šedi, nicméně po propuštění z VTOS pracovat nezamýšlí. Mnohdy také vznikají problémy s kontrolou kvality odvedené práce a dodržování určité pracovní kázně, což v konečném důsledku vede k tomu, že je snížen výchovný efekt práce v rámci VTOS, neboť vězně nepřipraví na práci mimo brány věznice, kde naopak kvalitu odvedené práce atp. zaměstnavatel zpravidla u svého zaměstnance pravidelně kontroluje. Takové programy ve věznicích proto bohužel mohou mít i kontraproduktivní výchovný účinek, neboť odsouzení nemusí být připraveni na režim výkonu práce mimo VTOS.⁵⁵ Právě z tohoto důvodu bychom měli být při tomto resocializačním úsilí obezřetní a měla by být kladena zvýšená pozornost kvalitě systému pracovního zařazování vězňů, aby se předávání nežádoucích vzorců chování alespoň do určité míry předcházelo. Při posuzování toho, zda je u odsouzeného naplněno kritérium polepšení se, resp. nápravy, se totiž nejedná pouze o nápravu pachatele ve smyslu odstranění rizika další trestné činnosti, nýbrž také o to, že má odsouzený naději, že se po naplnění represivního účelu trestu bude moci navrátit do společnosti coby její plnohodnotný člen.⁵⁶

Skutečnosti, které mají být zohledňovány při posuzování, zda se odsouzený polepšil, jsou nám tedy již poměrně známy. Je proto podle mě namístě uvést i ty skutečnosti, v nichž by naopak nemělo být spatřováno, že se odsouzený nepolepšil. Mezi ty se řadí kupříkladu nedodržování striktního vězeňské

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 22, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 33.

⁵⁵ MAREŠOVÁ, Alena a Marek TAMCHYNA. Několik připomínek k současným pokusům o resocializaci vězňů. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 9, s. 260–263.

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 3. prosince 2019, sp. zn. III. ÚS 3628/18, bod 29.

režimu, které je představováno například nedbalým stláním postele. Za projev polepšení nebo naopak nepolepšení se proto není možné bez bližšího odůvodnění považovat skutečnost, že odsouzený plní nebo naopak neplní své povinnosti stanovené vězeňským režimem – tj. již zmiňované stlaní postele, úklid cely, mytí podlahy atp.⁵⁷

Kromě konkrétního chování odsouzeného ve VTOS je potřeba zohledňovat také to, v jaké fázi výkonu trestu se odsouzený příslušným způsobem choval. Pakliže odsouzený v první fázi výkonu trestu vykazoval známky polepšení se, nicméně posléze se začal chovat opačným způsobem, nebude pravděpodobně splněna podmínka polepšení se. Na druhou stranu, pakliže odsouzený v první fázi výkonu trestu nevykazoval známky polepšení se, nicméně tyto začal vykazovat až v pozdějších fázích výkonu trestu a rovněž se snaží minimalizovat pravděpodobnost páchání trestné činnosti po případném propuštění z VTOS, pak nemůže dřívější porušování jeho povinností samo o sobě znamenat, že nebyly splněny podmínky pro aplikaci institutu.⁵⁸ V tomto případě může být dobrým vodítkem při rozhodování také stanovisko příslušníků Vězeňské služby, kteří jsou s odsouzeným v každodenním kontaktu, a proto ve srovnání se soudcem dokáží snáze posoudit, zda se skutečně polepšil. Příkláním se proto k názoru, který vyjádřil Vicherek⁵⁹, totiž že by soud měl k takovému stanovisku při rozhodování o podmíněném propuštění přihlídnout, ačkoliv samotné rozhodnutí o vyhovění či zamítnutí žádosti odsouzeného samozřejmě nadále přísluší soudu coby nestrannému orgánu.

3.3 Kritérium vedení řádného života a jeho „dvě větve“

Co se týče kritéria prognózy vedení řádného života, je úzce provázáno s podmínkou polepšení se odsouzeného, jelikož na ni navazuje. Ze své podstaty se jedná o předpoklad pravděpodobnostní, a tudíž není zapotřebí, aby o splnění této podmínky byl soudce přesvědčen stoprocentně. Řádný život je nutné chápat jakožto minimální rámec, který musí být naplněn, přičemž jím rozumíme především nepáchání další trestné činnosti. Ústavní soud totiž považuje pojem „řádny život“ za minimální rámec vedení takového způsobu

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 33.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 34.

⁵⁹ VICHEREK, 2015, op. cit.

života, jež společnost očekává a žádá od všech občanů a jež se vyznačuje zejména nepácháním trestné činnosti a opakovaných přestupků.⁶⁰ Při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného z VTOS proto soudy zkoumají také to, zda po propuštění bude mít odsouzený zajištěno adekvátní materiální a sociální zázemí, tj. zaměstnání nebo jiný zdroj příjmů, ubytování, kontakty s rodinou a dalšími blízkými osobami atp. Právě veškeré tyto faktory totiž do značné míry ovlivňují možnost reintegrace odsouzeného do společnosti.⁶¹ S jejich zajištěním odsouzenému mnohdy pomáhají Probační a mediační služba ČR, sociální kurátoři nebo jiné organizace, jež se soustředí na resocializaci propuštěných z VTOS.⁶²

Zatímco polepšení se je zaměřeno na aktivitu odsouzeného v minulosti a přítomnosti, kritérium vedení řádného života se soustředí na prognózu chování pachatele v budoucnu. Jak již bylo zmíněno výše, alternativou ke kladné prognóze vedení řádného života v okamžiku rozhodování o podmíněném propuštění je přijetí záruky za dovršení nápravy odsouzeného. V obou případech je však potřeba, aby pozitivní proces proměny odsouzeného započal již v průběhu VTOS.⁶³

Příkláním se k názoru, který ÚS prezentoval v nálezu ze dne 28. listopadu 2018⁶⁴, a to že by měl stát v souladu s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)22, o podmíněném propuštění⁶⁵, zavést systém, který by analyzoval a předpovídal rizika páčání trestné činnosti po propuštění z VTOS u konkrétních odsouzených. Tak by měl činit především z toho důvodu, že by jej mohli soudci používat jakožto objektivní pomůcku při sestavování prognózy vedení řádného života odsouzeného, což by snížilo míru subjektivity při rozhodování o podmíněném propuštění z VTOS. V současné době používá Vězeňská služba alespoň prediktivní nástroj SARPO (Souhrnná analýza rizik a potřeb odsouzených), který však pomáhá

⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 15. srpna 2017, sp.zn. I. ÚS 1202/17, nebo nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 37.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 23, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, body 36 a 40.

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 40.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 36.

⁶⁴ Ibid., bod 39.

⁶⁵ Doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy ze dne 24. září 2003 Rec(2003)22, o podmíněném propuštění, bod 37 přílohy k doporučení.

prozatím pouze se vstupním hodnocením, jež slouží jako podklad pro stanovení vhodného programu zacházení pro konkrétního odsouzeného. Za přínosný z hlediska prognózy vedení řádného života lze považovat projekt Křehká šance II⁶⁶, který navazuje na projekt Křehká šance a který byl do roku 2020 realizován Probační a mediační službou ČR ve spolupráci s Vězeňskou službou. Jako cíle projektu byly uváděny kupříkladu pomoc odsouzenému při přípravě na podmíněné propuštění nebo právě indikování rizik a potřeb pachatelů. Stanoviska vyplývající z projektu jsou i soudci hodnocena jako přínosná a zároveň je považují za významný zdroj informací pro rozhodování o podmíněném propuštění.⁶⁷ Projekt je i přes jeho oficiální ukončení v roce 2020 nadále realizován Vězeňskou službou.⁶⁸ Jsem tedy toho názoru, že by efektivitě institutu z hlediska prevence kriminality a rovněž předvídatelnosti rozhodovací praxe soudů v otázce podmíněného propuštění odsouzených značně prospělo, pokud by stát nějaký vhodný a efektivnější prediktivní nástroj, který by mohly orgány činné v trestním řízení používat, co nejdříve zavedl. Musíme proto doufat, že se tak stane v dohledné době.

3.3.1 Dosavadní chování ve VTOS a vyhlídky do budoucna

Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně dovozuje, že v případech zajišťování prognózy vedení řádného života odsouzeného není možné vycházet pouze z informací datovaných k okamžiku odsouzení osoby – tj. například okolností, které se vztahují k povaze a závažnosti spáchaného činu, nebo pašálně z trestné činnosti, jíž se odsouzený dopustil v minulosti⁶⁹ – a identické argumenty v nich obsažené jen automaticky přejímat. V takovém případě by se jednalo o situaci, kdy soud zcela nedostatečně zjistil skutkový stav věci, a rovněž by bylo možno v takovém postupu soudu spatřovat porušení zásady zákazu dvojího přičítání ve smyslu čl. 40 odst. 5 Listiny.⁷⁰ Problematický aspekt tohoto závěru spatřují Kilian a Novák v tom, že jestliže ÚS považuje zohlednění trestní minulosti obecnými soudy za dvojí přičítání, pak je stejně

⁶⁶ Křehká šance II. *Probační a mediační služba České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.pmscr.cz/krehka-sance-ii/> [cit. 16. 4. 2021].

⁶⁷ HULMÁKOVÁ, 2017, op. cit.

⁶⁸ Informace zazněla v rámci online konference ČESKO RESTORATIVNĚ 2021, která se konala dne 30. března 2021 prostřednictvím aplikace Zoom.

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2204/17, bod 23.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2019, sp. zn. I. ÚS 3073/19, bod 15.

tak v rozporu se zásadou zákazu dvojího přičítání situace, kdy soud zohledňuje i další okolnosti z aktuálního života odsouzeného, zejména pokud jsou mu k tíži.⁷¹ Dle judikatury ÚS dále přichází v obdobných případech v úvahu také nerespektování principu kontradiktornosti řízení a principu rovnosti zbraní, jak stanoví čl. 38 odst. 2 Listiny.⁷² Stejně tak není možné přihlížet k již zahlazeným odsouzením.⁷³ Naopak je potřeba zohlednit aktuální poznatky k osobnosti odsouzeného, stavu jeho nápravy a možnosti jeho vnitřní proměny.⁷⁴ Soudy se při rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného mají zabývat také okolnostmi spáchané trestné činnosti co do rozsahu překonání subjektivních příčin trestné činnosti na straně odsouzeného.⁷⁵ Dále dle ÚS není přípustné, aby soudy považovaly za nepřekonatelnou překážku naplnění kritérií pro aplikaci podmíněného propuštění pouhou předchozí recidivou odsouzeného,⁷⁶ vysokou závažnost trestného činu⁷⁷ nebo zvlášť zavrženíhodný způsob spáchání činu, jehož se odsouzený dopustil.⁷⁸

Ačkoliv opuštění kriminální dráhy je postupným procesem, vedení řádného života nelze s vysokou pravděpodobností předpokládat u recidivujícího odsouzeného, který opakovaně páchal trestnou činnost v krátkých intervalech po předchozím propuštění z VTOS. V takovém případě však může být relevantním ukazatelem, pakliže odsouzený rozpozná podmínky, které v minulosti přispěly k páčání trestné činnosti, a vnitřně se s nimi vyrovná.⁷⁹ Právě takový přístup je v souladu s výše uvedenou judikaturou, podle které není možno absolutně vyloučit možnost nápravy odsouzeného a s tím související možnost aplikace institutu ani u chronických recidivistů. Právě

71 KILIAN, Petr a Jiří NOVÁK. Analýza vybraných nedostatků judikatury Ústavního soudu při aplikaci institutu podmíněného propuštění. *Trestněprávní revue*, 2020, č. 1, s. 20–26.

72 Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 15.

73 Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 43.

74 Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 16, nebo nález Ústavního soudu ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 2201/16.

75 Nález Ústavního soudu ze dne 29. ledna 2021, sp. zn. II. ÚS 1945/20, bod 24.

76 Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2204/17, bod 27, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 32, nebo nález Ústavního soudu ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 2201/16.

77 Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2201/17, bod 27, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 12. května 2011, sp. zn. III. ÚS 1735/10.

78 Nález Ústavního soudu ze dne 12. února 2019, sp. zn. III. ÚS 2201/17, bod 27, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2001, sp. zn. III. ÚS 611/2000.

79 Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, body 43–44.

v tomto přístupu proto můžeme spatřovat rovněž příklon k restorativním principům a rehabilitační teorii.

Co se týče zmiňované skutečnosti, že judikatura ÚS k otázce podmíněného propuštění není odbornou veřejností přijímána bez jakýchkoliv výhrad, je potřeba zmínit další její problematický aspekt, který uvádějí Kilian a Novák. Tím je postup ÚS, který nejprve judikoval, že při splnění zákonem stanovených podmínek pro aplikaci institutu podmíněného propuštění mají soudy možnost, nikoliv povinnost odsouzeného z VTOS propustit. Posléze však tento závěr opustil a již v nálezu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, konstatoval, že obecné soudy nemají možnost zamítnout žádost odsouzeného o podmíněné propuštění, pakliže splnil podmínky stanovené v právní úpravě. Problematická je především skutečnost, že ÚS tento závěr nepřijal prostřednictvím stanoviska pléna⁸⁰, k čemuž je povinen jednak dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a to konkrétně dle § 23 tohoto zákona, jednak dle jeho vlastní judikatury.⁸¹ Stejně tak je ovšem problematické, že se ÚS pouští do výkladu podústavních předpisů, aniž by tento svůj postup dostatečně zdůvodnil, neboť podmíněné propuštění není (integrální) součástí některého z hmotněprávních práv zaručených ústavním pořádkem.⁸²

3.3.2 Záruka za dovršení nápravy odsouzeného coby alternativa

Právní úprava v trestním zákoníku v současné době neupravuje okruh osob, jež jsou aktivně legitimovány k tomu, aby převzaly záruku za dovršení nápravy odsouzeného. Směrodatná proto budou především ustanovení trestního řádu, podle nichž je osobou oprávněnou podat žádost o podmíněné propuštění z VTOS rovněž zájmové sdružení občanů. Z ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) TŘ pak můžeme dovodit, že takové sdružení je způsobilé přijmout záruku za dovršení nápravy odsouzeného. Zájmovými sdruženími jsou dle § 3 TŘ odborové organizace, organizace zaměstnavatelů, občanská sdružení s výjimkou politických stran a hnutí, náboženské společnosti a církve nebo

⁸⁰ KILIAN, NOVÁK, 2020, op. cit.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1998, sp. zn. III. ÚS 425/97, nebo nález pléna Ústavního soudu ze dne 20. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/06, popř. nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. listopadu 2017, sp. zn. Pl. ÚS 25/17.

⁸² KILIAN, NOVÁK, 2020, op. cit.

právnícké osoby, jejich předmětem činnosti jsou charitativní účely. Ve chvíli, kdy soud bude o vyhovění žádosti zájmového sdružení rozhodovat, bude posuzovat především to, nakolik je takové zájmové sdružení schopno zajistit dovršení nápravy odsouzeného a svým kolektivním působením přispět k jeho převýchově. Problematickým aspektem stávající právní úpravy je, že z žádosti není patrné, zda sdružení záležitost projednalo se všemi členy a zda tito s převzetím záruky za nápravu odsouzeného souhlasili.⁸³

Dále je potřeba uvést, že ačkoliv se přijetí záruky za dovršení nápravy odsouzeného mnohdy uvádí jakožto alternativa ke splnění podmínky vést řádný život, musí tato podmínka být dána i při přijetí záruky. Rozdíl spočívá v tom, že náprava odsouzeného nemusí být v okamžiku rozhodování o podmíněném propuštění již dovršena, nýbrž postačuje, aby započala, jak již bylo uvedeno výše. Zájmové sdružení je právě tím, kdo posléze přispěje svým výchovným spolupůsobením a pomocí k tomu, aby pachatel nápravu dovršil a vedl v budoucnu řádný život. Přijetí takové záruky však nezprošťuje soud povinnosti zkoumat, zda odsouzený v rámci VTOS prokázal své polepšení.⁸⁴

3.4 Zkušební doba aneb osvědčí se podmíněně propuštěný?

Určitou čtvrtou složkou při rozhodování o podmíněném propuštění je stanovení zkušební doby, která ačkoliv nebývá uváděna mezi obligatorními podmínkami pro aplikaci institutu, je přesto stanovena ve všech případech podmíněného propuštění. Právě zkušební doba je projevem toho, že propuštění z VTOS je jen podmíněné. Pro sledování toho, zda odsouzený vede po podmíněném propuštění ve zkušební době řádný život, je možné využít i mezinárodní spolupráce dle Evropské úmluvy o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli.⁸⁵ Soud stanoví zkušební dobu v délce odvislé od toho, za jaký trestný čin byla osoba odsouzena. V případě přečinu je možné stanovit zkušební dobu v maximální výši tři roky, v případě zločinu, resp. i zvláště závažného zločinu, je zkušební doba stanovena v rozmezí jednoho roku až sedmi let.⁸⁶ Při určování délky

⁸³ VICHEREK, 2015, op. cit.

⁸⁴ Komentář k § 88 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, 2012, op. cit.

⁸⁵ Sdělení č. 75/2002 Sb. m. s., Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské úmluvy o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli ze dne 11. července 2002.

⁸⁶ Komentář k § 89 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, 2012, op. cit.

zkušební doby má soud přihlídnout také k chování odsouzeného v rámci VTOS a k závažnosti spáchaného činu.⁸⁷ Stanovení zkušební doby napomáhá pokračování procesu resocializace.⁸⁸ Soud odsouzenému může v rámci této zkušební doby stanovit i přiměřená omezení a povinnosti a rovněž dohled. Právě ono hrozící riziko v podobě nařízení výkonu zbytku trestu přispívá ke snížení rizika potenciální recidivy⁸⁹, neboť pachatele pravděpodobněji odradí od páchání další trestné činnosti, než kdyby takto stanoveno nebylo.

3.4.1 Dohled

Co se týče možnosti probačního dohledu v rámci zkušební doby, dle doporučení Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2003)22 by jeho stanovení při podmíněném propuštění mělo být dokonce pravidlem.⁹⁰ Přesto je však potřeba uvést, že vyslovení dohledu nad podmíněně propuštěným je v českém trestním právu pouze fakultativní a při rozhodování o jeho vyslovení bude záviset mj. na osobě propuštěného a sociálním a rodinném zázemí, do něž se vrací.⁹¹ V některých případech by totiž dohled byl i poněkud nadbytečným. Dle dotazníkového šetření prováděného v roce 2017 týmem Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Institutem pro kriminologii a sociální prevenci (dále také jako „IKSP“) uvedla až polovina respondentů – soudců – že se při ukládání dohledu v rozhodování o podmíněném propuštění odsouzeného z VTOS řídí pouze vlastní úvahou a danou věc nekonzultují s Vězeňskou službou, Probační a mediační službou nebo dalšími subjekty.⁹² K podobným výsledkům, ačkoliv byl mezi oběma šetřeními značný časový rozestup, dospěl IKSP také v rámci dotazníkového šetření mezi soudci, kteří rozhodovali o podmíněném propuštění,

⁸⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Československé republiky ze dne 13. května 1960, sp. zn. Tzv 10/60, publikované ve sbírce rozhodnutí a stanovisek č. 3 z roku 1961 pod označením R 12/1961 tr.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 14.

⁸⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 18. června 2019, sp. zn. II. ÚS 810/18, bod 18, nebo také nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2016, sp. zn. II. ÚS 2503/16, body 17–18, nebo nález Ústavního soudu ze dne 3. ledna 2017, sp. zn. I. ÚS 2201/16, bod 39.

⁹⁰ Doporučení Výboru ministrů členským státům Rady Evropy ze dne 24. září 2003 Rec(2003)22, o podmíněném propuštění, bod 3 přílohy k doporučení.

⁹¹ Komentář k § 89 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, 2012, op. cit.

⁹² BURIÁNEK, Jiří, Jana HULMÁKOVÁ a Zuzana PODANÁ. Podmíněné propuštění z pohledu soudců – výsledky dotazníkového šetření. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 10, s. 229–240.

kteří bylo realizováno v letech 2002 a 2003, přičemž v tomto případě se podobně jako ve výše uvedeném šetření vyjádřilo až 60 % respondentů. Takový postup soudců nepovažuji osobně za ideální, neboť jsou to právě příslušníci Vězeňské služby, kteří jsou s žadatelem o podmíněně propuštění v každodenním kontaktu, a tak dovedou dle mého názoru dobře posoudit, zda je stanovení dohledu podmíněně propouštěnému vhodnou cestou s ohledem na osobu odsouzeného, nebo spíše nikoliv. Stejně tak by měla být zohledňována stanoviska Probační a mediační služby, jelikož jsou to právě probační úředníci, kteří dohled budou vykonávat a jsou proto znalí situace, nakolik je možné dohled v konkrétních podmínkách odsouzeného, jako jsou jeho sociální a rodinné zázemí, realizovat bez větších komplikací. Pochopitelně samotná otázka rozhodování o stanovení dohledu by měla nadále příslušet nezávislým soudům, nicméně jsem toho názoru, že by stanoviska výše uvedených subjektů měla být při rozhodování zohledněna a měla by se v konečném rozhodnutí do určité míry promítnout.

3.4.2 Přiměřená omezení a povinnosti

V některých případech nepostačuje, že je u odsouzeného naplněno kritérium pozitivní prognózy vedení řádného života, nýbrž je potřeba stanovit mu s ohledem na různé faktory, jako je např. jeho osobnost, i určitá přiměřená omezení a povinnosti nad rámec tohoto minimálního standardu chování. U některých odsouzených, jejichž negativní rysy se utvářely po mnoho let, totiž nelze očekávat, že završí nápravu v průběhu, mnohdy i poměrně krátkého, výkonu TOS.⁹³ Aby tedy byla náprava završena alespoň v budoucnu, budou zpravidla odsouzenému stanovena vhodná přiměřená omezení a povinnosti. Tato mají vycházet z individuálních charakteristik a specifík odsouzeného a mají vést k vedení žádoucího způsobu života, čehož se může docílit kupříkladu prostřednictvím vhodné pracovní requalifikace, zákazu styku s určitými osobami nebo zákazu návštěv nepodnětného prostředí.⁹⁴

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, bod 38.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 15. srpna 2017, sp. zn. I. ÚS 1202/17, body 20–21, nebo nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, body 37–38.

Podle prvního výše zmíněného dotazníkového šetření⁹⁵ ukládá přibližně 66 % soudců při rozhodování o podmíněném propuštění přiměřená omezení a povinnosti velmi často až často, přičemž pouze 16 % z nich uvedlo, že je využívají zřídka nebo nikdy. Rozhodně se tedy nejedná o zanedbatelnou část případů podmíněného propuštění, pročež by i přiměřeným omezením a povinnostem měla být věnována dostatečná pozornost. Podmíněně propuštěnému může uložit soud přiměřená omezení a povinnosti uvedená v § 48 odst. 4 TZ, nebo i další, zde neuvedená, neboť se v tomto případě jedná o demonstrativní výčet.⁹⁶ Nejčastěji se však bude jednat o taková omezení a povinnosti, která výslovně uvádí zákonodárce v § 89 odst. 2 TZ, a jimiž jsou:

- a) omezení spočívající v povinnosti zdržovat se ve stanoveném časovém období ve svém obydlí nebo jeho části;
- b) povinnost vykonat určité práce ve prospěch obcí, státních nebo jiných obecně prospěšných institucí;
- c) povinnost nahradit škodu, újmu nebo vydat bezdůvodné obohacení získané či způsobené trestným činem;
- d) povinnost složit určenou peněžní částku na pomoc obětem trestné činnosti.

V České republice však není příliš často ukládána povinnost zdržovat se v obydlí, a to především z důvodu ztížené možnosti kontroly v důsledku chybějícího plně funkčního systému elektronického monitoringu. Inspirací by nám mohly být některé případy ze zahraničí, kde tento systém funguje dobře, jako jsou například Švédsko, Španělsko, Francie nebo Velká Británie.⁹⁷ Jelikož se přikláním k co nejhojnějšímu alternativnímu řešení trestních věcí a s tím souvisejícímu ukládání alternativních trestů, mezi něž se řadí i trest domácího vězení, neboť v těchto lze spatřovat restorativní a rehabilitační prvky, jsem toho názoru, že by mělo být v ČR co nejdříve zajištěno bezproblémové fungování systému elektronického monitoringu. Odstranění tohoto stávajícího nedostatku, jímž je absence plně funkčního systému,

⁹⁵ Dotazníkové šetření prováděné mezi soudci v roce 2017 týmem Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Institutem pro kriminologii a sociální prevenci v rámci projektu „Metodika hodnocení odsouzeného VS ČR pro účely rozhodování soudu o podmíněném propuštění“ (TAČR – PID: TD 03000439), které se týkalo aplikace institutu podmíněného propuštění.

⁹⁶ Komentář k § 89 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, 2012, op. cit.

⁹⁷ HULMÁKOVÁ, 2017, op. cit.

by totiž mohlo vést v konečném důsledku nejen k tomu, že by Probační a mediační službě byla usnadněna jejich náročná práce, ale rovněž k tomu, že by soudní orgány byly dost možná ochotnější aplikovat ty instituty, k nimž je takového systému zapotřebí, jak ostatně do značné míry vyplývá i z níže uvedených závěrů dotazníkového šetření.

4 Fakultativní podmínky pro aplikaci institutu

Podle výše uvedeného dotazníkového šetření prováděného mezi soudci v roce 2017 týmem Filosofické fakulty Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s IKSP přikládají soudci při rozhodování o podmíněném propuštění největší význam následujícím kritériím, jež představují i fakultativní podmínky pro aplikaci institutu (od nejvyššího významu po nejnižší): riziko recidivy, možnost resocializace, kriminální kariéra, chování ve VTOS, povaha a závažnost páchané trestné činnosti, včasný nástup do výkonu trestu, nahrazení škody, nemajetkové újmy či vydání bezdůvodného obohacení poškozenému, postoj pachatele k výkonu ochranného léčení, sociální zázemí odsouzeného, možnosti Probační a mediační služby (při stanovení dohledu nebo omezení a povinností), zapojení do specializovaných intervenčních programů ve výkonu trestu, podmínky výkonu dohledu nebo přiměřených povinností a omezení či povinnosti zdržovat se v určené době ve svém obydlí, okolnost, zda odsouzený má či nemá dluhy, stanovení záruky a úroveň vzdělání a kvalifikace pachatele.⁹⁸ Jak vidno, právě ony fakultativní podmínky pro aplikaci institutu, jimiž jsou včasný a řádný nástup do VTOS, náhrada škody, újmy či vydání bezdůvodného obohacení a postoj odsouzeného k výkonu ochranného léčení, hrají poměrně významnou roli při rozhodování o podmíněném propuštění a na uvedeném žebříčku se umístily na poměrně vysokých příčkách. Určitě je proto vhodné při rozhodování tyto faktory zohledňovat, nicméně je potřeba uvést, že jejich nesplnění by nemělo *a priori* vyloučit možnost odsouzeného podmíněně propustit, a to z důvodů uvedených níže.

4.4.1 Včasný a řádný nástup do VTOS

Včasné nastoupení do VTOS je dle ÚS potřeba zohledňovat pouze jako vedlejší a méně významnou skutečnost, neboť nemá souvislost s následnou

⁹⁸ BURIÁNEK, HULMÁKOVÁ, PODANÁ, 2018, op. cit.

nápravou odsouzeného ani s účelem podmíněného propuštění. Pokud již soud nenastoupí odsouzeného do VTOS řádně a včas zohlední, měl by zkoumat rovněž důvody, které odsouzeného k takovému postupu vedly. V případě, že se odsouzený nástupu do VTOS vyhýbal svévolně a dlouhodobě, měla by tato skutečnost při posuzování naplnění kritérií pro podmíněné propuštění roli skutečně hrát, nicméně ani tehdy by neměla být *a priori* vyloučena varianta, že i přesto byly obligatorní podmínky splněny.⁹⁹

4.4.2 Náhrada škody či újmy nebo vydání bezdůvodného obohacení

Naopak faktor nahrazení či odčinění újmy způsobené trestným činem, případně vydání bezdůvodného obohacení, by měl při rozhodování o podmíněném propuštění hrát dle mého názoru významnější roli. Jedná se totiž o jeden z cílů moderního trestního práva, a to především v duchu hlavních myšlenek restorativní justice. V případě, že se odsouzený snaží odčinit újmu, kterou svým protiprávním chováním způsobil, může to vypovídat o jeho snaze napravit se, polepšit se a rovněž o tom, jak nahlíží na svou společensky škodlivou minulost. Soud však nesmí odhlížet ani od sociální reality, kdy mnozí odsouzení ve VTOS nedisponují finančními prostředky k odčinění, byť jen minimální části, způsobené újmy. V takovém případě jim nezbývá, než vyjádřit „pouhou“ upřímnou lítost nad svými činy, přičemž takové jednání by soudy také rozhodně neměly při rozhodování o podmíněném propuštění opomíjet.¹⁰⁰ Ostatně i z uvedených důvodů se dle mého názoru jedná o pouhou fakultativní podmínku pro aplikaci institutu, a nikoliv o podmínku obligatorní.

4.4.3 Postoj odsouzeného k výkonu ochranného léčení

Tato fakultativní podmínka je posuzována v případech, kdy bylo ochranné léčení odsouzenému uloženo vedle nepodmíněného trestu odnětí svobody.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. listopadu 2018, sp. zn. II. ÚS 482/18, body 52–53.

¹⁰⁰ Ibid., bod 54; nebo FRANĚK, Jan. Podmíněné propuštění v rámci obhajoby klienta v kontextu nálezu Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018. *EPRAVO.CZ* [online]. 2019 [cit. 16. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/podminene-propusteni-v-ramci-obhajoby-klienta-v-kontextu-nalezu-ustavniho-soudu-sp-zn-ii-us-48218-ze-dne-28112018-109923.html>

Ochranné léčení pak může být vykonáváno buď během výkonu trestu, nebo samostatně vedle něj, a to kupříkladu i po vykonání trestu odnětí svobody, pakliže doba strávená ve výkonu trestu nebyla dostačující pro naplnění účelu ochranného léčení. Postoj odsouzeného je zkoumán zejména ze závěrečné zprávy ošetřujícího lékaře nebo zdravotnického zařízení, kde odsouzený léčbu vykonával.¹⁰¹ Ta může nasvědčovat, nakolik se odsouzený skutečně chce změnit a napravit.

5 Pojem rehabilitace odsouzeného aneb komu se tím prospěje?

Jelikož se v tomto článku zaměřuji především na restorativní a rehabilitační prvky institutu, považuji za důležité nad rámec výše uvedeného ještě poněkud blíže představit, co se onou rehabilitační teorií účelu trestu rozumí. Směr restorativní justice byl totiž, dle mého názoru v rozsahu adekvátním délce tohoto článku, představen již v samotném úvodu článku, nicméně rehabilitační teorie byla představena zatím jen velice stručně a dle mého názoru si zasluhuje větší pozornosti. Stejně tak považuji za vhodné předestřít určité psychologické aspekty, které hrají roli při nápravě odsouzeného a které jsou proto relevantní při posuzování naplnění kritérií pro aplikaci institutu podmíněného propuštění, jako jsou výše uvedené kritérium polepšení se nebo kritérium pozitivní prognózy vedení řádného života podmíněně propuštěné osoby.

5.1 Rehabilitační teorie trestání a tzv. teorie etiketizace (*labelingu*)

Rehabilitační teorie trestání, jejíž původ můžeme hledat přibližně v 60. letech minulého století, vnímá výkonu trestu, ale i samotné trestní řízení jako prostor k nápravě. Pachateli se má dle této teorie dostat dostatečné péče, která povede k tomu, aby potlačeny nebo odstraněny příčiny, které vedly pachatele ke spáchání činu. Základním východiskem této teorie je, že protiprávní jednání pachatele je důsledkem předem definovaných faktorů, jakými jsou např. výchova nebo rodina pachatele či jeho psychologické dispozice.¹⁰²

¹⁰¹ VICHEREK, 2015, op. cit.

¹⁰² GRIVNA, Tomáš. *Kriminologie*. 5., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 181–182.

S rehabilitační teorií úzce souvisí kriminologický směr, leckdy považován až za radikální, rozvíjející se rovněž přibližně od 60. let 20. století, jímž je tzv. nová kriminologie, jež hledá inspiraci zejména v lingvistice a ve filozofických směrech, jako je neomarxismus nebo fenomenologie. S tímto kriminologickým směrem se pojí tzv. teorie etiketizace (*labeling*), která veskrze stojí na hlavní myšlence, že kriminální jednání se *a priori* od nekriminálního neliší, nicméně musí být nejprve jako kriminální definováno. Tento směr zdůrazňoval mj. negativní jev selektivního sankcionování zástupců nižší sociálních vrstev a menšin, přičemž značnou roli při výskytu tohoto jevu sehrává stigmatizace těchto osob¹⁰³, nezřídka již v době útlého dětství, což má následně významný vliv na rozvoji sociálních dovedností a společenských návyků.

V penologické oblasti se tento kriminologický směr zabýval i tzv. efektem prizonizace, čímž rozumíme proces přejímání hodnot, postojů a vzorců chování vězeňského prostředí, což v konečném důsledku vede k tomu, že vězněný není po propuštění z výkonu trestu schopen se plně adaptovat na běžný život. To souvisí především se shora uvedenou myšlenkou, že je vhodné odsouzeného, jenž žádá o podmíněné propuštění, z výkonu trestu propustit tehdy, kdy ještě nepřevážilo negativní působení vězeňského prostředí, nicméně již bylo dosaženo účelu trestu, jímž je mj. náprava odsouzeného. Nutno uvést, že tento směr zaznamenal také určitý vývoj a zejména v průběhu 80. let 20. století se začal klást větší důraz na sympatie pro oběť trestného činu, zatímco snaha o nápravu pachatele byla do jisté míry upozaděna.¹⁰⁴ Jak je však patrné, tento směr v různých fázích jeho vývoje sdílí spoustu myšlenek právě s restorativním přístupem k trestání, který jsem stručně představila v úvodu tohoto příspěvku, a tudíž se jedná o témata vzájemně úzce propojená.

5.2 Využití poznatků forenzní psychologie

Abychom však mohli lépe poznat osobnost pachatele a predikovat, pokud možno úspěšně, možnost jeho nápravy a úspěšné resocializace, je zapotřebí, abychom získali určité poznatky i z odborných oblastí stojících do určité míry mimo vědecký obor trestního práva. Jednou z takových oblastí

¹⁰³ GRIVNA, 2019, op. cit., s. 70–72.

¹⁰⁴ Ibid., s. 70–72.

je odvětví forenzní psychologie. Ta se řadí mezi tzv. aplikované psychologické disciplíny.¹⁰⁵ Hlavní přínos psychologie pro právní vědy lze spatřovat v tom, že pomáhá poznávat psychické jevy a aplikovat získané znalosti při cíleném působení na subjekty v různých fázích procesu realizace práva.¹⁰⁶

Forenzní psychologie nachází své využití v různých odvětvích práva, trestním právem počínaje, přes rodinné právo, až například občanským právem konče. V trestním právu nachází uplatnění především ve vztahu k posloupnosti fází trestního řízení, a to konkrétně v rozsahu těchto svých dílčích podoblastí, které představují jedno z možných dělení tohoto vědního oboru, přičemž pro otázku podmíněného propuštění jsou relevantní především poslední dvě podoblasti:

- kriminalistická psychologie – uplatňuje se při objasňování a vyšetřování trestných činů, zaměřuje se především na psychologii výslechu;
- soudní psychologie – vztahuje se k dění v soudní síni, předmětem zájmu jsou otázky psychologie výslechu, komunikace v soudní síni nebo psychologického soudně znaleckého posuzování coby důkazního prostředku;
- penitenciární psychologie – nachází uplatnění ve fázi výkonu trestu, zaměřuje se na dílčí otázky trestu odnětí svobody, dlouhodobých trestů nebo otázek resocializačních programů;
- postpenitenciární psychologie – pozornost věnuje především otázce návratu jedince do běžného života po výkonu trestu a jeho celkové adaptace.¹⁰⁷

5.2.1 Psychologie pachatele (odsouzeného)

Jednou z dílčích oblastí zájmu forenzní psychologie je oblast psychologie pachatele, v jejímž centru zájmu jsou především různé zvláštnosti osoby pachatele a jeho osobnostní charakteristika, a to především z hlediska bezprostřední motivace ke spáchání trestné činnosti, psychologických příčin trestné činnosti, psychopatologie a možnosti nápravně-výchovného působení. Dříve

¹⁰⁵ ZÁHORSKÁ, Jindřiška. *Psychologická intervence při vyšetřování trestných činů*. 1. vyd. Praha: Portál, 2007, s. 13.

¹⁰⁶ Kolektiv autorů. *Základní soudní psychiatrie a psychologie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, s. 57.

¹⁰⁷ HOUBOVÁ, Drahomíra. *Psychologie pro právníky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 18–19.

se objevovaly snahy o vytvoření určité typologie pachatelů, nicméně v současné době se od těchto tendencí již spíše upouští. Přesto však můžeme nalézt v těchto typologiích přinejmenším určitou inspiraci. Proto dle mého názoru stojí určitě za zmínku alespoň jedna z neznámějších typologií pachatelů trestné činnosti, a to typologie Neumannova, která pachatele rozlišuje do těchto skupin: socializovaný typ, neurotický typ, nesocializovaný (resp. defektně socializovaný), typ s jinou poruchou osobnosti než asociální, mentálně insuficientní typ, deviantně socializovaný typ a typ s masivní psychickou poruchou.¹⁰⁸ Tyto poznatky pak mohou dobře posloužit při stanovování prognózy vedení řádného života osoby, jež žádá o podmíněně propuštění, a při určování pravděpodobnosti úspěšné resocializace odsouzeného.

5.2.2 Posuzování nebezpečnosti pachatele (odsouzeného)

Abychom mohli provést určitou prognózu nebezpečnosti pachatele, neboť i tato otázka je nesmírně důležitou při posuzování naplnění kritérií pro aplikaci institutu podmíněného propuštění, musíme si položit následující otázky, které formuluje Čírtková:

- *„Jaká je pravděpodobnost opětovného spáchání trestného činu u konkrétního pachatele?“*
- *„Lze ji vůbec posoudit?“*
- *„A když ano, tak jakým způsobem?“*
- *„Jakou spolehlivost má názor znalce v konkrétním kriminálním případě?““*

Kriminální prognóza je nesmírně složitým a aktuálním problémem, který je spojen s významem slova nebezpečnost ve smyslu forenzně psychologickém. Nemůžeme jej proto libovolně zaměňovat s pojmem nebezpečnosti v trestním právu, resp. v současné době spíše již pojmem škodlivost, neboť ten se vztahuje ke konkrétnímu činu, nikoliv k osobě pachatele. Kriminální prognóza nám může posloužit jednak při rozpoznávání tzv. „nenapravitelných“ jedinců, jednak právě při rozpoznávání pravděpodobnosti zdárné resocializace jedince.¹⁰⁹ Její reálné využití je tedy bohaté a měla by jí být věnována značná pozornost, a to právě s ohledem na snahu o co největší míru resocializace odsouzených osob.

¹⁰⁸ HOUBOVÁ, 2008, op. cit., s. 182–185.

¹⁰⁹ ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Forenzní psychologie*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 84–86.

V literatuře můžeme identifikovat tři rozdílné přístupy k posuzování nebezpečnosti. Jsou jimi intuitivní přístup, klinický přístup a dále statistický přístup.¹¹⁰ Při posuzování nebezpečnosti konkrétního pachatele hrají roli rozličné kriminogenní faktory a také přítomnost charakteristických činností, resp. projevů chování, které zvyšují pravděpodobnost, že dotyčný bude páchat trestnou činnost. Mezi tyto řadíme například v případě mládeže časté záškoláctví, mučení zvířat, použití zbraně ve rvačce nebo časté lhaní. U dospělých pachatelů to jsou kupříkladu dlouhodobá nezaměstnanost, neschopnost přizpůsobit se právním normám společnosti, agresivní chování nebo neschopnost plánovat.¹¹¹ Tyto faktory pak můžeme pozorovat i v rámci samotného VTOS, a to například v rámci programu zaměstnávání vězňů nebo v rámci jejich zapojení do různých resocializačních programů v rámci VTOS.

5.2.3 Možnost nápravy pachatele (odsouzeného)

S výše uvedenou oblastí forenzní psychologie, která se zabývá otázkou nebezpečnosti pachatele, úzce souvisí oblast zabývající se nápravou pachatele, respektive jeho resocializací. Zvláštní pozornost je věnována převýchově odsouzených. Mnohdy je zvýšená pravděpodobnost resocializace přisuzována spíše osobnosti pachatele než konkrétním resocializačním programům, neboť kupříkladu u pachatelů s narušenou, resp. psychopatickou osobností výchovné nápravné programy selhávají. Aby byl určitý převýchovný program efektivní, musí vycházet z empiricky ověřených poznatků o kriminálních jevech a pachatelích. Při nápravě pachatelů nám také nebude stačit mechanický přenos standardních psychoterapeutických přístupů, neboť tyto jsou vhodné zejména pro pacienty a klienty, jež sami vyhledávají psychologickou pomoc, nýbrž bude zapotřebí věnovat zvýšenou pozornost skutečnosti, že se v případě zejména recidivistů jedná o specifickou skupinu osob, které potřebují do značné míry jiný přístup odborníka z oblasti psychologie a pro které jsou vhodné speciální terapeutické programy.¹¹²

¹¹⁰ ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Kriminální psychologie*. 1. vyd. Praha: Eurounion, 1998, s. 84–90.

¹¹¹ ČÍRTKOVÁ, 2009, op. cit., s. 88–91.

¹¹² *Ibid.*, s. 94–95.

Mezi obecné rizikové a protektivní faktory, které ovlivňují pravděpodobnost úspěšné resocializace a reintegrace, pak odborníci řadí: bydlení, antisociální postoje, emoční problémy, demografické údaje, intelektové a výkonnostní faktory, justiční systém, osobnostní faktory, kriminální historii, psychosomatické problémy, sociální dovednosti a návyky, rodinné a sociální vztahy, volnočasové aktivity, užívání návykových látek, vzdělání, zdraví, zaměstnání a finance.¹¹³ To vše, a nejen to, ovlivňuje, nakolik je pravděpodobné, že se odsouzeného podaří úspěšně resocializovat. Jedná se tedy o velice složitou otázkou, jež vyžaduje komplexní a odborné posouzení a jež hraje roli při posuzování naplnění kritéria pozitivní prognózy vedení řádného života a kritéria polepšení se odsouzeného.

6 Závěr

Na základě závěrů učiněných v tomto článku lze tedy, dle mého názoru, uzavřít, že česká právní úprava institutu podmíněného propuštění z výkonu trestu odnětí svobody vykazuje značné množství restorativních a rehabilitačních prvků. To platí, ať už hovoříme o obligatorních podmínkách pro aplikaci institutu, jako jsou požadavky, aby se odsouzený napravil a aby u něj bylo možné předpokládat, že v budoucnu povede řádný život, nebo o fakultativních podmínkách, jakou jsou náhrada újmy nebo škody způsobené trestným činem, popř. zapojení se do specializovaných restorativních programů. Zcela jistě je vždy dán prostor pro to zlepšovat jednak právní úpravu, jednak reálné podmínky výkonu TOS a podmíněného propuštění. Stejně tak je namístě, aby se judikatura vyvíjela i nadále, a to ideálně dle mého názoru tím směrem, kterým se ubírá rozhodovací praxe ESLP, který má tendenci posilovat postavení jednotlivce a jeho garantovaných práv a dovozovat mj. různé pozitivní závazky státu, které tomuto cíli napomůžou.

Dále jsem toho názoru, že by soudy při rozhodování měly vždy zohledňovat stanoviska příslušníků Vězeňské služby a pracovníků Probační a mediální služby, neboť jsou to právě tyto osoby, které se mnohdy do značné míry

¹¹³ POLIŠENSKÁ, Veronika Anna a Sylvie KOUBALÍKOVÁ. Shrnutí rizikových a protektivních faktorů resocializace a reintegrace v kontextu provedeného výzkumu. In: POLIŠENSKÁ, Veronika Anna, Michaela BOROVSANÁ, Sylvie KOUBALÍKOVÁ a kol. *Psychologické aspekty resocializace pachatelů majetkové trestné činnosti a jejich reintegrace do společnosti*. Praha: Psychologický ústav Akademie věd České republiky, 2016, s. 139.

podílejí na samotné nápravě odsouzeného, resp. podmíněně propuštěného, na realizaci restorativních programů a obecně se podílejí na rehabilitaci odsouzeného. Dokonce se přikláním k tomu, aby tento postup soudu byl jednoznačným způsobem zakotven i v právní úpravě, přičemž tedy toto tvrzení můžeme považovat za určitou úvahu *de lege ferenda*. Zcela jistě tím však nikterak nezpochybňuji, že by konečné rozhodnutí o podmíněném propuštění mělo příslušet soudu jakožto nestrannému a nezávislému orgánu.

Zároveň jsem toho názoru, že by většímu příklonu k restorativnímu přístupu k trestání ze strany odborné veřejnosti prospělo také to, kdyby byl v ČR zaveden plně funkční a efektivní systém elektronického monitoringu, pročež doufám, že se toho dočkáme v brzké době. Ostatně, jak bylo řečeno v samotném úvodu tohoto článku, stěžejní myšlenkou restorativní justice je především snaha o maximální možnou míru uzdravení a obnovu vztahů, které byly narušeny trestnou činností. Příklon k restorativní justici může proto dle mého názoru tedy přinášet užitky pro všechny, ať už jde o jednotlivce, nebo o společnost jako celek. Pevně proto doufám, že stávající snahy o osvětu (nejen odborné) veřejnosti přispějí k většímu pochopení, o čem že to ta restorativní justice je, a také k tomu, že bude čím dál větší procento veřejnosti preferovat tento přístup k trestání a prosazovat ho i v praxi, a to nejen v případech méně závažné trestné činnosti, ale rovněž v případech té závažnější, kde restorativní justice dokáže také výrazně pomáhat.

Literature

- BRUCKNEROVÁ, Eva. Aktuální vývoj institutu podmíněného propuštění. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 214–223. ISBN 978-80-7502-354-4.
- BURIÁNEK, Jiří, Jana HULMÁKOVÁ a Zuzana PODANÁ. Podmíněné propuštění z pohledu soudců – výsledky dotazníkového šetření. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 10, s. 229–240.
- Centrum sociálních služeb Praha. *Resocializační a reintegrační programy*. Praha: Centrum sociálních služeb Praha. Dostupné z: <https://www.csspraha.cz/resocializacni-a-reintegracni-programy> [cit. 16. 4. 2021].
- ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Forenzní psychologie*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 439 s. ISBN 978-80-7380-213-4.

- ČÍRTKOVÁ, Ludmila. *Kriminální psychologie*. 1. vyd. Praha: Eurounion, s. r. o., 1998, 255 s. ISBN 80-85858-70-3.
- FRANĚK, Jan. Podmíněné propuštění v rámci obhajoby klienta v kontextu nálezů Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 482/18 ze dne 28. 11. 2018. *EPRAVO.CZ* [online]. 2019 [cit. 16. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/podminene-propusteni-v-ramci-obhajoby-klienta-v-kontextu-nalezu-ustavniho-soudu-sp-zn-ii-us-48218-ze-dne-28112018-109923.html>
- GRŮVNA, Tomáš. *Kriminologie*. 5., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 587 s. ISBN 978-80-7598-554-5.
- HOUBOVÁ, Drahomíra. *Psychologie pro právníky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 279 s. ISBN 978-80-7380-100-7.
- HULMÁKOVÁ, Jana. Podmíněné propuštění z pohledu aplikační praxe a vybraných evropských právních úprav. *Trestněprávní revue*, 2017, č. 2, s. 27–45.
- Restorativní programy. *Institut pro restorativní justici* [online]. [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/o-restorativni-justici/restorativni-programy/>
- O restorativní justici. *Institut pro restorativní justici* [online]. [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/o-restorativni-justici/>
- KALVODOVÁ, Věra. *Trest odnětí svobody a jeho výkon*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-163-7.
- KILIAN, Petr a Jiří NOVÁK. Analýza vybraných nedostatků judikatury Ústavního soudu při aplikaci institutu podmíněného propuštění. *Trestněprávní revue*, 2020, č. 1, s. 20–26. Kolektiv autorů. *Základy soudní psychiatrie a psychologie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1999, 97 s. ISBN 80-210-2066-0.
- Komentář k § 88 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C.H.Beck, 2012, 3614 s. ISBN 978-80-7400-428-5. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptemrbgjpwk5tlg4&rowIndex=0> [cit. 14. 3. 2021].

- Komentář k § 89 trestního zákoníku. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 3614 s. ISBN 978-80-7400-428-5. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrjgpwk5tlg4&rowIndex=0> [cit. 14. 3. 2021].
- KOVÁŘOVÁ, Kateřina. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody jakožto jeden z možných institutů napomáhající snazší resocializaci odsouzeného. *Trestněprávní revue*, 2019, č. 2, s. 35–44.
- MAREŠOVÁ, Alena a Marek TAMCHYNA. Několik připomínek k současným pokusům o resocializaci vězňů. *Trestněprávní revue*, 2011, č. 9, s. 260–263.
- MÄSIAROVÁ, Lucie. Statistická ročenka Vězeňské služby České republiky 2019. *Vězeňská služba ČR* [online]. 2019, s. 118–119 [cit. 14. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.vscr.cz/wp-content/uploads/2020/05/Statistická-ročenka-Vězeňské-slужby-České-republiky-za-rok-2019.pdf>
- MASOPUST ŠACHOVÁ, Petra. Restorativní justice v oblasti vězeňství: utopie, nebo výzva? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2016, č. 1, s. 21–37. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5261>
- MORKOVIN, Ondřej. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody po novele provedené zákonem č. 390/2012 Sb. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 9, s. 199–210.
- MUSIL, Jan. Podmíněné propuštění z výkonu trestu odnětí svobody – úvahy o rozhodování českých soudů. In: TLAPÁK NAVRÁTILOVÁ, Jana a Ingrid GALOVCOVÁ (eds.). *Pocta Jiřímu Jelínkovi*. Praha: Leges, 2020, s. 237–244. ISBN 978-80-7502-464-0.
- PASEKOVÁ, Eva. Vězení má vést k nápravě, nikoliv pouze k trestání, shodli se odborníci. *Česká justice* [online]. 2018 [cit. 16. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ceska-justice.cz/2018/06/vezeni-ma-vest-naprave-nikoliv-k-trestani-shodli-se-odbornici/>

- POLIŠENSKÁ, Veronika Anna a Sylvie KOUBALÍKOVÁ. Shrnutí rizikových a protektivních faktorů resocializace a reintegrace v kontextu provedeného výzkumu. In: POLIŠENSKÁ, Veronika Anna, Michaela BOROVIANSKÁ, Sylvie KOUBALÍKOVÁ a kol. *Psychologické aspekty resocializace pachatelů majetkové trestné činnosti a jejich reintegrace do společnosti*. Praha: Psychologický ústav Akademie věd České republiky, 2016, s. 139–143. ISBN 978-80-86174-19-8.
- Křehká šance II. *Probační a mediační služba České republiky* [online]. [cit. 16. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.pmscr.cz/krehka-sance-ii/>
- VANDUCHOVÁ, Marie. Úsilí o snížení vězeňské populace stále bez výsledku. In: JELÍNEK, Jiří a kol. *Deset let od přijetí českého trestního zákoníku*. Praha: Leges, 2019, s. 177–193. ISBN 978-80-7502-354-4.
- VICHEREK, Roman. Předpoklady podmíněného propuštění a jeho formy dle stávající úpravy trestního zákoníku. *Trestněprávní revue*, 2015, č. 4, s. 79–96.
- VICHEREK, Roman. Současné trendy vývoje podmíněného propuštění. *Trestněprávní revue*, 2018, č. 1, s. 6–20.
- ZÁHORSKÁ, Jindřiška. *Psychologická intervence při vyšetřování trestných činů*. 1. vyd. Praha: Portál, 2007, 135 s. ISBN 978-80-7367-236-2.
- ZEHR, Howard. *The Little Book of Restorative Justice*. New York: Good Books, 2015, 106 s. ISBN 978-1-56148-823-0.

Contact – e-mail

vendulavymazal@mail.muni.cz

ZELENÁ DOHODA PRO EVROPU – ŠANCE PRO ZEZELENÁNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY?

PLNÍ EVROPSKÁ UNIE SVÉ ZÁVAZKY Z PAŘÍŽSKÉ DOHODY? ZAMYŠLENÍ NAD CÍLI PRO ROK 2030¹

Eva Balounová

Centrum pro klimatické právo a udržitelnost,
Ústav státu a práva, Akademie věd ČR

Abstract in original language

V rámci Zelené dohody pro Evropu Evropská unie avizovala navýšení svého cíle pro snižování emisí skleníkových plynů do roku 2030 a revizi směrnic o obnovitelných zdrojích energie a energetické účinnosti. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat klimatickou politiku EU s důrazem na tyto tři oblasti ve světle závazků plynoucích z Pařížské dohody, které je EU smluvní stranou. Ačkoliv závazky plynoucí z této dohody jsou převážně procesního charakteru, dohoda stanoví i určité právně nezávazné materiální požadavky na příspěvky smluvních stran.

Keywords in original language

Pařížská dohoda; Klimatická politika EU; Rámec pro ochranu klimatu do roku 2030.

Abstract

As a part of the European Green Deal, the EU increases its ambitions in climate change mitigation. This contribution assesses the EU's 2030 climate and energy framework in light of the obligations under the Paris Agreement with a focus on three main targets: the target for CO₂ emissions reduction, the target for renewables, and the target for energy efficiency. The obligations under the Paris Agreement are mainly procedural, however, the Parties should aim to hold the increase in the global average to well below 2 °C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature

¹ Tento příspěvek vznikl jako součást řešení projektu Ústavu státu a práva AV ČR Právo ochrany klimatu podpořeného v rámci prémie Lumina quaeruntur udělené Akademií věd ČR.

increase to 1.5 °C. Also, the contributions of the Party should be progressive and reflect its highest possible ambition.

Keywords

The Paris Agreement; EU Climate Policy; EU 2030 Climate and Energy Framework.

1 Úvod

Evropská unie je smluvní stranou Pařížské dohody o změně klimatu uzavřené v roce 2015. Pařížská dohoda klade na své smluvní strany, respektive jejich vnitrostátně stanovené příspěvky, určité požadavky. Právně závazné požadavky jsou spíše procesního charakteru. Nicméně, Pařížská dohoda obsahuje i určité nezávazné cíle a požadavky na vnitrostátně stanovené příspěvky jednotlivých smluvních stran. Cílem tohoto článku je zhodnotit příspěvek Evropské unie v rámci Pařížské dohody právě ve světle těchto nezávazných požadavků a odpovědět tak na otázku, zda je Evropská unie globálním lídrem v ochraně klimatu. Ačkoliv se sama Evropská unie mnohdy označuje za lídra v otázkách změny klimatu a označuje svoje cíle jako ambiciózní, mnozí mluví o tom, že Evropská unie ve skutečnosti ze své pozice lídra v posledních letech upustila.²

Pilířem evropské klimatické politiky jsou tři cíle ve třech oblastech: cíl pro snižování emisí skleníkových plynů, cíl pro podíl obnovitelných zdrojů energie (OZE) a cíl pro energetickou účinnost. Evropská unie v těchto třech oblastech nastavila cíle 20-20-20 do roku 2020 a v roce 2018 také cíle pro rok 2030. Konkrétně cíl 40 % snížení emisí oproti roku 1990, 32 % podíl obnovitelné energie v roce 2030 a cíl nejméně 32, 5 % energetické účinnosti pro rok 2030. V rámci sdělení Zelená dohoda pro Evropu z prosince 2019 Evropská unie oznámila kromě přijetí tzv. klimatického zákona také navýšení cíle pro snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 a revizi směrnice o energetické účinnosti i směrnice o obnovitelných zdrojích energie. V tomto světle již Evropská unie aktualizovala svůj příspěvek v rámci

² Např. WURZE, Rudiger K. W., James CONELLY a Duncan LIEFFERINK. *The European Union in International Climate Change Politics. Still Taking a Lead?* London: Routledge, 2018, 336, s. ISBN 978-11383-6191-1.

Pařížské dohody a příslušné návrhy právních předpisů již byly představeny v červenci 2021.

Při hodnocení toho, zda příspěvek splňuje materiální požadavky, bude vycházeno ze tří aspektů: za prvé, zda směřuje příspěvek k cíli Pařížské dohody uvedeném v článku 2, za druhé, zda splňuje příspěvek principu progresu vyjádřený v článku 4 odstavci 3, a konečně, zda odráží příspěvek nejvyšší možné ambice podle článku 4 odstavce 3. Ačkoliv tyto požadavky na vnitrostátně stanovené příspěvky nemají povahu právně závazné povinnosti, mohou být tyto aspekty zkoumány zejména s přihlédnutím k tomu, že Evropská unie sama sebe označuje za tzv. globálního klimatického lídra s ambiciózními opatřeními v oblasti změny klimatu.³ Ovšem ve stanovení svého příspěvku v rámci Pařížské dohody čelí Evropská unie také určitým limitům. Otázkou však je, zda tyto institucionální limity mohou ospravedlňovat případně nižší ambice příspěvku.

Cílem článku je tak nejen analyzovat, zda avizované navýšení cílů napomůže k lepšímu plnění Pařížské dohody, ale i to, jak toto navýšení odráží institucionální limity Evropské unie a tlak uvnitř. Voight a Gao se totiž domnívají, že tlak mezi smluvními stranami a tlak veřejnosti díky veřejně dostupným informacím může být stejně tak efektivní jako právně závazné povinnosti,⁴ které v Pařížské dohodě do určité míry chybějí.

Zmíněné institucionální limity a tlaky mohou být obzvláště patrné v evropském legislativním procesu, který zahajuje Evropská komise se svojí iniciační funkcí a následně do něj vstupují Evropský parlament a Rada jako hlavní

³ Např. Závěry Evropské rady z března 2007, vnitrostátně stanovený příspěvek z prosince 2020, nebo stránky Evropské rady a Rady EU „Taking the lead on Climate change.“ Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-climate-change/>; Ohledně toho, zda je Evropská unie lídrem v oblasti mitigace změny klimatu mnozí vyjadřují svoje pochyby. Například studie zveřejněná organizací Germanwatch se domnívá, že Evropská unie již není lídrem, ale bylo by pro ni prospěšné se do této role vrátit zejména z důvodu konkurenceschopnosti: BALS Christoph, Charlotte CUNTZ, Oldag CASPAR a Jan BURCK. The End of EU Climate Leadership. *Germanwatch* [online], Briefing paper, Listopad 2013 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.germanwatch.org/sites/default/files/publication/8591.pdf>

⁴ VOIGHT, Christina a XIANG GAO. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*. 2020, č. 1, s. 31–57, s. 55. ISSN 0892-7138.

legislativní orgány.⁵ V tomto ohledu lze vycházet ze Smolkovo hypotézy, že „pro činnost Evropského parlamentu na poli životního prostředí je charakteristická jeho snaha stanovovat přísnější podmínky ochrany, než jak je navrhuje Komise.“⁶

Jako zmíněný limit se může na první pohled zdát zejména hlasování v Radě, jak bude ale v textu naznačeno, samotným limitem je už pozice Evropská komise. Například Skjærseth se domnívá, že v oblasti klimatické politiky byla Evropská komise lídrem, z této pozice však již upustila k více pragmatické pozici.⁷

Při zkoumání výše nastíněných bodů je nejprve přistoupeno k analýze samotných právních závazků plynoucích z Pařížské dohody a požadavků kladených na vnitrostátně stanovené příspěvky jednotlivých stran, dále je věnována pozornost tomu, že mnozí považují právě transparentně zveřejňované údaje podle Pařížské dohody jako efektivní nástroj. V další části textu je analyzována klimatická politika Evropské unie a její chápání v roli lídra s nastíněním možných institucionálních limitů, rovněž je představen proces stanovení cílů pro rok 2030 a následně jejich navýšení avizované v Zelené dohodě pro Evropu a rozvedené v navazujících dokumentech. V následující stěžejní části je analyzován příspěvek Evropské unie s ohledem ne nezávazné požadavky vyplývající z Pařížské dohody, jak již bylo popsáno výše. Závěr shrnuje pozice jednotlivých evropských institucí, nejen ohledně výše cílů, ale i s ohledem na další aspekty jako je nastavení prozatímních cílů či vnitrostátních cílů. Zároveň je ve světle problematického dosažení některých cílů poukázáno na to, že limitem může být i samotné plnění stanovených cílů.

2 Pařížská dohoda a z ní plynoucí závazky a požadavky

Za tři hlavní mezinárodní úmluvy upravující právní režim mezinárodní ochrany klimatu je považována Rámcová úmluva OSN o změně klimatu

⁵ Proti Evropskému parlamentu a Radě byla podána žaloba k Soudnímu dvoru Evropské unie z důvodu nízkých klimatických ambicí, byla ovšem odmítnuta pro nepřípustnost. (Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 25. 3. 2021 ve věci *Carvalho proti Parlamentu a Radě*, C-565/19 P.)

⁶ SMOLEK, Martin. Ochrana životního prostředí v mezinárodním a unijním právu. In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 169. ISBN 978-80-7400-338-7. Tato teorie se potvrzuje i při nastavování klimatických politik. U rámce pro rok 2030 to je právě Evropský parlament, který opakovaně požaduje navýšení úsilí Evropské unie.

⁷ SKJÆRSETH, Jon Birger. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics*, 2017, roč. 17, č. 2, s. 84–104.

z roku 1992⁸, Kjótský protokol k této úmluvě z roku 1997⁹ a Pařížská dohoda z roku 2015.¹⁰ Pařížská dohoda byla sjednána 12. prosince 2015, je právně závazná a doplňuje Rámcovou úmluvu OSN o změně klimatu. Pařížská dohoda vstoupila v platnost 4. listopadu 2016 poté, co byla ratifikována 55 státy produkujícími minimálně 55 % podíl globálních emisí skleníkových plynů. Pařížská dohoda zásadně změnila dosavadní systém a strukturu mezinárodněprávní ochrany klimatu. Za její hlavní přínosy lze označit kvantifikaci cíle v oblasti globálního oteplování (jak ve stanovení konkrétního nárůstu teploty, tak ve stanovení dlouhodobého cíle rovnováhy) a posílení přístupu zdola nahoru (*bottom-up approach*). Posílení přístupu zdola nahoru je spjato se stanovením povinností pro všechny strany a postupným smazáváním rozdílu mezi několika kategoriemi zemí jak tomu bylo podle Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu a ještě silněji poté v Kjótském protokolu. Pařížská dohoda rovněž obsahuje nové zásady, jednou z nových zásad je princip *progrese* (viz dále).¹¹

To, že Pařížská dohoda má být právně závazná smlouva vztahující se na všechny smluvní strany, bylo vyjasněno již během předchozích konferencí smluvních stran.¹² Nakonec se však závaznost dohody v Paříži ukázala jako ožehavá otázka. Předpokládalo se totiž, že právně závazná dohoda by neprošla americkým Senátem ovládaným republikány.¹³ Postoj vyjednávačů Spojených států amerických tak hodně ovlivnil samotný text dohody. Snažili se, aby výsledkem byly takové mezinárodněprávní povinnosti, ke kterým se mohou Spojené státy americké připojit pouze prostřednictvím exekutivy, tedy prezidenta, a ke kterým nebude potřeba souhlasu amerického

⁸ *UN Framework Convention on Climate Change/UNFCCC*. Rio de Janeiro 1992, také jako UNFCCC.

⁹ *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

¹⁰ *Paris Agreement*. Paris, 2015.

¹¹ VINUALES, Jorge E. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement, Audiovisual Library of International Law. *UN* [online] 2018. Dostupné z: http://legal.un.org/avl/ls/Vinuales_EL.html

¹² Př. Mandát z Durbanu.

¹³ Klimatická dohoda z Paříže. *Euractiv.cz* [online]. 30. 11. 2015, aktualizace 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>; Více k této problematice např. WEWERINKE-SINGH, M The Special Case of the United States In: WEWERINKE-SINGH, Margaretha a Curtis DOEBBLER *The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance*. University of New South Wales, 2016, s 1486–1517. ISBN 0313-0096.

Senátu. I proto jsou závazky z Pařížské dohody plynoucí spíše procesního charakteru než věcného. To se projevilo v debatách o tom, zda v jednotlivých člancích bude použito sloveso „*should*“ nebo „*shall*“. Sloveso „*shall*“ je chápáno jako více závazné značící závaznou povinnost.¹⁴

A tak vzniklo kompromisní řešení – samotná dohoda je právně závazná podle mezinárodního práva veřejného, to se však nevztahuje na jednotlivé dobrovolné zamýšlené příspěvky smluvních stran – a to jak v oblasti snižování emisí, tak v oblasti financování.

Pařížská dohoda je tedy závazná mezinárodní smlouva, nicméně nechává na jednotlivých stranách, zda je k její ratifikaci potřeba souhlasu parlamentu, či stačí souhlas vlády. Kromě toho, jen v některých ustanoveních nalezneme právní povinnost (sloveso „*shall*“), a to zpravidla u procesních povinností. U věcných ustanovení zpravidla smlouva operuje s pojmem „*should*“, který vyjadřuje spíše doporučení, nebo s pojmy „*will*“, „*recognize*“, které vyjadřují spíše názor.

Pařížskou dohodu lze tedy charakterizovat jako smlouvu procihání¹⁵ – závazné povinnosti pro smluvní strany jsou převážně procesního charakteru – povinnosti představit závazky, aktualizovat je apod.

Nejdůležitější cíle Pařížské dohody jsou obsaženy v článku 2. Za účelem posílit celosvětovou reakci na hrozby změny klimatu v souladu s udržitelným rozvojem a snahami o vymýcení chudoby je potřeba:

- Udržet „*nárůst průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí a úsilí o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C oproti hodnotám před průmyslovou revolucí, a uznání, že by to výrazně snížilo rizika a dopady změny klimatu;*“
- Zvyšovat „*schopnost přizpůsobit se nepříznivým dopadům změny klimatu a posilování odolnosti vůči změně klimatu a nízkoe emisního rozvoje způsobem, který neobroží produkci potravin;*“
- „*sladění finančních toků s nízkoe emisním rozvojem odolným vůči změně klimatu.*“

¹⁴ Ohledně pojmů „*shall*“ versus „*should*“ se vyskytl problém i v samotném závěru vyjednávání, kdy již byl představen konečný text dohody. V článku 4 odstavci 4 dohody ale bylo použito sloveso „*shall*“, které údajně nebylo dohodnuto. Muselo tedy dojít k opravě. Více viz VIDAL, John. How a ‚typo‘ nearly derailed the Paris climate deal. *The Guardian* [online]. 16. 12. 2015 [cit. 6. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2015/dec/16/how-a-typo-nearly-derailed-the-paris-climate-deal>

¹⁵ BODLE, Ralph, Lena DONAT a Matthias DUWE. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. *Carbon & Climate Law Review*, 2016, roč. 10, č. 1, s. 5–30, s. 28.

Článek 2 stanoví cíl za použití slovesa „aim“. Aby bylo tohoto cíle dosaženo, mají strany usilovat o to, aby globálního maxima vypouštění emisí skleníkových plynů bylo dosaženo co nejdříve (s uznáním, že rozvíjející se státy dosáhnou tohoto maxima později), a poté provádět rychlé snižování emisí v souladu s nejlepšími dostupnými vědeckými postupy tak, aby ve druhé polovině tohoto století bylo dosaženo rovnováhy mezi antropogenními emisemi a emisemi, které jsou přírodní zdroje schopné poutat, a to vše na bázi rovnosti a v kontextu udržitelného rozvoje a boje s chudobou (viz článek 4).

K těmto cílům mají vést národní příspěvky států (*Internationally Determined Contributions, IDCs*), které vypracují všechny smluvní strany. Podle článku 4 odst. 2 každá smluvní strana připraví, sdělí a bude zachovávat další vnitrostátně stanovené příspěvky, kterých chce dosáhnout. Zde je použito právě sloveso „shall“, které stanoví nejsilněji závaznou povinnost. Strany tedy musí svoje příspěvky připravit a sdělit. Příspěvky ale nemusí nutně zajistit směřování k cíli stanovenému článkem 2 Pařížské dohody. Smluvní strany však musí poskytnout informace nezbytné pro srozumitelnost, transparentnost a porozumění příspěvku (čl. 4 odst. 8) a příspěvek sdělit každých pět let (čl. 4 odst. 9).

Podle článku 4 odstavce 3 má následný vnitrostátně stanovený příspěvek smluvní strany představovat pokrok vůči stávajícímu příspěvku (princip *progrese*) a má odrážet její nejvyšší možné ambice s přihlédnutím na její společné, i když rozdílné odpovědnosti a odpovídající schopnosti a s ohledem na zvláštní vnitrostátní podmínky. Zde však nebylo užito sloveso „shall“, tedy není zde stanovena povinnost.

Pařížská dohoda obsahuje kromě článku 4 odst. 2 ještě další závazné povinnosti, Voight a Gao považují za stěžejní ještě povinnosti podle článku 13 odst. 7, tedy povinnosti směřující k hodnocení *ex post*.¹⁶

V roce 2016 bylo rozhodnuto, že první zasedání smluvních stran Pařížské dohody bude rozděleno do třech částí a stanoví pravidla pro provádění Pařížské dohody, která začne být účinná v roce 2020. Tato pravidla (*Paris Agreement Rulebook* nebo také *The Katowice Climate Package*) byla nakonec

¹⁶ Jedná se o národní inventarizační zprávu o emisích ze zdrojů a snížení pomocí propadů skleníkových plynů a údaje nezbytné pro sledování pokroku při realizaci a plnění vnitrostátně stanoveného příspěvku.

přijata v roce 2018 v polských Katovicích.¹⁷ Katovický klimatický balíček obsahuje vodítka, jak mají vypadat vnitrostátně stanovené příspěvky smluvních stran. Tato vodítka se mají použít na druhý příspěvek, který má být představen do roku 2025. Smluvní strany je mohly dobrovolně aplikovat i na své první příspěvky, které měly být představeny do roku 2020, případně na do té doby aktualizované příspěvky. Katovický balíček také upřesňuje ustanovení k podpoře dodržování Pařížské dohody.

Voight a Gao se domnívají, že ustanovení o povinné sdělovaných informacích nejen při sdělování vnitrostátních příspěvků, ale i při následném hlášení podle čl. 13, lze považovat za hlavní mechanismus jak státy činit odpovědné za to, co činí.¹⁸ A dodávají, že tlak mezi smluvními stranami a tlak veřejnosti díky veřejně dostupným informacím může být stejně tak efektivní jako právně závazné povinnosti. Voight a Gao se proto domnívají, že kritika Pařížské dohody jako bezzubé je neopodstatněná.¹⁹ Na tomto místě lze připomenout, že dosud představené vnitrostátně stanovené příspěvky však nevedou k zajištění cílů Pařížské dohody. Odhaduje se, že tyto příspěvky při dodržení prozatímních proklamovaných příslibů povedou k nárůstu celosvětové teploty asi o 2,4 °C.²⁰ Navíc emise skleníkových plynů meziročně stále rostou.²¹

Tento článek však dále nastiňuje, že alespoň v případě Evropské unie lze pozorovat, že nezávazné cíle stanovené Pařížskou dohodou vytvářejí určitý tlak dovnitř Unie a vedou v důsledku k navýšení závazku Evropské unie.

3 Klimatická politika Evropské unie

3.1 Úvod, stanovení cíle pro rok 2030

V roce 2014 byla Evropská unie třetím největším producentem emisí oxidu uhličitého na světě se svým 10 % podílem. Následovala tak Čína, která

¹⁷ Katowice climate package. *UN* [online]. Dostupné z: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/paris-agreement-work-programme/katowice-climate-package>

¹⁸ VOIGHT, Christina a Xiang GAO. *Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance*. *Stanford Environmental Law Journal*. 2020, č. 1, s. 31–57, s. 55.

¹⁹ *Ibid.*, s. 57.

²⁰ CAT warming projections. *Climate Action Tracker* [online]. květen 2021 [cit. 31. 8. 2021]. Dostupné z: <https://climateactiontracker.org/>

²¹ *Ibid.*

se podílela přibližně 30 %, a Spojené státy americké s podílem přibližně 15 %.²² Emise skleníkových plynů v Evropské unii již dosáhly svého vrcholu, a to v roce 1979, kdy činily zhruba 6,4 Gt ekvivalentu CO₂.²³ Evropské unii se daří snižovat emise skleníkových plynů – celkový objem emisí se snížil o 23 % mezi lety 1990 a 2016.²⁴ Klimatická politika Evropské unie je založena na mezinárodních závazcích Evropské unie – Evropská unie je smluvní stranou Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, Kjótského protokolu a Pařížské dohody. Na úrovni Evropské unie je právní úprava v oblasti adaptace na změnu klimatu mnohem skromnější než právní regulace vztahující se na mitigaci změny klimatu.²⁵

V dnešní době je často EU vnímána jako hlavní tahoun mezinárodních snah o závazný mezinárodněprávní rámec regulující změnu klimatu. Ačkoliv se změna klimatu dostala do povědomí veřejnosti již někdy v 80. letech minulého století, trvalo Evropské unii ještě docela dlouho stát se tímto lídrem ve snaze o její zmírnění. To bylo dáno jednak tím, že mezinárodní společenství očekávalo, že globálním lídrem v ochraně životního prostředí budou Spojené státy americké, a za druhé tím, že Evropská unie získala formální pravomoci v oblasti ochrany životního prostředí až Jednotným evropským aktem (JEA), který nabyl účinnosti v roce 1987. Změna přišla na konci minulého století, kdy se EU zavázala k tomu, že její emise v roce 2000 nepřekročí úroveň z roku 1990. Tím se EU stala zastáncem závazných cílů snižování emisí na rozdíl právě od Spojených států amerických, které od začátku prosazovaly méně centralizovaný a flexibilnější přístup ke snižování emisí skleníkových plynů.

22 LANGLET, David a Said MAHMOUDI. *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2016, s. 253. ISBN 978-0-19-875393-3.

23 Z navrženého zamýšleného vnitrostátně stanoveného příspěvku EU.

24 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance Třetí zpráva o stavu energetické unie, KOM (2017) 688 v konečném znění.

25 Kingston vysvětluje tento fakt tím, že jak politika ochrany životního prostředí, tak energetická politika spadají do sdílených kompetencí, legislativa proto musí projít tzv. testem subsidiarity. Zatímco v oblasti mitigace jde o prevenci nárůstu globální teploty, v oblasti adaptace jde o přizpůsobení se tak, aby nedocházelo ke škodám. Kingston upozorňuje, že potřeby přizpůsobení mohou být v zemích EU značně odlišné – členské státy jsou jak státy jižní Evropy, tak státy severní Evropy, státy vnitrozemské i státy s mnoha kilometry mořského či oceánského pobřeží. Viz KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *European Environmental Law*. Cambridge: University printing House, 2017. ISBN 978-1-107-640443.

Již od osmdesátých let minulého století můžeme v Evropské unii pozorovat snahu o to, věnovat se více otázkám životního prostředí včetně problematiky změny klimatu. Od začátku devadesátých let lze o Evropské unii mluvit jako o hráči, který se rozhodl jít cestou „vedení příkladem“.²⁶ To znamená, že prostřednictvím jednostranně stanovených ambiciózních cílů se EU snaží inspirovat další země. Samozřejmě, tento přístup stojí a padá na tom, jak EU dokáže nastavit a dodržet své cíle. V případě EU to znamená přesvědčit všechny své členské státy, které čelí rozdílným ekonomickým poměrům. To stojí dle Kingston na dvou hlavních pilířích – sdílení úsilí a riziku úniku uhlíku.²⁷ Jako třetí pilíř označuje Kingston to, že EU se snaží svoji politiku změny klimatu představovat a chápat jako „příležitost“ a cestu k inovacím, trvale udržitelnému růstu a celosvětovému vedení v zelených technologiích.²⁸ Navíc, jak upozorňuje Sedláčková, Evropská unie tím, že má 27 členských států, může vysílat k zahraničním partnerům rozporuplné signály. Kromě toho i nedostatečná implementace závazků na úrovni členských států může vysílat určité signály.²⁹

V devadesátých letech minulého století Evropská unie představila první nápady, jak se změnou klimatu bojovat. Primárním návrhem bylo zavedení uhlíkové daně, což se však z mnoha důvodů nepodařilo. Uhlíkovou daň navrhla Komise v roce 1992, nicméně v Radě nebylo dosaženo souhlasu.³⁰ Po neúspěchu zavedení uhlíkové daně bylo tedy přistoupeno k jinému nástroji jako k hlavnímu nástroji, jak bojovat se změnou klimatu – k systému obchodování s emisními povolenkami. Větší úspěch než uhlíková daň měla v počátcích opatření směřující k lepší energetické účinnosti, jako byly požadavky na různé výrobky – např. na teplovodní kotle nebo na chladničky a mrazničky.³¹ Nicméně bylo to zejména přijetí Kjótského protokolu v roce 1997, které

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid., s. 267.

²⁸ Ibid., s. 268.

²⁹ SEDLÁČKOVÁ, Radka. Legal Obstacles to EU Leadership on Climate Change. *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*, 2013, roč. 17, č. 2, s. 37–112.

³⁰ Commission Proposal for a Council directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy, KOM (92) 226 v konečném znění.

³¹ Směrnice Rady 92/42/EHS ze dne 21. května 1992 o požadavcích na účinnost nových teplovodních kotlů na kapalná nebo plynná paliva a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/57/ES ze dne 3. září 1996 o požadavcích na energetickou účinnost elektrických chladniček, mrazniček a jejich kombinací, které jsou určeny pro domácnost; právní základ pro přijetí těchto směrnic byl článek 114 TFEU.

nastartovalo přijímání legislativních opatření v oblasti boje se změnou klimatu v Evropské unii. Evropská unie začala být aktivní ve všech třech hlavních oblastech opatření v mitigaci se změnou klimatu – omezování emisí skleníkových plynů, energetické účinnosti a podpoře energie z obnovitelných zdrojů.

Pro rok 2020 si Evropská unie vytyčila cíle 20-20-20, tedy 20 % snížení emisí skleníkových plynů oproti roku 1990, 20 % podíl energie z obnovitelných zdrojů a 20 % zlepšení energetické účinnosti. Tento rámec byl navržen již v roce 2007. Evropská rada v roce 2007 očekávala, že v roce 2009 dojde k přijetí tzv. Kodaňské úmluvy v rámci Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu: „je třeba na mezinárodní konferenci OSN o klimatu, která začne koncem roku 2007, zahájit a do roku 2009 uzavřít jednání o celosvětové a komplexní dohodě pro období po roce 2012, která by měla vycházet ze struktury Kjótského protokolu a rozšiřovat ji a poskytovat spravedlivý a pružný rámec umožňující co nejširší účast.“³² Proto Evropská rada deklarovala, že „rozvinuté země by měly i nadále zaujímat vedoucí úlohu tím, že se zaváží ke společnému snižování svých emisí skleníkových plynů do roku 2020 řádově o 30 % ve srovnání s rokem 1990.“³³ Podmíněně se tedy zavázala ke snížení emisí skleníkových plynů do roku 2020 o 30 % ve srovnání s rokem 1990, za předpokladu, že další rozvinuté země se zaváží ke srovnatelnému snížení emisí a že hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrně svým povinnostem a příslušným schopnostem. Dále Evropská rada přijala nepodmíněný „pevný nezávislý závazek dosáhnout do roku 2020 snížení emisí skleníkových plynů přinejmenším o 20 % ve srovnání s rokem 1990.“³⁴

Na základě těchto závěrů Evropské rady z března 2007 byl v témže roce představen tzv. energeticko-klimatický balíček, který byl nakonec schválen v prosinci 2008. Energeticko-klimatický balíček obsahoval čtyři hlavní legislativní předpisy: směrnici 2009/29/ES, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, rozhodnutí 406/2009/ES o rozdělení úsilí k dosažení redukčních cílů emisí skleníkových plynů, směrnici 2009/31/ES o zachytávání a ukládání CO₂ do geologického podloží a směrnici 2009/28/ES o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů. Cíl energetické účinnosti byl poté zpracován

³² Závěry předsednictví Evropské rady, Brusel 8.–9. března 2007.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

v Plánu energetické účinnosti z roku 2011 a navazující směrnici 2012/26/EU o energetické účinnosti. Tyto předpisy tvořily základ právního rámce pro boj se změnou klimatu na úrovni EU do roku 2020.³⁵

V březnu 2013 Evropská komise představila Zelenou knihu Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030³⁶, kde s odkazem na dlouhodobější cíle do roku 2050 představené již v roce 2011 navrhuje, že vzhledem k mezinárodně dohodnutému cíli, který stanoví, že je třeba zabránit oteplení atmosféry o více než 2 °C, je potřeba do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů v Evropské unii o 40 %, aby se do roku 2050 podařilo tyto emise snížit o 80 až 95 %. Je uvedeno, že nejlepší způsob, jak transformovat energetický systém EU, je zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů, zlepšit energetickou účinnost a využívat lepší a inteligentnější energetické infrastruktury. Dne 22. ledna 2014 Evropská komise představila sdělení Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020 až 2030.³⁷ Ze sdělení vyplývá, že v analýze obsažené v posouzení dopadů, které bylo zveřejněno spolu s tímto rámcem, se posuzovaly jednotlivé cíle snížení emisí skleníkových plynů (35 %, 40 % a 45 %). Komise ve sdělení uvádí, že na základě poznatků a zkušeností ze stávajících politik navrhuje stanovit coby jádro politiky EU v oblasti energetiky a klimatu do roku 2030 nový cíl snížení vlastních emisí skleníkových plynů o 40 % ve srovnání s rokem 1990. Tento cíl měl být doprovázen cílem 27 % podílu energie z obnovitelných zdrojů. Rovněž z analýzy Komise vyplynulo, že cíl snížení emisí skleníkových plynů ve výši 40 % si v roce 2030 vyžádá úspory energie přibližně ve výši 25 %.³⁸

Návrhy příslušných legislativních předpisů provádějících cíle do roku 2030 byly představeny Evropskou komisí v roce 2016, tedy po uzavření Pařížské

³⁵ Samozřejmě, ochrany klimatu v evropském právu se dotýkají mnohé další oblasti a předpisy. Například mimo systém EU ETS stojí úprava emisí z automobilů nebo regulace fluorovaných skleníkových plynů. Ke snižování emisí skleníkových plynů přispívá i oběhové hospodářství.

³⁶ KOM (2013) 169 v konečném znění.

³⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030, KOM (2014) 15 v konečném znění.

³⁸ Při stanovení cíle snížení emisí skleníkových plynů o 40 % Komise vycházela z toho, že vliv stávajících politik a opatření, která jsou plánována k dosažení cílů pro rok 2020, bude pokračovat i po roce 2020 a tyto politiky a opatření by mohly vést v případě plného provedení a účinnosti až k cíli 32 % snížení emisí.

dohody. Cíl pro snížení emisí skleníkových plynů byl navržen ve výši 40 %, cíl pro podíl obnovitelných zdrojů energie 27 % a cíl pro energetickou účinnost 30 %. Hlavní legislativní předpisy, jež tvoří rámec politiky ochrany klimatu v EU do roku 2030, byly nakonec schváleny v roce 2018.³⁹ V legislativním procesu byla nalezena shoda na cílech 40 % snížení emisí skleníkových plynů, 32 % podílu obnovitelných zdrojů energie a 32,5 % energetické účinnosti do roku 2030. Směrnice o obnovitelných zdrojích energie i směrnice o energetické účinnosti předpokládají posouzení cílů v těchto dvou oblastech a předložení legislativních návrhů Komise navrhuje jejich zvýšení za určitých podmínek, mezi které patří například snížení nákladů.

3.2 Zelená dohoda pro Evropu – navýšení cíle pro rok 2030

Po volbách do Evropského parlamentu v květnu 2019 byla předsedkyní Evropské komise zvolena Ursula von der Leyen, která již v rámci své nominace na tento post v Politických směrech představila tzv. Zelenou dohodu pro Evropu jako první prioritu nové Evropské komise, kde deklarovala, že by se Evropa měla stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem

³⁹ Patří mezi ně:

- směrnice EP a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií a rozhodnutí (EU) 2015/1814;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/842 ze dne 30. května 2018 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a o změně nařízení (EU) č. 525/2013;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změně ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti;
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013;
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018, kterou se mění směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti.

na světě.⁴⁰ Stěžejní prvky této dohody tak byly představeny již v létě roku 2019. Sdělení Zelená dohoda pro Evropu (*The European Green Deal – EGD*)⁴¹ bylo Evropskou komisí představeno 11. prosince 2019.

Zelená dohoda pro Evropu deklarovala dosáhnout do roku 2050 klimatické neutrality a navýšení cíle pro rok 2030 na 50 až 55 % oproti roku 1990.⁴² Za tímto účelem Komise plánovala představit v roce 2020 návrh evropského právního rámce pro klima a komplexní plán na odpovědné zvýšení cíle EU v oblasti klimatu na 50 % a směrem k 55 %. Rovněž do června roku 2021 deklarovala představit návrhy na revizi příslušných legislativních opatření zahrnující směrnice o energetické účinnosti a o obnovitelných zdrojích energie.

Návrh evropského právního rámce pro klima (někdy také jako klimatický zákon)⁴³ byl představen 4. března 2020. Sdělení Komise Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2020 – Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů⁴⁴ bylo zveřejněno v září 2020 a předložilo závěry, že snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 je proveditelné. Proto bylo doprovázeno pozměněným návrhem evropského právního rámce pro klima, který již obsahuje závazný cíl snížit „čisté“ emise skleníkových plynů (tj. emise po odečtení uhlíku pohlceného přírodou) do roku 2030 o 55 % na úrovni EU.⁴⁵

Evropský právní rámec pro klima byl finálně schválen v červnu roku 2021.⁴⁶ Ve schváleném kompromisním znění je určen proces pro stanovení prozatímního cíle snížení emisí pro rok 2040 a rovněž došlo ke zřízení Evropského

⁴⁰ LEYEN, Ursula von der. Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019–2024. Unie, která si klade vyšší cíle. Moje agenda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_cs_0.pdf

⁴¹ KOM (2019) 640 v konečném znění.

⁴² V prosinci 2019 se na cíli klimaticky neutrální EU do roku 2050 dohodla i Evropská rada (kromě Polska). Viz Závěry Evropské rady ze dne 12. prosince 2019. Cíl 55 % snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 také potvrdila Evropská rada v prosinci 2020.

⁴³ KOM (2020) 80 v konečném znění.

⁴⁴ KOM (2020) 562 v konečném znění.

⁴⁵ Původní návrh evropského právního rámce pro klima stanovil, že do září 2020 musí Komise předložit posouzení dopadů snižování emisí skleníkových plynů pro rok 2030 nejméně o 50 % a směrem k 55 % ve srovnání s rokem 1990 a navrhnout odpovídající změny evropského právního rámce pro klima.

⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

vědeckého poradního výboru pro změnu klimatu (*European Scientific Advisory Board on Climate Change*).

S cílem dosáhnout aktualizovaných cílů představila Evropská komise 14. července 2021 soubor legislativních návrhů v oblasti klimatu (také nazývaný jako balíček *Fit for 55*).⁴⁷ Balíček Fit for 55 se skládá z návrhů změn stávajících legislativních předpisů (které jsou nyní nastaveny na dosažení cíle snížení emisí o 40 % do roku 2030) i z návrhů úplně nových legislativních předpisů a několika doprovodných sdělení. Celý balíček byl v pátek 16. července doplněn novou strategií EU v oblasti lesnictví. V oblasti obnovitelných zdrojů energie bylo navrženo navýšit cíl pro rok 2030 na 40 %, energetická účinnost se má navýšit na 36 % konečné spotřeby energie (resp. 39 % primární spotřeby energie).

4 Příspěvek Evropské unie

4.1 Představení

Evropská unie Pařížskou dohodu ratifikovala 5. října 2016. Následně 4. listopadu 2016 Pařížská dohoda vstoupila v platnost. Evropská unie svůj zamýšlený vnitrostátně stanovený příspěvek odevzdala 6. března 2015. Závazek představuje absolutní snížení emisí oproti referenčnímu roku a pokrývá celé hospodářství. Zahrnuje všechny skleníkové plyny, na něž se nevztahuje Montrealský protokol, tedy jmenovitě oxid uhličitý, metan, oxid dusný, částečně fluorované uhlovodíky, zcela fluorované uhlovodíky, fluorid sírový a fluorid dusitý. Referenčním rokem je rok 1990 a období snížení je 2021 až 2030 včetně. Cílem je dosažení alespoň 40 % snížení domácích emisí v roce 2030.⁴⁸

Dne 18. prosince 2020 Rada postoupila podání vnitrostátně stanoveného příspěvku jménem EU a jejích členských států UNFCCC. Toto podání bylo schváleno 17. prosince 2020 a obsahuje aktualizovaný cíl, jímž je snížit

⁴⁷ Návrhy jsou dostupné např. zde: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en

⁴⁸ SUBMISSION BY LATVIA AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES, Riga 6 March 2015. Dostupné např. z: https://ec.europa.eu/clima/sites/default/files/docs/2015030601_eu_indc_en.pdf

emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 55 % oproti roku 1990.⁴⁹ 5. března 2020 byla Radou přijata dlouhodobá strategie EU v oblasti klimatu v souladu s odstavcem 19 článku 4 Pařížské dohody.⁵⁰

4.2 Směřování k cíli Pařížské dohody

Ohledně toho, zda vnitrostátně stanovený příspěvek Evropské unie směřuje k naplnění cílů Pařížské dohody, se můžeme podívat na dva aspekty. Za prvé, o kolik je nutné snížit emise skleníkových plynů pro rozvinuté státy. Za druhé, jak vysoké jsou emise skleníkových plynů v Evropské unii. Emise skleníkových plynů v Evropské unii tzv. na hlavu (per capita) jsou dlouhodobě nad celosvětovým průměrem (viz obrázek č. 1). Navíc, podíl na historických emisích je enormní (viz obrázek č. 2).

Podle zvláštní zprávy Mezivládního panelu pro změnu klimatu (*Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC*), pokud „*chceme omezit globální oteplování na 1,5 °C, budeme muset snížit emise CO₂ o cca 45 % do roku 2030 (oproti roku 2010)*“⁵¹. Snaha udržet globální oteplení na úrovni 1,5 °C bude vyžadovat přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku – uhlíkově neutrální ekonomiku – do roku 2050. Aby se podařilo omezit globální oteplení na hranici

⁴⁹ SUBMISSION BY GERMANY AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES, Berlín 17 December 2020. Dostupné např. z: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

⁵⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru, Výboru regionů a Evropské investiční bance Čistá planeta pro všechny, Evropská dlouhodobá strategická vize prosperující, moderní a konkurenceschopné a klimaticky neutrální ekonomiky, KOM (2018) 773 v konečném znění, dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2050-long-term-strategy_cs#:~:text=Evropsk%C3%A1%20unie%20chce%20do%20roku,nulov%C3%BDm%C4%8Dist%C3%BDm%C3%ADkov%C3%BDch%20plyn%C5%AF.&text=Zelen%C3%A9%20dohody%20pro%20Evropu%20a,klimatu%20v%20r%C3%A1mci%20Pa%C5%99%C3%AD%C5%BEsk%C3%A9%20dohody

⁵¹ IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland, 32 s.

2 °C, bylo by zapotřebí, aby do roku 2030 emise CO₂ klesly asi o 25 % a dosáhly nuly okolo roku 2070. Rovněž emise ostatních skleníkových plynů musí významně klesat.⁵²

Cíl snížení emisí o 40 % do roku 2030 oproti roku 1990 odpovídá snížení oproti roku 2010 o 29 %, ⁵³ to je z hlediska zvláštní zprávy IPCC naprosto nedostatečné k udržení nárůstu globální teploty na 1,5 °C, navíc tato hodnota je myšlena celosvětově. Pokud vezmeme v potaz nadprůměrné emise skleníkových plynů Evropské unie a její podíl na historických emisích, tato hodnota by měla být vyšší. Konečně i Evropský parlament uvedl, že „*i kdyby se EU podařilo dosáhnout 30% snížení v roce 2020, 55% snížení v roce 2030, 75% snížení v roce 2040 a 90% snížení v roce 2050, stále by ještě překračovala zhruba dvojnásobně podíl na globálním uhlíkovém rozpočtu slučitelném s omezením na 2 °C na osobu, a oddalování snižování emisí vede k výraznému navýšení kumulativního podílu.*“⁵⁴ Z těchto důvodů Evropský parlament nyní požaduje navýšení cíle pro rok 2030 na 60 % oproti roku 1990.⁵⁵

Požadavky Evropského parlamentu podporují i některé provedené studie. Například studie European Alliance To Save Energy (EU-ASE) vyzvala již v červenci roku 2018 k přehodnocení cíle pro rok 2030, jelikož se domnívá, že k dosažení uhlíkově neutrálního hospodářství co nejdříve, by měla Evropská komise navrhnout cíl snížení emisí skleníkových plynů do roku 2030 ve výši 55 až 60 %.⁵⁶ Rovněž studie provedená Climact a New Climate Institute v první polovině roku 2018 ukazuje, že Evropská unie má potenciál snížit své emise do roku 2030 oproti roku 1990 o 55 až 62 %.⁵⁷ Také

⁵² Ibid.

⁵³ *Climate Action Tracker* [online]. [cit. 31. 8. 2021]. Dostupné z: <https://climateactiontracker.org/>

⁵⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. března 2012 k plánu přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050 (2011/2095(INI)).

⁵⁵ Např.: Pozměňovací návrhy přijaté Evropským parlamentem dne 8. října 2020 k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (EU) 2018/1999 (evropský právní rámec pro klima) (COM(2020)0080 – COM(2020)0563 – C9-0077/2020 – 2020/0036(COD)).

⁵⁶ FRASSONI, Monica. EU Strategy for long-term emissions reductions. *European Alliance to Save Energy (EU-ASE)* [online]. Université Libre de Bruxelles – ULB, 10. 7. 2018 [cit. 1. 4. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/day1_s1_speaker5_monica_frassoni_european_alliance.pdf

⁵⁷ *European Climate Foundation* [online]. [cit. 30. 3. 2019]. Dostupné z: <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2018/04/180401-EU-CTI-2030-Summary-for-Policy-Makers-vFinal.pdf>

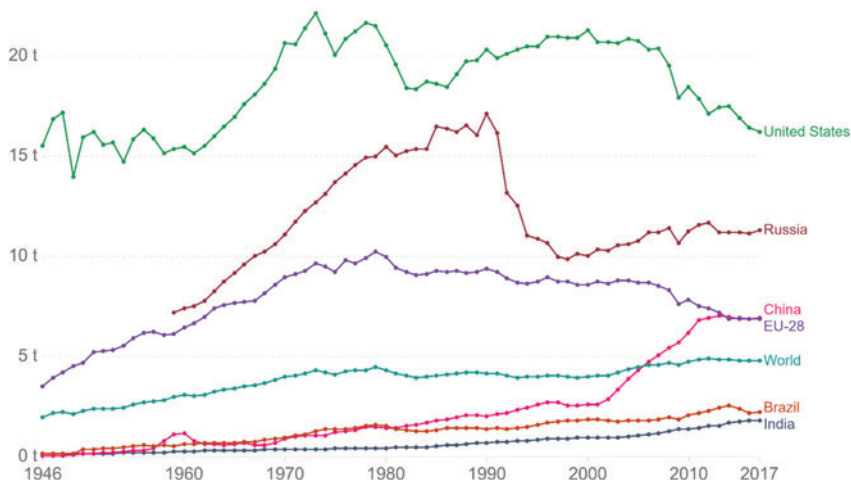
odborné komentáře se shodují na tom, že rámec pro ochranu klimatu do roku 2030 nesměřuje k cíli udržení nárůstu globální teploty na 1,5 °C a nereflektuje volání vědců po radikální transformaci.⁵⁸

Konečně i cíl Evropské unie pro rok 2020 spočívající ve snížení emisí o 20 % oproti roku 1990 lze optikou rozhodnutí nizozemských soudů v případě Urgenda⁵⁹ hodnotit jako nedostatečný. Tamní soudy rozhodly, že Nizozemsko jako vyspělá země musí snížit své emise skleníkových plynů do roku 2020 oproti roku 1990 nejméně o 25 až 40 %.

Obrázek č. 1: Emise oxidu uhličitého tzv. na hlavu

Per capita CO₂ emissions

Carbon dioxide (CO₂) emissions from the burning of fossil fuels for energy and cement production. Land use change is not included.

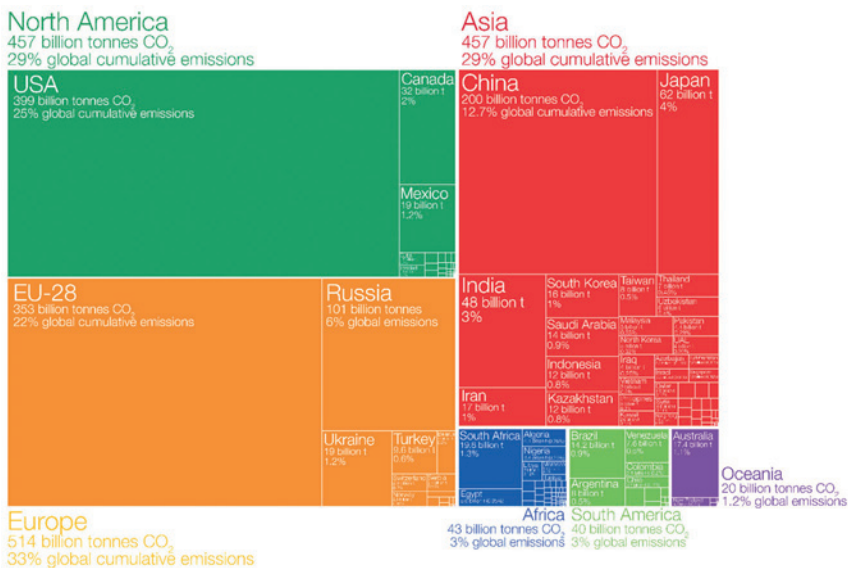


Zdroj: *Our World in Data* [online]. [cit. 1. 9. 2021]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/>

⁵⁸ KULOVESI, Kati a Sebastian OBERTHÜR. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, roč. 29, č. 2, s. 151–166.

⁵⁹ Rozsudek ze dne 20. 12. 2019, *Hoge Raad*, ECLI:NL:HR:2019:2006. Dostupné z: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>

Obrázek č. 2: Podíl na historických emisích



Zdroj: *Our World in Data* [online]. [cit. 1. 9. 2021]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/>

4.3 Princip progresu

Při posuzování toho, zda vnitrostátně stanovený příspěvek splňuje požadavek na princip progresu, se lze zaměřit rovněž na dva aspekty: výše cílů a jejich povaha. Cíl pro rok 2020 byl nastaven na 20 % snížení emisí oproti roku 1990, cíl pro rok 2030 je nyní 55 %. Rovněž cíle v oblasti energetické účinnosti a podpory obnovitelných zdrojů energie byly navýšeny. Ačkoliv princip progresu se vztahuje až na každý následující příspěvek smluvní strany, lze poukázat na to, že Evropská komise polehla ohledně závaznosti cílů. V oblasti podpory obnovitelných zdrojů energie byl cíl 20 % podílu do roku 2020 převeden do cílů pro jednotlivé členské státy. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES stanovuje v příloze I národní cíle pro jednotlivé členské státy: od 10 % pro Maltu po 49 % pro Švédsko.

Pro Českou republiku byl stanoven cíl 13 % podílu energie obnovitelných zdrojů na hrubé konečné spotřebě v roce 2020. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2002 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, která nahradila předchozí směrnici, vnitrostátní cíle do roku 2030 neobsahuje. Splnění celounijního cíle má být dosaženo stanovením příspěvků v rámci integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu v souladu s články 3 až 5 a 9 až 14 nařízení (EU) 2018/1999.⁶⁰

Bürgin se domnívá, že posun od závazných vnitrostátních cílů je výsledkem vyjednávací strategie Evropské komise.⁶¹ Je však otázkou, zda je možné upuštění od právně závazných cílů pro jednotlivé členské státy považovat v souladu s principem progresu a v souladu s nejvyššími možnými ambicemi.

4.4 Nejvyšší možné ambice

Konečně, pokud se podíváme na nejvyšší možné ambice Evropské unie, lze poukázat na přetrvávající požadavky Evropského parlamentu na navýšení cílů jak v oblasti snižování emisí skleníkových plynů, tak v oblasti podpory obnovitelné energie a energetické účinnosti, podpořené výše zmíněnými studiemi. Evropský parlament již v roce 2014 poukázal na to, že „výzkum ukazuje, že využití potenciálu EU nákladově efektivních úspor energie ve výši 40 % by umožnilo snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů nejméně o 50 % a zvýšit podíl energie z obnovitelných zdrojů ve skladbě zdrojů energie na 35 %“.⁶² Evropský parlament tedy kromě navýšení cíle pro snížení emisí skleníkových plynů na 60 % požaduje i navýšení cíle pro energetickou účinnost na 40 % a pro podíl obnovitelných zdrojů energie na 35 %.⁶³ Kromě toho Evropský parlament opakovaně požadoval, aby i pro rok 2030 byly v oblasti obnovitelných

⁶⁰ Pokud Evropská komise dojde k závěru, že příspěvky nestačí k splnění závazného celkového cíle Unie, použije postup podle článků 9 a 31 uvedeného nařízení, tedy vydá doporučení k návrhu tohoto plánu, které mají členské státy řádně zohlednit. Pokud se dotčený členský stát rozhodne doporučením neřídít, předloží pro to odůvodnění a toto zveřejní.

⁶¹ BÜRGIN, Alexander. National binding renewable energy targets for 2020, but not for 2030 anymore: why the European Commission developed from a supporter to a brake-man. *Journal of European Public Policy*, 2015, roč. 22, č. 5, s. 690–707.

⁶² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. února 2014 k rámci politik v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (2013/2135(INI)).

⁶³ Viz pozměňovací návrhy Evropského parlamentu k návrhům předmětných směrnic.

zdrojů energie stanoveny vnitrostátní národní cíle.⁶⁴ Navíc, Evropský parlament také požaduje stanovení průběžného cíle pro rok 2040.⁶⁵ Stanovení průběžného cíle pro rok 2040 se může jevit jako žádoucí například ve světle nejnovější německé judikatury. V dubnu roku 2021 německý Spolkový ústavní soud uveřejnil rozhodnutí, podle kterého je německý klimatický zákon z roku 2019 částečně protiústavní, jelikož dostatečně nespécifikuje, jak bude probíhat další snižování emisí po roce 2030.⁶⁶

V těchto ohledech představuje Zelená dohoda pro Evropu a návazně představené návrhy právních předpisů značný posun, jelikož do určité míry reflektují dosavadní požadavky Evropského parlamentu. Finálně schválený evropský rámec pro klima obsahuje ustanovení o stanovení prozatímního cíle pro rok 2040. Ovšem i nadále Evropský parlament požaduje ambicióznější snížení skleníkových plynů do roku 2030, ambicióznější cíl pro energetickou účinnost a stanovení závazných vnitrostátních cílů v oblasti obnovitelné energie.

Je tedy možné přispěvek, který je méně ambiciózní než pozice Evropského parlamentu považovat za odrážející nejvyšší možné ambice? Sedláčková se domnívá,⁶⁷ že ačkoliv jsou klimatické snahy Evropské unie motivovány i ekonomickými zájmy, možnost být lídrem je limitována nejen mezinárodní situací, ale i institucionální strukturou Evropské unie. Za tyto institucionální limity považuje nejen principy subsidiarity a proporcionality, ale i požadavek jednomyslnosti při hlasování v Radě o finančních záležitostech nebo právo členských států na výběr energetického mixu. Nicméně Sedláčková na druhé straně upozorňuje na to, že Evropská unie také musí konat v souladu s principem prevence a předběžné opatrnosti.

⁶⁴ Např. Usnesení Parlamentu ze dne 5. února 2014 k rámci politik v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (Úř. věst. C 93, 24. 3. 2017, s. 79), nebo Usnesení Parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o Zelené dohodě pro Evropu (přijaté texty, P9_TA(2020)0005).

⁶⁵ Např. Usnesení Parlamentu ze dne 15. ledna 2020 o Zelené dohodě pro Evropu (přijaté texty, P9_TA(2020)0005).

⁶⁶ Nález Spolkového ústavního soudu, Německo z 24. března 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Dostupné z: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html?jsessionid=B52E6062FED50461313C79AC03E56A08.2_cid377

⁶⁷ SEDLÁČKOVÁ, Radka. Legal Obstacles to EU Leadership on Climate Change. *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*, 2013, roč. 17, č. 2, s. 37–112.

V tomto kontextu lze poukázat na to, že cíle pro rok 2030, které byly Evropskou komisí navrženy již v roce 2014, tedy před uzavřením Pařížské dohody, byly relativně nízké oproti cílům, kterých by mohlo být dosaženo jen při zachování stávající legislativy. U snižování emisí skleníkových plynů se předpokládalo dosažení snížení až o 32 % při pokračování stávajících politik do roku 2030.⁶⁸ Přesto byl Evropskou komisí navržen pouze cíl 40 % snížení. Navíc, tento cíl byl představen již v roce 2011 v rámci Plánu přechodu na konkurenceschopné nízkouhlíkové hospodářství do roku 2050 a nebyl navýšen ani v roce 2014 směrem k Pařížské dohodě, ani po uzavření Pařížské dohody v legislativním procesu. Finálně byl schválen v první polovině roku 2018. Jeho navýšení bylo navrženo až novou Evropskou komisí v roce 2019. Rovněž v případě cíle pro podíl obnovitelných zdrojů Evropská komise navrhla cíl jen mírně nad podílem, který by mohl být v roce 2030 dosažen i jen na základě stávajících politik a legislativy. Odhady hovořily o tom, že i se stávajícími politikami by bylo možné dosáhnout cíle mírně nad 24 % podílu obnovitelných zdrojů energie. Přesto Evropská komise navrhla cíl jen ve výši 27 %.⁶⁹

V oblasti energetické účinnosti lze navíc upozornit na to, že Evropská komise již dříve deklarovala, že pokud nebude směřováno k splnění cíle pro rok 2020, Komise navrhne závazné vnitrostátní cíle.⁷⁰ Ačkoliv se splnění cíle pro rok 2020 neočekávalo, Komise k navržení těchto závazných cílů pro jednotlivé členské státy nikdy nepřistoupila. Přitom splnění cíle pro energetickou účinnost pro rok 2020 se stále podle zprávy Evropské agentury pro životní prostředí z konce roku 2019 neočekávalo.⁷¹

⁶⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Rámec politiky v oblasti klimatu a energetiky v období 2020–2030, KOM (2014) 15 v konečném znění.

⁶⁹ Zelená kniha Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030.

⁷⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Plán energetické účinnosti 2011, KOM (2011) 109 v konečném znění.

⁷¹ EEA Report No 13/2020, Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. The annual 'Trends and projections' report provides an assessment of the progress of the EU and European countries towards their climate mitigation and energy targets. It is based on national data for greenhouse gas emissions, renewable energy and energy consumption, 30. 11. 2020, Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>

Mnoho koncepčních dokumentů Evropské komise také zmiňuje potřebu brát v potaz konkurenceschopnost ekonomiky.⁷² Ovšem soudy tento argument jako ospravedlnění nižších klimatických ambicí odmítají. Například nizozemské soudy v případě Urgenda judikovaly, že praxe z jiných zemí ukazuje, že přísnější klimatická strategie konkurenceschopnost ekonomiky nepoškozuje.⁷³

Je tedy zřejmé, že Evropskou komisí původně navržené cíle pro rok 2030 nepředstavovaly nejvyšší možné ambice Evropské unie a Evropská komise tak neobstála ve své roli klimatického lídra. Skjærseth⁷⁴ se v tomto kontextu domnívá, že Evropská komise se posunula ve svojí pozici a již není lídrem, ale zaujala více strategický přístup, který reflektuje názory členských států.

5 Závěr

Navýšení cíle pro snížení emisí skleníkových plynů v Evropské unii do roku 2030 přiblížilo Evropskou unii k směřování k cíli stanovenému Pařížskou dohodou, ačkoliv stále ještě lze upozornit na vysoké emise skleníkových plynů na obyvatele a velkou historickou odpovědnost za vypuštěné emise. Na to opakovaně upozorňuje Evropský parlament a vyzývá proto k navýšení cíle na 60 %. Zelená dohoda pro Evropu a navazující návrhy právních předpisů tak v tomto ohledu ne zcela odrážejí pozici Evropského parlamentu.

Zelená dohoda pro Evropu sice představila závazek Evropské unie stát se do roku 2050 uhlíkově neutrální ekonomikou, nicméně nestanovila průběžný cíl pro rok 2040, který by přiblížil Evropskou unii k splnění tohoto cíle. Nakonec bylo ustanovení o tom, že bude stanoven inkorporováno do evropského právního rámce pro klima jako vyslyšení požadavku

⁷² Např. Zelená kniha Rámec politiky pro klima a energetiku do roku 2030 uvádí, že „*rámec pro rok 2030 si musí klást dostatečně vysoké cíle, aby zajišťil dostatečný postup EU k dosažení dlouhodobějšího cíle v ochraně klimatu*“. Zároveň je ale hned v následující větě dodáno, že „*musí rovněž zohlednit řadu důležitých změn, ke kterým došlo od přijetí původního rámce z let 2008–2009*“, mezi kterými uvádí důsledky hospodářské krize, rozpočtové problémy členských států a podniků atp.

⁷³ ŠEBA Jan. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. In: *Česká společnost pro právo životního prostředí*, 2017, č. 3.

⁷⁴ SKJÆRSETH, Jon Birger. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics*, 2017, roč. 17, č. 2, s. 84–104.

Evropského parlamentu. Jakou roli v jeho zakotvení hrálo nedávné rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, si můžeme jen domýšlet.

Návrhy legislativních aktů v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie sice navyšují ambice Evropské unie, avšak cíl pro energetickou účinnost je nižší, než je požadavek Evropského parlamentu.

Nestanovení vnitrostátních cílů v těchto oblastech však stále klade otazník ohledně dodržení principu progresu a nejvyšších možných ambicí, ačkoliv se může jednat o vyjednávací strategii Evropské komise.

Z nízko navržených původních cílů pro rok 2030, argumentací konkurenceschopností ekonomiky, či nestanovení vnitrostátních a prozatímních cílů lze usuzovat, že Evropská komise polevila ve své roli klimatického lídra.⁷⁵ Ačkoliv klimatická politika Evropské unie čelí určitým limitům, mezi které patří například principy subsidiarity a proporcionality či požadavek jednotnosti při určitých hlasováních v Radě, tyto jsou pochopitelné a spíše ospravedlnitelné na straně Rady, než u Evropské komise. Roli klimatického lídra tak alespoň v rámci evropského legislativního procesu hraje Evropský parlament.

Kromě nízkých ambicí Evropské komise alespoň do roku 2019 lze upozornit na to, že další bariérou v chápání Evropské unie jako klimatického lídra je nedostatečná implementace závazků na úrovni členských států a problémy se splněním i celounijních cílů. Ty se ukazující zejména u cíle pro energetickou účinnost a mohou oslabovat pozici Evropské unie v globálním vnímání.

Navýšení cíle pro rok 2030 může indikovat, že Evropská komise chce obnovit svoji pozici klimatického lídra, kterou v posledních letech ztrácela. Může se však zdát, že k tomuto by bylo vhodné zvážit zavedení vnitrostátních cílů v jednotlivých oblastech a stanovení průběžného cíle pro rok 2040. Upuštění od stanovení národních cílů se zdá kopíruje trend nastolený strukturou Pařížské dohody. Otázkou je, zda má tato struktura potenciál k dostatečným omezením skleníkových plynů tak, aby byly dosaženy cíle Pařížské dohody.

Lze shrnout, že Evropský parlament potvrzuje svoji roli ochránce životního prostředí a klimatu. V roli klimatického lídra posílila i nová Evropská komise

⁷⁵ Na tomto místě však lze zapochybovat i o tom, zda Evropská komise a vůbec Evropská unie kdy roli lídra hrála, protože ani cíl pro snížení emisí v Evropské unii pro rok 2020 neodpovídal snížení, které pro vyspělé státy judikovaly nizozemské soudy.

pod vedením Ursuly von der Leyen. Kromě nepopiratelné důležitosti navýšení cílů pro rok 2030 je však potřeba zaměřit pozornost právě na implementaci závazků na úrovni členských států a splnění celounijních cílů.

Literature

Monografie

KINGSTON, Suzanne, Veerle HEYVAERT a Aleksandra ČAVOŠKI. *European environmental law*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2017, 527 s. ISBN 978-1-107-01470-1.

LANGLET, David a Said MAHMOUDI. *EU Environmental Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2016, 386 s. ISBN 978-0-19-875393-3.

WOERDMAN, Edwin, Martha M. ROGGENKAMP a Marijn HOLWERDA. *Essential EU climate law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Pub, 2015, 320 s. ISBN 978-1-78347-057-0.

WURZE, Rudiger K. W., James CONELLY a Duncan LIEFFERINK. *The European Union in International Climate Change Politics. Still Taking a Lead?* London: Routledge, 2018, 336, s. ISBN 978-11383-6191-1.

Kapitola z monografie

SMOLEK, Martin. Ochrana životního prostředí v mezinárodním a uijním právu. In: DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

Články

BODLE, Ralph, Lena DONAT a Matthias DUWE. The Paris Agreement: Analysis, Assessment and Outlook. *Carbon & Climate Law Review*, 2016, roč. 10, č. 1, s. 5–30.

BÜRGIN, Alexander. National binding renewable energy targets for 2020, but not for 2030 anymore: why the European Commission developed from a supporter to a brakeman. *Journal of European Public Policy*, 2015, roč. 22, č. 5, s. 690–707.

- KULOVESI, Kati a Sebastian OBERTHÜR. Assessing the EU's 2030 Climate and Energy Policy Framework: Incremental change toward radical transformation? *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2020, roč. 29, č. 2, s. 151–166. DOI <https://doi.org/10.1111/reel.12358>
- SEDLÁČKOVÁ, Radka. Legal Obstacles to EU Leadership on Climate Change. *Eastern and Central European Journal on Environmental Law*, 2013, roč. 17, č. 2, s. 37–112.
- SKJÆRSETH, Jon Birger. The European Commission's Shifting Climate Leadership. *Global Environmental Politics*, 2017, roč. 17, č. 2, s. 84–104.
- ŠEBA, Jan. Klimatická změna před soudem: případ Urgenda proti Nizozemsku. In: *Česká společnost pro právo životního prostředí*, 2017, č. 3.
- VOIGHT, Christina a Xiang GAO. Accountability in the Paris Agreement: The Interplay between Transparency and Compliance. *Stanford Environmental Law Journal*, 2020, č. 1, s. 31–57. ISSN 0892-7138.
- WEWERINKE-SINGH, Margaretha a Curtis DOEBBLER. *The Paris agreement: Some critical reflections on process and substance*. University of New South Wales, 2016, s. 1486–1517. ISBN 0313-0096.

Elektronické zdroje

- CAT warming projections. *Climate Action Tracker* [online]. May 2021 [cit. 31. 8. 2021]. Dostupné z: <https://climateactiontracker.org/>
- Climate Action Tracker* [online]. [cit. 31. 8. 2021]. Dostupné z: <https://climateactiontracker.org/>
- EEA Report No 13/2020, Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. The annual 'Trends and projections' report provides an assessment of the progress of the EU and European countries towards their climate mitigation and energy targets. It is based on national data for greenhouse gas emissions, renewable energy and energy consumption. *EEA* [online]. 30. 11. 2020 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020>

European Climate Foundation [online]. [cit. 30. 3. 2019]. Dostupné z: <https://europeanclimate.org/wp-content/uploads/2018/04/180401-EU-CTI-2030-Summary-for-Policy-Makers-vFinal.pdf>

FRASSONI, Monica. EU Strategy for long-term emissions reductions. *European Alliance to Save Energy (EU-ASE)* [online]. Université Libre de Bruxelles – ULB, 10. 7. 2018 [cit. 1. 4. 2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/day1_s1_speaker5_monica_frassoni_european_alliance.pdf

How a ,typo‘ nearly derailed the Paris climate deal. *The Guardian* [online]. Guardian News, 16. 12. 2015 [cit. 6. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/environment/blog/2015/dec/16/how-a-typo-nearly-derailed-the-paris-climate-deal>

IPCC, 2018: Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R. Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R. Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I. Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor, and T. Waterfield (eds.)]. World Meteorological Organization, Geneva, Switzerland. Dostupné z: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/spm/>

Klimatická dohoda z Paříže. *Euractiv.cz* [online]. 30. 11. 2015 aktualizace 21. 11. 2016 [cit. 26. 4. 2018]. Dostupné z: <http://euractiv.cz/factsheet/klima-a-zivotni-prostredi/klimaticka-konference-v-parizi-2015-cop21-000137/>

Our World in Data [online]. [cit. 1. 9. 2021]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/>

VINUALES, Jorge E. The International Law of Climate Change after the Paris Agreement. *Audiovisual Library of International Law* [online]. 2018. Dostupné z: http://legal.un.org/avl/ls/Vinuales_EL.html

LEYEN, Ursula von der. Unie, která si klade vyšší cíle. Moje agenda pro Evropu. Politické směry pro příští Evropskou komisi, 2019–2024. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_cs_0.pdf

Rozhodnutí

Nález Spolkového ústavního soudu, Německo z 24. března 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Dostupné z: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html;jsessionid=B52E6062FED50461313C79AC03E56A08.2_cid377

Rozsudek ze dne 20. 12. 2019, *Hoge Raad*, ECLI:NL:HR:2019:2006. Dostupné z: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006>

Contact – e-mail

Eva.balounova@ilam.cas.cz

FINANCOVÁNÍ ZELNÉ DOHODY PRO EVROPU

Tereza Čejková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zelená dohoda pro Evropu přináší řadu výzev, jejichž realizace bude vyžadovat rozsáhlé financování z veřejných prostředků. Cílem této práce je proto především vytvořit ucelený materiál, který poskytne přehledné vysvětlení financování provádění Zelené dohody. První část bude věnována charakteristice samotné Dohody – jejím cílům a důležitosti ve srovnání s jinými evropskými politikami. Druhá pak samotnému mechanismu financování z veřejných rozpočtů, zhodnoceny budou i dopady na podnikatele a průmysl.

Keywords in original language

Zelená dohoda; veřejné finance; evropské fondy.

Abstract

The Green Deal poses several challenges, implementation of which will require extensive public funding. The aim of this work is therefore to create a comprehensive material that will provide a clear explanation of the financing of the implementation of the Green Deal. The first part will be devoted to the characteristics of the Agreement itself – its objectives and importance in comparison with other European policies. The second is the mechanism of financing from public budgets, the impacts on entrepreneurs and industry will be evaluated.

Keywords

Green Deal; Public Finance; EU Funds.

1 Úvod

Když byla v roce 2019 představena tzv. Zelená dohoda pro Evropu, vzniklo mnoho otázek mezi veřejností – jak legitimních, tak i založených na fámách.

Většina z nich se však týkala financí. To není překvapením s ohledem na ambiciózní cíle Dohody, pro jejichž splnění je nezbytné přijmout vhodná opatření prakticky ve všech odvětvích průmyslu, ale i v běžném životě občanů. V českém prostředí panuje zažitý názor, že co je ekologické, je buď drahé nebo nefunkční.

Samozřejmě, cesta k zelené politice obnáší řadu investic. Cílem této práce je proto především vytvořit ucelený materiál, který poskytne přehledné vysvětlení financování provádění Zelené dohody. První část bude věnována charakteristice samotné Dohody – jejím cílům a důležitosti ve srovnání s jinými evropskými politikami. Druhá pak samotnému mechanismu financování z veřejných rozpočtů, zhodnoceny budou i dopady na podnikatele a průmysl. Zde odliším schéma financování Evropskou unií a samotnými členskými státy, potažmo Českou republikou, neboť role obou stran je v této oblasti poměrně odlišná.

Díky zaměstnání v Evropské komisi má autorka přístup k vyjádření veřejnosti o jejích očekáváních a obavách. Tato slouží nejen jako inspirace pro výběr tématu. Hypotézou pak je, že navzdory výrazným investicím v začátku provádění Dohody nebude nakonec ekonomický dopad tak negativní, neboť opatření na cestě k udržitelnosti ve všech segmentech trhu povedou k úspoře v dlouhodobém horizontu.

Z metod bude využita především analýza, protože bude nutné rozebrat řadu právních předpisů a relevantních dokumentů souvisejících s legislativním procesem. V článku na téma veřejných financí je práce s daty a ekonomickými ukazateli samozřejmost. Výkladová metoda se objeví v první části, kde bude třeba vysvětlit základní elementy Zelené dohody a její význam. S ohledem na fázi příprav některých mechanismů financování bude autorka muset některé aspekty následujícího vývoje odhadnout na základě ne zcela dostačujících údajů, a polemizovat s těmi, které jsou momentálně k dispozici. Kapitola o dopadech na ekonomiku tak bude mít charakter eseje.

2 Charakteristika Zelené dohody pro Evropu

Od dětství víme, že chránit svět okolo nás je důležité. Učíme se, jak zpracovávat domácí odpad, že využívání hromadné dopravy je lepší než jízda autem,

že existují skleníkové plyny, které zapříčiňují tání ledovců. Co jsme však jako laická veřejnost začali zjišťovat teprve v posledním desetiletí je, jak odpad raději vůbec nevytvářet, stále hledáme způsoby, jak se dopravovat ekologičtějším způsobem, avšak z hlediska času a nákladovosti hromadná doprava stále není rovnocennou alternativou k autu. Informovanost o vzniku, charakteru, a prevenci skleníkových plynů je do dnešního dne spíše velmi nízká (avšak s rostoucí tendencí, naštěstí). Globální oteplování však není jediný důsledek nezodpovědné ekonomiky. Náš vývojový model vytváří obrovské paradoxy. V rozvinutých zemích jsme nikdy nebyli tak bohatí z materiálního hlediska. Mnoho průmyslových odvětví je přesto oslabeno ubýváním přírodních zdrojů, narůstající strukturální nerovností a dalšími faktory, které jsou potrhovány velkými rušivými událostmi, jako jsou opakující se přírodní katastrofy, člověkem způsobené krize, nebo finanční krize jako byla ta v roce 2008, anebo současná krize vyvolaná pandemií koronaviru.¹

Častou chybou (kapitalismu) však je ukládání zodpovědnosti za zhoršující se klimatické podmínky jednotlivcům. za ekonomický rozvoj vděčíme především průmyslu a obchodu. Toto jsou také oblasti, z nichž pochází největší znečištění. Máme ale volný trh a jedna z ekonomických zásad váže tyto společnosti k úsilí o co největší zisk za co nejnižších nákladů. Je tak nutný zásah „shora“, ze strany vlády, který nastaví nová pravidla, avšak podpoří podnikatele tak, aby jejich náklady neúměrně nevzrůstaly, a nebyla tak ohrožena hospodářská soutěž. A protože se jedná o globální problém, je spolupráce mezi vládami nezbytná.

V prosinci 2019 proto Evropská komise představila Novou zelenou dohodu, kterou vytyčila krátkodobé i dlouhodobé cíle a nastínila strategii, jak jich dosáhnout. Výsledkem transformace ekonomiky v Evropské unii má být stav klimatické neutrality, podpora zvýšení udržitelnosti podnikání, ale především zvýšení kvality životního prostředí a minimalizace jeho negativních dopadů na lidské zdraví. Dohoda pokrývá všechny oblasti trhu, avšak především se týká dopravy, energetiky, zemědělství, stavebnictví, a průmyslu zpracovávajícího suroviny umělého původu. Mezi nástroji je rozšíření a upravení Systému obchodování emisních povolenek (Emissions Trading

¹ Infografika dostupná z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_19_6715

Systém – ETS), představení tzv. uhlíkové daně (Carbon Border Tax), zkrácení produkčního řetězce v zemědělství (Farm to Fork Strategy), zrušení používání jednorázových plastů, a především zintenzivnění cirkulární ekonomiky pro omezení plýtvání zdroji.² Jen z tohoto seznamu je zřejmé, že požadavky budou kladeny především na podnikatele, na spotřebitele až na druhém místě. Akční plán představuje i řadu investičních a dotačních nástrojů.

Zelená dohoda byla od počátku kritizována pro svou „přílišnou ambicióznost.“ Nicméně, s ohledem na urgentnost situace jsou ambiciózní cíle to, co potřebujeme. Podle předsedkyně Komise Ursuly von de Leyen má Evropa potenciál jich dosáhnout a být světovým lídrem ke klimatické neutralitě.³ K tomu je však nutné mít kvalitní schéma spolupráce jednotlivých členských států.

2.1 Provádění Zelené dohody

Jak bude v praxi vypadat legislativní provedení Dohody? Akční plán (tzv. roadmap) představil řadu témat,⁴ jejichž regulaci je třeba upravit tak, aby bylo možné cílů Dohody dosáhnout. Časová linka od roku 2019 do roku 2021⁵ naznačuje, kdy se začnou předkládat návrhy k řešení těchto oblastí, jejichž výsledkem by pak měl být vznik souboru sekundárních právních předpisů, které budou následně implementovány do legislativy členských států.

Evropská komise odhaduje, že k dosažení klimatických a energetických cílů k roku 2030 budou vyžadovány dodatečné roční investice ve výši 260 miliard €, což představuje 1,5 % HDP v Evropské unii v roce 2018. K tomuto účelu byl začátkem loňského roku představen tzv. Investiční plán pro udržitelnou Evropu (Sustainable Europe Investment Plan) a mechanismus pro spravedlivou transformaci (Just Transition Mechanism), na jejichž

² Sdělení Komise o Zelené dohodě pro Evropu ze dne 11. 12. 2019, COM (2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

³ TAYLOR, Kira. Europe needs a system change to meet Green Deal, says EU chief [Evropa potřebuje změnu systému k dosažení cílů Zelené dohody]. *Euractiv* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/europe-needs-a-system-change-to-meet-green-deal-says-eu-chief/>

⁴ Příloha Sdělení Komise o Zelené dohodě pro Evropu ze dne 11. 12. 2019, COM (2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

⁵ *Ibid.*

základě mají být aktivovány investice udržitelné povahy ve výši až bilionu €. Mechanismus pro spravedlivou transformaci, který je součástí plánu, pokryje přiměřenou a spravedlivou ekologickou transformaci trhu, zatímco k podpoře pracujících a občanů v oblastech, které náklady na tuto transformaci zasáhnou pravděpodobně nejvíce, budou v rozpočtovém období 2021–2027 mobilizovány investice ve výši nejméně 100 miliard €. ⁶

Plánu je uzpůsoben i rozpočet Evropské unie na období 2021–2027. V jeho rámci již existuje řada fondů, které lze k účelům naplnění cílů Dohody využít (jedná se např. o Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova, Evropský zemědělský záruční fond, Evropský fond pro regionální rozvoj, Fond soudržnosti, Horizont Evropa a program LIFE). Do těchto nástrojů má odejít 25 % celého rozpočtu s určením příspěvku na opatření v oblasti klimatu a výdajů na životní prostředí. Program InvestEU za podpory Evropské Investiční Banky bude poskytovat finanční injekce ve veřejném i soukromém sektoru ve výši přibližně 279 miliard €. Tato akce má přilákat soukromé i veřejné investory, a podpořit investice do většího počtu i rizikovějších projektů. Z této spolupráce by mělo být v následujících letech mobilizováno až 142 miliard €.

3 Vlastní zdroje

Rozpočet 2021–2027 počítá s potřebou navyšovat zisky z vlastních zdrojů EU (cla, DPH a příspěvky členských států), aby bylo možné nové a naléhavé priority financovat. To bylo podtrženo mimo jiné ztrátou členského příspěvku Velké Británie. Krize vyvolaná pandemií koronaviru nejspíše povede ke snížení členských příspěvků, ale i k menšímu objemu uhrazených cel a DPH, když bylo poskytování lukrativních služeb ve většině zemí pozastaveno.

K tomuto účelu Komise navrhla doplnit současné vlastní zdroje o některé nové. Zdanění poskytování digitálních služeb (digitální daň) by se měla zaměřovat zejména na velké technologické korporace s formálním sídlem v členském státě s výhodnými daňovými podmínkami, avšak své služby

⁶ Investiční plán Zelené dohody pro Evropu a mechanismus pro spravedlivou transformaci – otázky a odpovědi. *europa.eu* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_24

poskytují v celé EU, čímž dochází k ochuzení zbývajících států. Zavedení je plánováno na rok 2023.

Dalším novým zdrojem má být daň z finančních transakcí. Zde se však jedná o poněkud problematický návrh, neboť ani ne polovina členských států je pro. V současné době je tato daň řešena v rámci posílené spolupráce mezi několika členskými státy, avšak jako takový se výnos nehodí pro účely financování rozpočtu EU. Neúčastníci státy by totiž pravděpodobně musely navýšit své příspěvky, aby pak využití mohlo být spravedlivé a dostupné všem.⁷ I proto se využití této možnosti předpokládá spíše až pro následující rozpočet 2028–2034.

Samotná Zelená dohoda však přináší řadu nástrojů pomocí nichž by mohl být navýšen příjem do rozpočtu EU a dále využit právě v kontextu boje proti změnám klimatu. Dva z nich jsou zmíněny již v předchozí kapitole – rozšíření systému obchodování emisních povolenek a přeshraniční uhlíková daň. Jediný nový vlastní zdroj, na jehož zavedení se lídři EU během summitu Evropské rady shodli, představuje daň z nerecyklovaných plastů.

3.1 Systém obchodování emisních povolenek (ETS)

ETS v současné době pokrývá tři oblasti trhu – energetiku, průmysl a leteckou dopravu v rámci území EU. V zásadě se jedná o regulování objemu emisí, které subjekty podnikající v těchto oblastech produkují při vykonávání svých obchodních činností. Každý členský stát určí limit, do kterého jsou emisní povolenky emitentům poskytovány bezúplatně. Pokud emitenti limit produkce překročí, musí si povolenky dokoupit prostřednictvím systému ETS na způsob aukce. Existují dva hlavní typy schémat: cap-and-trade systems a baseline-and-credit systems. V systému cap-and-trade je stanovena horní mez emisí a emisní povolenky jsou buď draženy, nebo distribuovány zdarma podle konkrétních kritérií. V systému základního a úvěrového systému neexistuje žádný pevný limit emisí, ale znečišťovatelé, kteří snižují své emise více, než by jinak byli povinni, mohou získat kredity, které prodávají ostatním, kteří je potřebují, aby dodržovali předpisy, které se na ně vztahují.

⁷ POSPÍŠIL, Petr. Nové vlastní zdroje rozpočtu EU. Vize, nebo realita? *Euroskop.cz* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/35766/clanek/nove-vlastni-zdroje-rozpocetu-eu-vize-nebo-realita/>

Zisk z aukce je pak příjmem rozpočtu členských států.⁸ U použití tohoto nástroje se projevuje princip znečišťovatel platí. Schéma má působit motivačně pro společnosti, aby se snažily hledat ekologičtější řešení, a pokud to nedokážou, aby se finančně podílely na procesu dekarbonizace snaze o dosažení uhlíkové neutrality. ETS se v současnosti využívá v globálním měřítku (na úrovni OECD), avšak model EU ETS byl zaveden jako první.

Od představení EU ETS byly celkové emise z vybraných odvětví sníženy o 35 %. Zavedení rezervy pro stabilizaci trhu⁹ v roce 2019 vedlo k vyšší a robustnější ceně uhlíku, což pomohlo zajistit meziroční snížení celkových emisí o 9 %, se snížením výroby elektřiny a tepla o 14,9 %, a 1,9 % snížení v průmyslu. Přesto, že dosažení cíle Zelené dohody – snížení stávajících emisí o dalších 55 % do roku 2030, bude stále velkou výzvou, tato čísla naznačují, že se jedná o velice efektivní nástroj, který, když bude dobře nastaven, může výrazně přispět k celkovému zlepšení stavu klimatu, za podmínky efektivního financování.

Současné plány Evropské komise předpokládají brzké rozšíření ETS také na lodní průmysl a pozemní dopravu a zemědělství s tím, že by část zisku z obchodování byla přeměrována z národních rozpočtů do rozpočtu EU jako vlastní zdroje. Zatímco pro oblast zemědělství doposud nebyl návrh předložen, ve prospěch zavedení systému do lodní dopravy se státy zdají být nakloněny.

V roce 2015 se na celkových emisích skleníkových plynů z odvětví lodní dopravy v Unii podílelo 13 %.¹⁰ Současně jejich objem od roku 2000 vzrostl o 32 % (srov. s leteckou dopravou, jejíž emise se zvýšily o 130 %). Jedná se o jediné odvětví, jehož produkce emisí v horizontu období od roku 1990 neustále roste.¹¹ Podle Evropského parlamentu mezinárodní námořní

⁸ Systém obchodování emisí EU. *Europa.eu* [online]. [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

⁹ Rezerva pro tržní stabilitu. *Europa.eu* [online]. [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en

¹⁰ Emise skleníkových plynů z dopravy v Evropě. Hodnocení indikátorů. *Europa.eu* [online]. [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-10>

¹¹ Emise z letecké a lodní dopravy: fakta a čísla. *Europa.eu* [online]. [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/zmeny-klimatu/20191129STO67756/emise-z-letecke-a-lodni-dopravy-fakta-a-cisla-infografika>

doprava zůstává jediným dopravním odvětvím, které není zahrnuto do unijních závazků ke snížení emisí skleníkových plynů. Nedávná změna směrnice o systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 zdůrazňuje potřebu jednat o emisích z lodní dopravy i ve všech ostatních hospodářských odvětvích.

3.2 Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích

Dalším z potenciálních zdrojů příjmů k financování programu Zelené dohody je přeshraniční uhlíková daň vybíraná na základě tzv. mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBA). Mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích by zajistil, že ceny dovážených produktů budou přesněji odrážet obsah uhlíku v nich. Toto opatření bude navrženo tak, aby bylo v souladu s pravidly Světové obchodní organizace a dalšími mezinárodními závazky EU. Ceny uhlíku jsou stanoveny prostřednictvím ETS, k němuž by toto zdanění mohlo být určitou alternativou.

Cena uhlíku určuje náklady. Pokud zahraniční dodavatelé tyto náklady nenesou, získávají tržní výhodu. Jak je popsáno výše, postupem času se může výroba přesunout do oblastí, které tuto daň neukládají, a země, která toto opatření zavedla, tak poškodí svůj průmysl, aniž by však efektivně omezovala (globální) emise. Cílem CBA daně je mimo jiné tomuto efektu předcházet. Toho má být dosaženo zajištěním lepší přiměřenosti importní ceny ke skutečnému objemu uhlíku.¹² Daň má být zavedena v roce 2022, na přesné podobě schématu se ještě pracuje.

Veřejná konzultace ukázala zajímavý pohled na CBA mechanismus ze strany účastníků trhu. Respondenti jsou přesvědčeni, že uhlíkové úniky ohrožují klima a přiklání se k zavedení mechanismu, který podle nich má potenciál znečištění redukovat.¹³ Na straně odborníků se však objevují obavy o správnou implementaci. Podle ředitele Programu energetické bezpečnosti a změny

¹² European Green Deal: what role can Taxation play? [Evropská Zelená dohoda: jakou roli hraje zdanění?]. *Europa.eu* [online]. [cit. 23. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en

¹³ Veřejná konzultace k uhlíkovému vyrovnání na hranicích dostupná zde: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

klimatu Nikose Tsafose existují smíšené podklady pro identifikaci úniků uhlíku. Některé západní země prošly určitou de-industrializací, je však těžké říct, zda to bylo způsobeno náklady na energii nebo jinými faktory. V Evropě navíc těžký průmysl získal povolenky, které jsou do určitého limitu emitovány zdarma (ETS), které proti nim mají poskytovat ochranu.¹⁴ Je zde tak prostor pro polemiku o potřebnosti této daně. Další nevýhody představuje obtížnost nastavená tak, aby odpovídala systému využívaným v rámci Světové obchodní organizace¹⁵ nebo vznikající administrativní zátěž pro subjekty daně. Tsafos mimo jiné připomíná, že se jedná o nástroj politiky, což znamená, že se její autoři mohou pokoušet vyřešit problém, který možná neexistuje, anebo jehož řešení nemůže za současných podmínek být dostatečně efektivní.¹⁶ To se však ukáže až v pokročilejší fázi přípravy schématu.

Autorka dále zvažuje povahu CBA daně jako sektorovou. Sektorové zdanění je vždy politicky citlivé téma, kde hrají velkou roli oborová lobby. Jedná o situaci, kdy jeden nebo několik specifických odvětví trhu/průmyslu zdaněno jinou sazbou nebo zvláštní daní, která se neuplatňuje v jiných sektorech. Ačkoliv je taková daň často používána jako nástroj opravy či udržení kvality tržního prostředí, může při nesprávném nastavení soutěž naopak poškodit. Žádoucím efektem přeshraniční uhlíkové daně je omezení importu s rizikem emisí uhlíku z mimo unijních zemí. Lze předpokládat, že zvýšené náklady donutí některé drobnější vývozce k přerušení importu. Tak bude omezen počet účastníků trhu a ubude jejich konkurence, což obvykle vede ke zvyšování samotných cen. Opět, je nutné klást důraz na kvalitu předpisu a podmínek upravující tento mechanismus.

Pokud budou pokryty uvedené problémy, může mít uhlíková daň obdobný pozitivní dopad jako ETS, i širší. V první řadě se očekává, že výrobci budou motivováni k hledání a přisvojování si nových technologií a praktik

¹⁴ TSAFOS, Nikos. How can Europe get carbon border adjustment right? [Jak může Evropa správně upravit uhlíkové vyrovnání?]. *Center for strategic and international studies* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right>

¹⁵ (Goods Council considers EU plans for carbon taxes on certain imports [Rada pro zboží zvažuje plány EU na daně z uhlíku z některých dovozů]. In: *WTO.org* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/good_11jun20_e.htm

¹⁶ Ibid.

vedoucích k nižší produkci uhlíkových emisí. To by jednak vedlo k nižší daňové povinnosti, a jednak ke zvýšení jejich atraktivity na trhu, jak lze s ohledem na postoje k Zelené dohodě zachycené ve výše zmíněné veřejné konzultaci očekávat. Z toho plyne dvojí benefit – technologický pokrok v rámci průmyslových odvětví, a příjem k financování cílů Dohody za současného snížení uhlíkových emisí.

Derivativním efektem by mohlo být vyvinutí infrastruktur, v jejichž rámci producenti spolupracují takovým způsobem, že dokážou omezit emise napříč celým dodavatelským řetězcem – od prvního výrobce až ke konečnému zákazníkovi. To by pozitivně ovlivnilo i další odvětví, na která uhlíková daň primárně nemíří. V širším měřítku, určité omezení přístupu dodavatelů ze třetích zemí na unijní trh může fungovat jako motivace pro domovské státy těchto soutěžitelů k zavádění obdobných opatření a snah o snížení emisí. Zavedení CBA mechanismu v EU povede k tomu, že se Evropa stane nízkouhlíkovým ostrovem. Vývozci, kteří jsou za těchto konkurenceschopní, budou nadále vyvážet do Evropy, a ostatní budou prodávat své zboží jinde. Pokud se připojí více zemí, účastníci se státy budou zahrnovat značný podíl na světové ekonomice. To producentům dodá větší motivaci investovat do nízkouhlíkových technologií, aby mohly prodávat na tomto velkém trhu. Se zapojením se dalších zemí bude nakonec stanovena efektivní cena uhlíkových emisí na globální úrovni,¹⁷ která v současné době neexistuje.

4 Dopad na ekonomiku

Ačkoliv studie vlivu EU-ETS a CBA mechanismu na ekonomiku členských států provázející legislativní návrh ještě není vypracován, autorka se v této kapitole pokusí odhadnout možné dopady.

V první řadě oba systémy zasáhnou velké vývozce a části průmyslu, které jsou na produkci uhlíkových emisí náročné. Ambiciózní lhůty k dosažení cílů Dohody podle české Ocelářské unie předpokládají poměrně rychlou aplikaci nových technologií, které však doposud nebyly v praxi dostatečně

¹⁷ Stanovisko Výboru pro mezinárodní obchod pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin ke směřování k mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích, který by byl slučitelný s pravidly WTO. 2020/2043(INI). Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-AD-657463_CS.pdf

ověřeny.¹⁸ Odhaduje se, že nasazení nových existujících technologií, které by pro tyto účely mohly být použitelné, vyžaduje více než deset let k tomu, aby mohla být jejich funkčnost a bezpečnost řádně ověřena, a aby se počáteční investice začaly vracet. Zároveň ocelářská unie poznamenává, že pro řadu dotčených odvětví bezuhlíkové technologie doposud ani neexistují. Dekarbonizace evropského průmyslu ve smyslu implementace inovačních technologií může znamenat zvýšení výrobních nákladů evropských firem o 35–100 % u oceli, 20–45 % u plastů a 70–115 % u cementu.¹⁹

Podle Kateřiny Davidové, expertky na energetickou a klimatickou politiku EU z think-tanku Europeum, je tento přístup založen především na velikosti podílu, který dotčená průmyslová výroba pokrývá. V České republice průmysl produkuje 11,6 % všech emisí skleníkových plynů. Započítáme-li i spalování za účelem průmyslové výroby se svými 7,2 %, je jedna pětina celkových emisí pocházejících z České republiky.²⁰ Podíváme-li se i zpět do výše zmíněné veřejné konzultace, zdrženlivý postoj České republiky je spíše menšinový v rámci EU. Řada členských států snahu o dekarbonizaci průmyslu naopak vítá a s implementací různých nástrojů započala již dříve (Francouzský model dokonce slouží jako vzor pro CBA mechanismus na evropské úrovni). Investice do čistších technologií a vybudování zelených infrastruktur tak může naopak přispět ke zvýšení konkurenceschopnosti českých firem na evropském trhu.

Jak již bylo zmíněno výše, zvýšené náklady a rozšířená administrativa mohou vést k úbytku zahraničních vývozců do EU. To se může eventuálně projevit na částce vybrané na clu a dovozním DPH, která je jinak určená pro použití v rozpočtu EU. Výbor EU pro mezinárodní obchod v tomto směru vyjadřuje obavu, že by mohlo dojít k narušení vztahu se státy, které jsou obchodními partnery EU, a tak celkového mnohostranného obchodu.

¹⁸ Pohled českého průmyslu na ambici EU dosáhnout uhlíkové neutrality do roku 2050. *Ocelářská unie* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ocelarskaunie.cz/pohled-ceskeho-prumyslu-na-ambici-eu-dosahnout-uhlikove-neutrality-do-roku-2050/>

¹⁹ Industrial transformation 2050 – pathways to net-zero emissions from EU heavy industry [Průmyslová transformace 2050 – cesty k nulovým emisím z těžkého průmyslu EU]. *Material Economics* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://materialeconomics.com/publications/industrial-transformation-2050>

²⁰ Přejít na nízkouhlíkovou ekonomiku se vyplatí i České republice. *Europeum* [online]. [cit. 26. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europeum.org/articles/detail/3069/prechod-na-nizkouhlikovou-ekonomiku-se-vyplati-i-ceske-republice>

Podle Výboru obchodní politika může a měla by být využívána k podpoře pozitivní agendy v oblasti životního prostředí a k zabránění vzniku velkých rozdílů v úrovních ambicí v oblasti životního prostředí mezi EU a zbytkem světa. To se však může snadno zvrtnout, pokud systém uhlíkového vyrovnání bude představovat přítěž pro vývozce z těchto zemí.²¹ I z toho důvodu je nezbytné, aby výpočet ceny uhlíku nediskriminoval mezi výrobci usazenými v a vně EU.

Oproti tomu se však autorka domnívá, že právě zvýšená náročnost vývozních podmínek (do určité udržitelné míry) by mohla být tím hybatelem, který přiměje i třetí státy k přijímání opatření na snížení uhlíkových emisí. Avšak jakkoliv je toto pozitivní efekt, finanční lukrativnost tohoto kroku není zcela zřejmá.

Dále na základě výstupu z veřejné konzultace k CBA mechanismu můžeme očekávat následující jevy: i) zvýšení cen spotřebního zboží; ii) úbytek pracovních míst v sektorech navazujících na daný průmysl v rámci výrobního řetězce; iii) blíže nespécifikované potenciální negativní dopady na život obyvatel s nízkými příjmy.²² Autorka však došla k závěru, že neexistují podklady prokazující, že se podobné vlivy projeví v návaznosti na EU-ETS, které funguje již dostatečně dlouhou dobu, aby takové dopady mohly vyjít najevo. Tyto jevy se tak dají hodnotit jako možnosti, s kterými je třeba počítat, avšak nic neukazuje, že by jejich vznik byl velmi pravděpodobný.

5 Závěr – Dopad Zelené dohody na veřejné finance v České republice

Ačkoliv není sporu o tom, že v případě Zelené dohody se jedná o velmi důležitou politiku, stále se objevují názory, že by jí ekonomika a průmysl neměly ustupovat. Faktem je, že Česká republika má druhý největší podíl průmyslové výroby v Evropské unii, je pro ni tak naplňování cílů Dohody

²¹ Stanovisko Výboru pro mezinárodní obchod pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin ke směřování k mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích, který by byl slučitelný s pravidly WTO. 2020/2043(INI). Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-AD-657463_CS.pdf

²² Veřejná konzultace k uhlíkovému vyrovnání na hranicích dostupná z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

obzvláště velkou výzvou. Značné investice, které budou k dosažení těchto cílů vyžadovány, za současné hrozby snížení ziskovosti výrobců, velmi pravděpodobně povedou i ke snížení příjmu do státního rozpočtu.

V konečném důsledku, zkrácení výrobního řetězce povede ke snížení příjmu z daně z přidané hodnoty. Stejně tak dojde ke snížení odvedených daní z příjmu právnických osob, když pro společnosti porostou investice to zelených řešení, zatímco na jejich zhodnocení bude třeba chvíli počkat. Dále v České republice v loňském roce výrazně klesla průmyslová produkce v důsledku pandemie koronaviru, respektive celkového omezení ekonomiky s ní souvisejícího. V nejbližší době se nepředpokládá vývoj k lepšímu.²³ Je tak zřejmé, že přestože Komise přišla s poměrně kvalitním návrhem financování, plnění cílů dohody se nutně projeví na veřejných rozpočtech jak na unijní úrovni, tak i na národní. Je na posouzení ekonomů, nakolik jsou státy v současné situaci vůbec schopny přiřadit prioritu této politice.

V první polovině článku byly vyloženy hlavní cíle Zelené dohody a na ni navázané způsoby financování provádění. Ukázalo se, že Evropská komise počítá především s využitím vlastních zdrojů rozšířených o dva zdroje – již nějakou dobu fungující EU-ETS, a plánovaný mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích. Ve druhé se ukázalo, že zatímco první je poměrně kvalitní zdroj příjmů a efektivní nástroj redukování uhlíkových emisí, návrhu na CBA mechanismu chybí ještě mnoho k dokonalosti. Vzhledem k nepříznivému vývinu ekonomik je nezbytné, aby bylo financování cílů Dohody navrženo skutečně kvalitně tak, aby nevyžadovalo neúnosné investice v soukromé sféře. Odtud se pak odrazí potenciál příjmů do veřejných rozpočtů. Hypotéza, že navzdory výrazným investicím v začátku provádění Dohody nebude nakonec ekonomický dopad tak negativní, neboť opatření na cestě k udržitelnosti ve všech segmentech trhu povedou k úspoře v dlouhodobém horizontu, není vyvrácena. Avšak k tomu, aby mohla být potvrzena, je nutné shromáždit více dat o budoucím vývoji a dalších ekonomicko-společenských dopadech pandemie, které zatím nejsou k dispozici.

²³ Analýza vývoje ekonomiky ČR. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Září 2020. Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/analyticke-materialy-a-statistiky/analyticke-materialy/2020/12/Analyza-vyvoje-ekonomiky-CR_zari-2020_final.pdf

Jiný cíl práce – poskytnout vysvětlení financování Zelené dohody a náčrt možných dopadů, byl však naplněn. Autorka hodlá situaci dále pozorovat na tento článek v budoucnu navázat s novými informacemi.

Literature

POSPÍŠIL, Petr. Nové vlastní zdroje rozpočtu EU. Vize, nebo realita? *Euroskop.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9047/35766/clanek/nove-vlastni-zdroje-rozpocetu-eu-vize-nebo-realita/>

TAYLOR, Kira. Europe needs a system change to meet Green Deal, says EU chief [Evropa potřebuje změnu systému k dosažení cílů Zelené dohody]. *Euractiv* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/europe-needs-a-system-change-to-meet-green-deal-says-eu-chief/>

TSAFOS, Nikos. How can Europe get carbon border adjustment right? [Jak může Evropa správně upravit uhlíkové vyrovnání?]. *Center for strategic and international studies* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right>

Emise skleníkových plynů z dopravy v Evropě. Hodnocení indikátorů. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-10>

Emise z letecké a lodní dopravy: fakta a čísla. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/priorities/zmeny-klimatu/20191129STO67756/emise-z-letecke-a-lodni-dopravy-fakta-a-cisla-infografika>

European Green Deal: what role can Taxation play? [Evropská Zelená dohoda: jakou roli hraje zdanění?]. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/commission-priorities-2019-24/european-green-deal-what-role-can-taxation-play_en

Investiční plán Zelené dohody pro Evropu a mechanismus pro spravedlivou transformaci – otázky a odpovědi. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_24

Analýza vývoje ekonomiky ČR. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Zář 2020. Dostupné z: https://www.mpo.cz/assets/cz/rozcestnik/analyticke-materialy-a-statistiky/analyticke-materialy/2020/12/Analýza-vyvoje-ekonomiky-CR_zari-2020_final.pdf

Pohled českého průmyslu na ambici EU dosáhnout uhlíkové neutrality do roku 2050. *Ocelářská unie* [online]. Dostupné z: <https://www.ocelarskaunie.cz/pohled-ceskeho-prumyslu-na-ambici-eu-dosahnout-uhlikove-neutrality-do-roku-2050/>

Industrial transformation 2050 – pathways to net-zero emissions from EU heavy industry [Průmyslová transformace 2050 – cesty k nulovým emisím z těžkého průmyslu EU]. *Material Economics* [online]. Dostupné z: <https://materialeconomics.com/publications/industrial-transformation-2050>

Přechod na nízkouhlíkovou ekonomiku se vyplatí i České republice. *Europeum* [online]. [cit. 26.4.2021]. Dostupné z: <https://www.europeum.org/articles/detail/3069/prechod-na-nizkouhlikovou-ekonomiku-se-vyplati-i-ceske-republice>

Příloha Sdělení Komise o Zelené dohodě pro Evropu ze dne 11. 12. 2019, COM (2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

Goods Council considers EU plans for carbon taxes on certain imports [Rada pro zboží zvažuje plány EU na daně z uhlíku z některých dovozů]. *WTO.org* [online]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/good_11jun20_e.htm

Rezerva pro tržní stabilitu. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/reform_en

Sdělení Komise o Zelené dohodě pro Evropu ze dne 11. 12. 2019, COM (2019) 640. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

Stanovisko Výboru pro mezinárodní obchod pro Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin ke směřování k mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích, který by byl slučitelný s pravidly WTO. 2020/2043(INI). Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/INTA-AD-657463_CS.pdf

Systém obchodování emisí EU. *Europa.eu* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en [cit. 23. 4. 2021]

Veřejná konzultace k uhlíkovému vyrovnání na hranicích dostupná z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

Veřejná konzultace k uhlíkovému vyrovnání na hranicích dostupná z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>

Contact – e-mail

421880@law.muni.cz

ZELENÁ DOHODA PRO EVROPU A EKOLOGICKÉ ZEMĚDĚLSTVÍ

Hana Cejpek Musilová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Zelená dohoda pro Evropu, kterou představila jako svou prioritu Evropská komise, se věnuje mimo jiné také oblasti zemědělství. Zemědělství je oblastí strategickou a rovněž oblastí, která má významný vliv na klima. Již z povahy věci tedy nemůže zůstat stranou pozornosti Evropské unie. Konkrétně se Evropská unie zaměřuje na přechod ke zdravějšímu a udržitelnějšímu potravinovému systému v Evropské unii zejména v dílčí strategii, která nese označení „od zemědělce ke spotřebiteli“. Součástí této strategie je také problematika budování potravinového řetězce, který bude prospěšný pro spotřebitele, pro producenty, pro klima, pro životní prostředí i pro zajištění udržitelné produkce potravin. Významná role je přitom v rámci strategie příkládána ekologickému zemědělství a redukci využívání pesticidů, antimikrobiálních látek a hnojiv. Právě na tyto oblasti se v souvislosti s plány Evropské unie pro rozvoj ekologického zemědělství zaměřuje tento konferenční příspěvek, a to především v kontextu povahy ekologického zemědělství, jeho typických znaků a jeho právní úpravy. V příspěvku je zkoumáno také to, jaké kroky Evropská komise zamýšlí realizovat ve vztahu k deklarovanému cíli rozšířit hospodaření v režimu ekologického zemědělství až na 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii, jaké nástroje k dosažení tohoto cíle mají být využity a co může dosažení tohoto ambiciózního cíle v předpokládaném rozsahu a časovém horizontu komplikovat.

Keywords in original language

Zelená dohoda pro Evropu; strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“; ekologické zemědělství; ekonomické nástroje.

Abstract

The European Green Deal, presented as a priority by the European Commission, addresses, among other things, agriculture. Agriculture is a strategic area, and also, an area that has a significant impact on the climate. By its very nature, therefore, it cannot remain outside the attention of the European Union. Specifically, the European Union is focusing on the transition to a healthier and more sustainable food system in the European Union, especially in the sub-strategy, which is called „From Farm to Fork“. Part of this strategy is also the issue of building a food chain that will benefit consumers, producers, the climate, the environment and sustainable food production. An important role in this strategy is given to organic farming and the reduction of the use of pesticides, antimicrobials and fertilizers. These conference papers focus on these areas in the context of the European Union’s plans for the development of organic farming, especially in the context of the nature of organic farming, its typical features and its legislation. The paper also examines what steps the European Commission intends to take in relation to the declared goal of extending organic farming to 25 per cent of agricultural land in the European Union, what tools should be used to achieve this goal and what can complicate achieving this ambitious goal in the planned scope and given time frame.

Keywords

The European Green Deal; From Farm to Fork Strategy; Organic Farming; Economic Measures.

1 Úvod

Ze statistik vyplývá, že v roce 2019 bylo v Evropské unii v režimu ekologického zemědělství obhospodařováno 8,5 % výměry z celkové využívané zemědělské půdy.¹ V rámci Zelené dohody pro Evropu a v jejím rámci přijaté dílčí strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která se dotýká oblasti

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

fungování potravinových systémů, a tedy i produkce potravin v zemědělství, je cílem Evropské unie dosáhnout, v časovém horizontu do roku 2030, obhospodařování 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii v režimu ekologického zemědělství, omezit využívání pesticidů, bránit úniku živin do životního prostředí a omezit prodej antimikrobiálních přípravků pro hospodářská zvířata. Těchto cílů má být dosaženo mimo jiné prostřednictvím realizace opatření zahrnutých do strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ a akčních plánů. Strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“, především v kontextu otázek, které se týkají ekologického zemědělství, je věnován tento příspěvek.

Příspěvek ve své první části představuje východiska. Charakterizuje ekologické zemědělství z hlediska jeho podstatných znaků, které nacházejí odraz také v jeho právní úpravě v předpisech regulujících ekologické zemědělství v Evropské unii. Tyto podstatné znaky jsou následně zkoumány v kontextu strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která je v částech, které s ekologickým zemědělstvím souvisejí, rámcově představena v další části příspěvku. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ má být ve vztahu k ekologickému zemědělství realizována také s využitím nástrojů a opatření zahrnutých v akčním plánu pro podporu ekologické produkce. Obsah tohoto akčního plánu je rámcově nastíněn v další části příspěvku. Příspěvek následně zkoumá některé vztahy mezi deklarovanými cíli strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, přičemž poukazuje na vybrané vztahy problematické i synergické. Závěrečná kapitola příspěvku je pak věnována identifikování možných problémů, které autorka tohoto příspěvku spatřuje jako stojících v cestě naplnění cílů strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ v oblasti ekologického zemědělství a oblastí s ním souvisejících v předpokládaném rozsahu a plánovaném časovém rámci.

2 Východiska

Ekologickým zemědělstvím, tak, jak bylo do 29. 12. 2005 definováno v zákoně č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství², a jak jej definuje

² Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 29. 12. 2005.

Snopková³, se rozumí zvláštní druh zemědělského hospodaření, který dbá o životní prostředí a jeho jednotlivé složky stanovením omezení či zákazů používání látek a postupů, které zatěžují, znečišťují nebo zamořují životní prostředí nebo zvyšují rizika kontaminace potravního řetězce, a který zvýšeně dbá na vnější životní projevy a chování a na pohodu chovaných hospodářských zvířat.⁴

Právní předpisy evropské proveniencce (komunitární, unijní) definici ekologického zemědělství nezakotvují, zato podávají výklad pojmu „ekologická produkce“. Ekologickou produkcí, tak, jak je charakterizována v preambuli nařízení (EU) 2018/848 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, je celkový systém řízení zemědělského podniku a produkce potravin, který spojuje osvědčené postupy v oblasti životního prostředí a klimatu, vysokou úroveň biologické rozmanitosti, ochranu přírodních zdrojů, uplatňování přísných norem v oblasti dobrých životních podmínek zvířat a norem produkce v souladu s poptávkou rostoucího počtu spotřebitelů po produktech získaných za použití přírodních látek a procesů.⁵

Shora uvedené nařízení (EU) 2018/848, které takto charakterizuje ekologickou produkci, nabývá (po odkladu o jeden rok) účinnosti dne 1. 1. 2022 a nahrazuje nařízení (ES) 834/2007, ve kterém je ekologická produkce charakterizována obdobně⁶. Lze tedy tvrdit, že na úrovni Evropské unie existuje poměrně stabilní představa o tom, co se rozumí ekologickou produkcí a jaké jsou její podstatné znaky.

Přetrvávající je i představa, jaké společenské role by ekologická produkce měla plnit, když obě shora jmenovaná nařízení ve svých preambulích⁷ shodně uvádějí, že tato společenská role je dvojí, a to role zajišťování

³ SNOPKOVÁ, Tereza. Ekologické zemědělství. In DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 134.

⁴ § 3 písm. a) zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 29. 12. 2005.

⁵ Bod (1) preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007 (dále také jen „nařízení (EU) 2018/848“).

⁶ Srov. bod (1) preambule nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91 (dále také jen „nařízení (ES) 834/2007“).

⁷ Bod (1) preambule nařízení (EU) 2018/848 a bod (1) preambule nařízení (ES) 834/2007.

specifického trhu, který reaguje na spotřebitelskou poptávku po ekologických produktech a také role spočívající v přinášení veřejně dostupných statků přispívajících k ochraně životního prostředí, dobrým životním podmínkám zvířat a k rozvoji venkova.

Co se týče dalších významných charakteristik ekologického zemědělství a ekologické produkce, jeví se jako vhodné poukázat na to, že s konceptem ekologické produkce a vnímáním ekologických produktů ze strany spotřebitelů je, jak uvádí nařízení (EU) 2018/848, neslučitelné používání ionizujícího záření, klonování zvířat a uměle vzniklých polyploidních živočichů nebo geneticky modifikovaných organismů (dále také jen „GMO“) a produktů získaných z GMO nebo za použití GMO⁸. Proto je v režimu ekologického zemědělství používání shora uvedeného zakázáno.⁹ Není bez zajímavosti, že ve státech, kde není na potravinách informace o tom, že obsahují GMO vyznačována (např. USA), je označením produktu za produkt ekologického zemědělství zároveň de facto deklarováno, že se jedná o produkt bez GMO.¹⁰

Předpisy regulující ekologické zemědělství zakotvují také zvláštní podmínky pro pěstování rostlin, a to především z hlediska používání hnojiv a přípravků na ochranu rostlin, osevních postupů či střídání plodin. Zakotvují také zvláštní podmínky pro chov hospodářských zvířat, zejména přirozené systémy chovu, používání krmiv a veterinárních přípravků, pravidla pro ustájení či pravidla pro plemenitbu.¹¹ Předpisy upravují také to, jaké látky je v rámci ekologické produkce přípustné využívat a jaké nikoliv. Důležitým aspektem je přitom přírodní, resp. průmyslový původ těchto látek.

Změna klimatu a zhoršování životního prostředí představuje hrozbu, které Evropská unie plánuje čelit s využitím opatření zahrnutých v tzv. „Zelené dohodě pro Evropu“ (European Green Deal). Realizace Zelené dohody

⁸ Bod (23) preambule nařízení (EU) 2018/848. Obdobně bod (9) preambule nařízení (ES) 834/2007.

⁹ Čl. 9 a čl. 10 nařízení (ES) 834/2007; čl. 9 odst. 4 a 5 a čl. 11 nařízení (EU) 2018/848.

¹⁰ „... as organic rules prohibit the existence of GM ingredients the organic label has become de facto a not-GM statement“. JOSLING, Tim. Organic food and farming in the European Union. In: MCMAHON, Joseph A. a Michael CARDWELL. (eds.). *Research handbook on EU agriculture law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 315.

¹¹ SNOPKOVÁ, Tereza. Ekologické zemědělství. In: DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 136.

pro Evropu a dosažení v ní vytyčených cílů má Evropskou unii transformovat na moderní, konkurenceschopnou ekonomiku, jež účinně využívá zdroje a kde se má do roku 2050 dosáhnout nulových čistých emisí skleníkových plynů, kde má být hospodářský růst oddělený od využívání zdrojů a kde nemá být opomenut žádný jednotlivec ani region. Na realizaci cílů Zelené dohody pro Evropu jsou vyčleněny prostředky na investice ve výši 1,8 bilionu €.¹²

Jednou z oblastí, na kterou se Zelená dohoda pro Evropu zaměřuje je také oblast zemědělství a s ní úzce související oblast potravinových systémů.¹³ Na tomto úseku je Evropskou unií formulována dílčí strategie, která je nazvaná „od zemědělce ke spotřebiteli“ (Farm to Fork strategy, resp. Farm2Fork) a která se zabývá udržitelnějším potravinovým řetězcem v Evropské unii. Název strategie doplňuje podtitul „pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy“¹⁴. V jiných dokumentech se lze setkat také s podtitulem „naše potraviny, naše zdraví, naše planeta, naše budoucnost“¹⁵. Některá opatření v rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ se týkají také oblasti ekologického zemědělství, nebo s postupy typickými pro ekologické zemědělství, které byly naznačeny výše, úzce souvisí. Ambicím v oblasti ekologického zemědělství a dalším souvisejícím cílům vytyčeným ve strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ je věnována bližší pozornost v následujících odstavcích, a to také v kontextu akčního plánu, který byl na úrovni Evropské unie pro ekologické zemědělství v souvislosti se strategií formulován a představen.¹⁶

¹² Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

¹³ Ibid.

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

¹⁵ From Farm to Fork: Our food, our health, our planet, our future. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2020 [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_908

¹⁶ Organic Action Plan. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_cs

V České republice je z koncepčního hlediska pro ekologické zemědělství podstatný tzv. akční plán pro rozvoj ekologického zemědělství.¹⁷ Pro fungování nastaveného systému ekologického zemědělství je také stěžejní finanční podpora. Ta je poskytována především prostřednictvím Programu rozvoje venkova a v něm zahrnutých opatření¹⁸.

3 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“

Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ je, v rámci toho, jak ji prezentuje Evropská komise¹⁹, podstatnou součástí Zelené dohody pro Evropu. Jejím cílem je zajistit spravedlivý, zdravý a ekologický potravinový systém, který bude udržitelný. Současné potravinové systémy mají vážné nedostatky, mezi které patří to, že významně přispívají k emisím skleníkových plynů, spotřebovávají mnoho přírodních zdrojů, a vedou ke ztrátě biologické rozmanitosti. Tyto a další problémy chce Evropská unie prostřednictvím strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ řešit.

Strategie by měla urychlit přechod k udržitelnému potravinovému systému. Tento systém by měl mít neutrální nebo pozitivní dopad na životní prostředí, měl by pomoci zmírňovat změnu klimatu a adaptovat se na její dopady. Mimo jiné by měl pomoci zvrátit úbytek biologické rozmanitosti, zajistit potravinovou bezpečnost, výživu a veřejné zdraví a zajistit, aby měl každý přístup k dostatečným, bezpečným, výživným a udržitelným potravinám. Tento potravinový systém by měl také pomáhat zachovat cenovou dostupnost potravin a současně vytvářet spravedlivější ekonomické výnosy, posilovat konkurenceschopnost dodavatelského odvětví Evropské unie a podporovat spravedlivý obchod.²⁰ Z výše uvedeného je zřejmé, že požadavky, které jsou na nový

¹⁷ Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027. *Ministerstvo zemědělství* [online]. Praha, 2021 [cit. 18. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/681755/Akcní_plán_CR_2021_2027.pdf; Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027 je zpracován již jako čtvrtý v pořadí. Nahradil Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2016–2020.

¹⁸ Více k poskytování podpor ekologickému zemědělství v podmínkách České republiky např. CEJPEK MUŠILOVÁ, Hana. Právní aspekty poskytování podpor ekologickému zemědělství v kontextu práva Evropské unie a práva českého. In: *Cofola 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 854–896.

¹⁹ Farm to Fork strategy. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

²⁰ Ibid.

potravinový systém kladený, jsou značné a že strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ je velmi ambiciózní. Bude totiž vyžadovat a obnášet změnu návyků a spotřebitelského chování bez ohledu na způsoby produkce potravin.²¹

Evropská komise ohledně strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ v květnu 2020 vydala sdělení²² doplněné o přílohu²³, ve které je formulován návrh akčního plánu strategie. V plánu jsou vyjmenována opatření, resp. okruhy opatření, včetně orientačního harmonogramu. Převážná většina opatření zahrnutých v harmonogramu je Evropskou komisí plánována na léta 2021, resp. 2022. S návrhem legislativního rámce pro udržitelné potravinové systémy (který má podpořit soudržnost politik na úrovni Evropské unie i jednotlivých států a začlenit udržitelnost do všech politik týkajících se potravin) se však počítá například až v roce 2023. S návrhem rámce pro označování udržitelných potravin (aby se spotřebitelům umožnilo vybírat si udržitelné potraviny) je pak v harmonogramu počítáno až na rok 2024. Legislativní rámec pro potravinové systémy, v kombinaci s certifikací a vyznačováním údajů týkajících se udržitelnosti na potravinách a s cílenými pobídkami, má přitom umožnit těžit z udržitelných postupů a zvyšovat standardy udržitelnosti, aby se udržitelnost stala normou pro všechny potravinářské výrobky uváděné na trh Evropské unie.²⁴

²¹ PURNHAGEN, Kai P. et al. Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals? *Trends in Plant Science* [online]. 2021, roč. 26, č. 6, s. 600–606 [cit. 6. 5. 2021]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.tplants.2021.03.012>

²² Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

²³ Příloha Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

²⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

Strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“ je velmi komplexní. Jednotlivé její části spolu souvisí a *prima facie* vytvářejí dojem, že se vhodně doplňují. Při bližším zkoumání však lze mezi jednotlivými cíli strategie i prostředky navrhovanými k jejich dosažení identifikovat i podstatně složitější, problematičtější a zdaleka ne harmonické vztahy. Těm jsou věnovány další části tohoto příspěvku. V této části je bez rozsáhlejšího hodnocení předestřena strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“ z hlediska jejich základních charakteristik, tak, jak byla Evropskou komisí navržena, a to s důrazem na problematiku ekologického zemědělství a dalších oblastí s ním souvisejících.

Strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“, tak, jak ji představuje Evropská komise²⁵, má reprezentovat nový přístup k tomu, jak Evropané oceňují udržitelnost potravin. Má reagovat na to, že se lidé stále více zajímají o otázky životního prostředí, zdraví a etiky a s tímto korespondující hodnoty hledají i v potravinách. Chtějí mimo jiné to, aby potraviny byly získávané udržitelným způsobem. Evropské potraviny jsou bezpečné a kvalitní, na čemž má zásluhu také dlouhodobá realizace politik Evropské unie, které sledují ochranu zdraví lidí, zvířat, rostlin a životního prostředí. Evropské potraviny by se v rámci realizace strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“ však měly stát ještě více reprezentantem udržitelnosti. Ti, kteří na udržitelné postupy již přešli, by za to měli být, podle Evropské komise, odměněni, ostatním by tento přechod měl být umožněn a usnadněn. Potravinové systémy zůstávají nadále jednou z hlavních příčin změny klimatu a zhoršování životního prostředí. V tomto kontextu se jeví jako nutné snížit závislost na pesticidech a antimikrobiálních látkách, omezit nadměrné hnojení, rozšířit ekologické zemědělství, zlepšit životní podmínky zvířat a zvrátit úbytek biologické rozmanitosti.²⁶

Evropská komise předpokládá²⁷, že trh s ekologickými potravinami se bude, tak jako v předešlých letech, dále rozrůstat a má za to, že ekologické

25 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělece ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

26 Ibid.

27 Ibid.

zemědělství je třeba více podporovat. Poukazuje na skutečnost, že ekologické zemědělství má pozitivní dopad na biologickou rozmanitost, vytváří pracovní místa a přitahuje mladé zemědělce. Jeho hodnotu přitom uznávají i spotřebitelé. Právní rámec již nyní podporuje přechod na tento režim zemědělské produkce, Evropská komise má však za to, že je třeba v tomto směru učinit ještě více. Kromě opatření již nyní realizovaných i těch do budoucna plánovaných v rámci společné zemědělské politiky (jako jsou „ekorežimy“, investice či poradenské služby) Evropská komise považuje za vhodné předložit akční plán přímo pro ekologické zemědělství. Jeho realizace by měla členským státům pomoci stimulovat jak nabídku ekologických produktů, tak poptávku po nich. Prostřednictvím propagačních kampaní a ekologických veřejných zakázek by měla být zajištěna důvěra spotřebitelů i zvýšená poptávka.²⁸ Tento přístup by měl přispět k dosažení cíle obhospodařovat do roku 2030 nejméně 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii v režimu ekologického zemědělství.

S ohledem na typické znaky ekologického zemědělství, které byly nastíněny výše a které nacházejí svůj odraz i v závazné právní úpravě ekologického zemědělství (především v nařízeních a prováděcích aktech Evropské unie), je patrné, že v rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ s oblastí ekologického zemědělství souvisí nejen návrhy, které hovoří o ekologickém zemědělství explicitně, ale i další dílčí návrhy, zejména ty, které se týkají živin, pesticidů či antimikrobiální odolnosti.

Jak poukazuje Evropská komise²⁹, používání chemických pesticidů v zemědělství má své odvrácené stránky – přispívá ke znečištění půdy, vody a ovzduší. Podepisuje se také na úbytku biologické rozmanitosti a důvodem k obavám je i to, že může způsobovat újmu necílovým rostlinám a živočichům (např. hmyzu, ptákům, savcům či obojživelníkům). Evropská komise již zavedla harmonizovaný rizikový ukazatel, aby bylo možné kvantifikovat pokrok při omezování rizik spojených s pesticidy. Tento ukazatel naznačuje, že v posledních pěti letech se riziko vyplývající z používání pesticidů snížilo o 20 %. Ambice Evropské komise v této oblasti jsou však větší. V rámci realizace strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ aspiruje na přijetí

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

dalších opatření, aby se do roku 2030 omezilo celkové používání a riziko chemických pesticidů o 50 % a používání nebezpečnějších pesticidů o 50 %. Plánuje v souvislosti s tím podniknout kroky, aby se vytvořily podmínky pro alternativy a aby zůstaly zachovány příjmy zemědělců. V této souvislosti má Evropská komise v plánu provést revizi směrnice o udržitelném používání pesticidů, posílit ustanovení o integrované ochraně rostlin a podpořit rozsáhlejší využívání bezpečných alternativních způsobů ochrany sklizně před škodlivými organismy a chorobami. Integrovaná ochrana rostlin má podpořit používání alternativních technik regulace škodlivých organismů (jako je střídání plodin či mechanické odstraňování plevelu). Má být jedním z hlavních nástrojů pro omezení používání chemických pesticidů a nebezpečných pesticidů. Zásadní význam přitom mají mít zemědělské postupy, které prostřednictvím společné zemědělské politiky omezují používání pesticidů. Strategické plány by měly odrážet tuto transformaci a propagovat přístup k poradenství. Evropská komise také plánuje usnadnit uvádění na trh těch pesticidů, které obsahují biologické účinné látky. Zvýšená pozornost by měla být věnována intenzivnímu posuzování rizik pesticidů pro životní prostředí. Plánovány jsou také změny nařízení o statistice pesticidů. Mimo jiné s přispěním toho by měly být doplněny chybějící údaje, což může podpořit tvorbu politik založených na důkazech.³⁰

Bez zajímavosti není ani část strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která se týká zdraví rostlin a možného využití nových technologií. Evropská komise si uvědomuje, že změna klimatu přináší pro zdraví rostlin nové hrozby. Připouští, že nové inovativní techniky, včetně biotechnologie mohou být důležité při zvyšování udržitelnosti, a to za předpokladu, že jsou bezpečné pro spotřebitele a životní prostředí a zároveň přinášejí výhody pro společnost jako celek. Také ony mohou přispět k redukci používání pesticidů. Evropská komise uvádí³¹, že v reakci na žádost členských států pracuje na studii, která se zaměří na potenciál nových genomických technik

³⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

³¹ Ibid.

pro zlepšení udržitelnosti v celém potravinovém řetězci.³² Roli v tomto směru může hrát i rozhodnutí Soudního dvora C-528/16³³, které se, mimo jiné, týká problematiky mutagenese a geneticky modifikovaných organismů. Další oblastí, která úzce souvisí s ekologickým zemědělstvím a hospodařením v jeho režimu, a které se týkají plány strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“³⁴, je oblast živin (především dusíku a fosforu) a jejich koloběhu. Živiny, které nejsou účinně absorbovány rostlinami, mohou být zdrojem znečištění ovzduší, půdy a vody a mohou mít dopad na klima a biologickou rozmanitost (např. v řekách, jezerech, mokřadech či mořích). Evropská komise má v rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ ambici usilovat o to, aby se únik živin snížil, a to alespoň o 50 %, avšak aby zároveň nedošlo ke zhoršení úrodnosti půdy. V souvislosti s tím chce do roku 2030 omezit používání hnojiv alespoň o 20 %. Evropská komise má v kooperaci se členskými státy vypracovat akční plán pro integrované hospodaření s živinami, a to tak, aby se znečištění živinami řešilo hned u zdroje a zvýšila se udržitelnost odvětví živočišné výroby.³⁵

V rámci části strategie věnované úsilí o snížení antimikrobiální rezistence³⁶ Evropská komise plánuje přijmout opatření k redukci prodeje antimikrobiálních látek pro hospodářská zvířata v Evropské unii, a to o 50 %, v časovém horizontu do roku 2030. Plánována jsou nová nařízení o veterinárních léčivých přípravcích a medikovaných krmivech, která zavedou opatření, jejichž realizace by měla přispět k dosažení vytyčeného cíle. S tím souvisí ambice Evropské komise v oblasti dobrých životních podmínek zvířat. Evropská komise je přesvědčena, že lepší životní podmínky zvířat příznivě ovlivňují zdraví zvířat, čímž snižují potřebu léků a zlepšují kvalitu potravin. Komise v této souvislosti plánuje revidovat právní předpisy, které

³² Ibid.

³³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, *Confédération paysanne a další proti Premier ministre a Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt*, věc C-528/16.

³⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

se dobrých životních podmínek zvířat týkají (včetně pravidel pro přepravu či porážky zvířat). Komise rovněž zvažuje možnost, že údaje o dobrých životních podmínkách zvířat budou na potravinách vyznačovány, což spotřebitelům umožní informovanou volbu a rozsáhlejší rozšíření informace o těchto aspektech produkce v potravinovém řetězci³⁷. Evropská komise plánuje harmonizovat dobrovolná environmentální tvrzení a vytvořit udržitelný rámec pro označování, který bude v souladu s jinými relevantními iniciativami zahrnovat výživové, klimatické, environmentální a sociální aspekty potravinářských výrobků.

Přechod na udržitelné potravinové systémy má být rovněž, podle Evropské komise, ekonomickou příležitostí. Očekávání občanů totiž mění trh s potravinami. Evropská komise má za to, že producenti v Evropské unii mají možnost učinit z udržitelnosti svou „obchodní značku“ a jít naproti poptávce po udržitelných potravinách. Evropská unie je největším dovozcem i vývozcem zemědělsko-potravinářských produktů. Produkce komodit může způsobovat negativní environmentální a sociální dopady v zemích, kde jsou produkovány. Je tedy potenciál, aby zpřísnění požadavků na udržitelnost v potravinovém systému bylo doplněno o politiky, které zabrání externalizaci a vývozu neudržitelných postupů. Udržitelný potravinový systém má mít zásadní význam pro dosažení cílů Zelené dohody v oblasti klimatu a životního prostředí a zároveň zvýšit příjmy prvovýrobců a posílit konkurenceschopnost Evropské unie³⁸. Evropská komise plánuje rovněž intenzivněji bojovat proti podvodům v potravinářství.

Transformaci zemědělství a potravinového systému má podpořit nastavení společné zemědělské politiky. Společná zemědělská politika má pomoci k zajištění důstojného příjmu zemědělců. Podpora příjmů by měla být, podle plánů Evropské komise, lépe zacílena na ty zemědělce, kteří ji potřebují a kteří plní ekologické ambice Evropské unie. Nové „ekorežimy“ by měly nabídnout značný objem finančních prostředků na podporu udržitelných

³⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

³⁸ *Ibid.*

postupů, kam Evropská komise řadí precizní zemědělství, agroekologii (včetně ekologického zemědělství), nízkouhlíkové zemědělství a agrolesnictví.³⁹ Evropská komise bude usilovat o vyčlenění minimálního rozpočtu na „ekorežimy“. Financování by tak mělo být alespoň v určitém rozsahu zajištěno.

Evropská komise si uvědomuje, že udržitelný potravinový systém musí lidem zajistit dostatečné a rozmanité dodávky bezpečných, cenově dostupných a udržitelných potravin za všech okolností, a to i v době krize. Proto mimo jiné plánuje posílit koordinaci společné evropské reakce na krize s dopadem na potravinové systémy, aby se zajistilo zabezpečení a bezpečnost potravin, posílilo se veřejné zdraví a zmírnil se socioekonomický dopad těchto krizí v Evropské unii. Evropská komise předpokládá, že vypracuje pohotovostní plán pro zajištění dodávek potravin a potravinového zabezpečení, který by byl případně spuštěn v době krize. Evropská komise má také v plánu pečlivě monitorovat potravinové zabezpečení a rovněž konkurenceschopnost zemědělců a provozovatelů potravinářských podniků.⁴⁰

Hrozbu podle Evropské komise představují možná logistická narušení dodavatelských řetězců, nedostatek pracovních sil, ztráta některých trhů či změna spotřebitelských návyků. Hrozby představují také extrémní počasí, jako jsou sucha, záplavy, lesní požáry, ztráta biologické rozmanitosti či nové škodlivé organismy. Evropská komise předpokládá, že když se zvýší udržitelnost producentů potravin, v konečném důsledku se zvýší i jejich odolnost.⁴¹

Potravinářský průmysl a maloobchodní sektor by, podle Evropské komise, měly zvýšit dostupnost a cenovou dosažitelnost zdravých a udržitelných potravin. Evropská komise zvažuje využít také daňové pobídky. Pomocí sazeb DPH by mohlo být členskými státy umožněno podpořit například ekologicky pěstované ovoce nebo zeleninu. Cena různých potravin by podle Evropské komise měla odrážet skutečné náklady, pokud jde o využívání omezených přírodních zdrojů, znečištění, emise skleníkových plynů a další vnější dopady na životní prostředí.⁴²

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

Aby se zlepšila dostupnost a cena udržitelných potravin a aby bylo možné propagovat zdravou a udržitelnou stravu, Evropská komise plánuje zavést minimální povinná kritéria pro veřejné zakázky na udržitelné potraviny. Ty by měly být nakupovány pro školy, nemocnice či veřejné instituce, což by mělo podpořit i ekologické zemědělství jako udržitelný zemědělský systém. Evropská komise plánuje také usilovat o to, aby se zlepšila informovanost o významu zdravé výživy, udržitelné produkce potravin a omezení plýtvání potravinami.⁴³

Evropská komise sází také na výzkum a inovace, poradenské služby, sdílení dat, znalostí a dovedností. Na jejich podporu však budou zapotřebí investice. Evropská komise tak například v rámci programu Horizont Evropa navrhuje vynaložit 10 miliard € na výzkum a inovace v oblasti potravin, bioekonomiky, přírodních zdrojů, zemědělství, rybolovu, akvakultury a životního prostředí.⁴⁴ Evropská komise má vizi, že přístup k vysokorychlostnímu širokopásmovému internetu umožní využití precizního zemědělství a využívání umělé inteligence. Důsledkem má být snížení nákladů pro zemědělce, zlepšení hospodaření s půdou a vodou, omezení používání hnojiv, pesticidů a emisí skleníkových plynů, zlepšení biologické rozmanitosti a vytvoření zdravějšího životního prostředí. Cílem Evropské komise je urychlit zavádění rychlého širokopásmového internetu ve venkovských oblastech, aby se dosáhlo cíle 100% přístupu k němu do roku 2025.⁴⁵

Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ obsahuje ještě mnoho dalších návrhů s větším či menším vztahem a propojením s ekologickým zemědělstvím. V rámci odstavců výše byl však představen výběr toho, co autorka tohoto příspěvku považuje za zřetele hodné a ilustrující rozsah ambicí Evropské unie v této oblasti.

Z hlediska dalšího vývoje Evropskou komisí navržené strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ je na místě uvést, že Rada Evropské unie závěry o této

⁴³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

strategii přijala v říjnu 2020. Cíle v oblasti omezování používání pesticidů, antimikrobiálních látek a hnojiv (jakož i další cíle zahrnuté do strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“) přitom vzala na vědomí. Zároveň však Evropskou komisi vyzvala mimo jiné k tomu, aby po konzultaci s členskými státy připravila legislativní návrhy na základě vědecky podložených posouzení dopadu *ex ante*, které budou popisovat metody výpočtu cílů, výchozí hodnoty a referenční období každého jednotlivého cíle. Měly by být zohledněny také kumulativní účinky legislativních návrhů.⁴⁶

Evropská komise byla Radou Evropské unie také vyzvána, aby zajistila, že cíle strategie budou cíli Evropské unie, k nimž budou všechny členské státy přispívat prostřednictvím opatření na vnitrostátní úrovni a že v této souvislosti budou zohledněny i odlišné výchozí pozice, okolnosti a podmínky jednotlivých členských států v souladu se zásadou subsidiarity.

Rada Evropské unie uznala, že ekologické zemědělství může významně přispět k udržitelným potravinovým systémům, zároveň však Evropskou komisi vyzvala, aby posoudila také další možné modely zemědělské produkce, které mohou mít podobné přínosy pro životní prostředí. Cíl Evropské unie týkající se zemědělské půdy v rámci ekologického zemědělství nicméně přivítala a zároveň Evropskou komisi vyzvala, aby v souvislosti s tímto ambiciózním cílem rozvoje ekologického zemědělství společně s členskými státy a zúčastněnými stranami pokročila v práci na akčním plánu pro ekologické zemědělství. Zdůraznila také, že v rámci příprav je třeba zajistit rovnováhu mezi nabídkou a poptávkou. Evropská komise by tak měla urychlit práci na dohodách o rovnocennosti se třetími zeměmi s cílem podpořit vývoz ekologických produktů z Evropské unie. Ve vztahu k nadměrnému zatížení živinami v důsledku některých zemědělských postupů Rada Evropské unie uznala negativní dopad na ekosystémy, klima a biologickou rozmanitost. Proto uvítala iniciativu Evropské komise vypracovat plán hospodaření s živinami. Rada Evropské unie podpořila také uvážlivé a odpovědné používání hnojiv, pesticidů a antimikrobiálních látek v kontextu cíle produkovat potraviny udržitelným způsobem a současně usilovat o ochranu životního prostředí.

⁴⁶ Závěry Rady o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“. *Rada Evropské unie* [online]. Brusel, 2020 [cit. 13. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/>

Zdůraznila však také to, že zajištění spravedlivého příjmu pro primární producenty má pro úspěšný přechod k jakémukoli udržitelnému potravinovému systému zásadní význam.⁴⁷

4 Akční plán Evropské unie pro podporu ekologické produkce v kontextu strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“

Cílů vytyčených ve strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“ má být dosaženo mimo jiné prostřednictvím informované volby spotřebitelů a zvýšení efektivity. Realizace této strategie má přispět k dosažení oběhového hospodářství – od produkce po konzumaci. Informovaná volba spotřebitelů má přitom proběhnout v prostředí celkově nakloněnému zdravým potravinám. Zdravá a udržitelná volba spotřebitelů má být zároveň také volbou jednoduchou. S tím souvisí také označování potravin. Evropská komise předpokládá přijetí harmonizované úpravy označování potravin na přední straně balení a vyvinutí rámce označování, který bude zahrnovat nejen nutriční údaje, ale také údaje o klimatických, environmentálních a sociálních aspektech produkce předmětné potraviny.⁴⁸

Velmi významnou roli v rámci dosahování cíle rozšíření ekologického zemědělství jistě budou v následujících letech hrát nástroje ekonomické. V rozpočtu Evropské unie na období let 2021–2027 má být až 40 % zdrojů vyhrazených na společnou zemědělskou politiku směřováno na financování opatření v oblasti klimatu, kam spadá také podpora ekologického zemědělství.⁴⁹

⁴⁷ Rada vymezila prioritní opatření pro udržitelné potravinové systémy: závěry o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“. *Rada Evropské unie* [online]. Brusel, 2020 [cit. 13. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/10/19/council-priorities-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/>

⁴⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

⁴⁹ How the future CAP will contribute to the EU Green Deal. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2020 [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_910

Evropská komise v březnu 2021 předložila akční plán pro podporu ekologické produkce pro Evropskou unii v oblasti ekologického zemědělství.⁵⁰ Prostřednictvím akčního plánu by Evropská komise měla usilovat o dosažení cíle Zelené dohody pro Evropu a cíle strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, pokud jde o 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii obhospodařované v režimu ekologického zemědělství, a to v rámci časového horizontu do roku 2030. Akční plán je v rámci předloženého návrhu rozvíjen v zásadě ve třech osách.

Osa 1 se zaměřuje na cíl zajistit „ekologické potraviny a produkty pro všechny“. Zakotvuje opatření pro stimulování poptávky po ekologických produktech, zvýšení povědomí o jejich výhodách a také zvýšení důvěry spotřebitelů v logo ekologického zemědělství.⁵¹ V této souvislosti není bez zajímavosti, že mezi lety 2017 a 2020 došlo k nezanedbatelnému nárůstu počtu osob, které byly schopny rozpoznat logo Evropské unie označující bioprodukty. Oproti roku 2017, kdy těchto osob bylo jen 27 %, byl zaznamenán nárůst na 56 %. Okolo 80 % osob navíc věří, že bioprodukty jsou v porovnání s produkty konvenčního zemědělství více šetrné k životnímu prostředí a respektují vyšší standardy dobrých životních podmínek zvířat⁵². Mezi opatřeními zařazenými do této osy 1 jsou mimo výše uvedené také opatření v podobě podpory ekologických jídelen a většího využívání zelených veřejných zakázek, posílení ekologických školních programů, předcházení podvodům s potravinami a zlepšování sledovatelnosti.⁵³

Osa 2 se v kontextu plánu do roku 2030 zaměřuje na opatření k povzbuzení přechodu a na ekologické zemědělství a posílení celého hodnotového

⁵⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: [www https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

⁵³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

řetězce. Počítá s opatřeními v podobě podpory přechodu, investic a výměny osvědčených postupů, zvýšení transparentnosti trhu, s podporou organizování potravinového řetězce, s posílením místních a malých zpracovatelů a s podporou krátkého obchodního cyklu.⁵⁴

Osa 3 akčního plánu je pak věnována oblasti zlepšení příspěvku ekologického zemědělství k udržitelnosti. Počítá s opatřeními ke snížení klimatické a environmentální stopy, zvyšování genetické biologické rozmanitosti, se zvyšováním výnosů, zlepšováním životních podmínek zvířat a s účinnějším využíváním zdrojů.⁵⁵

5 Cíle strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ a jejich vzájemné vztahy

Jak bylo podrobněji uvedeno v předchozích odstavcích tohoto příspěvku, deklarovanými cíli strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ je řešení změny klimatu, ochrana životního prostředí, zachování biologické rozmanitosti, rozšíření ekologického zemědělství, zajištění cenově dostupných, zdravých a udržitelně produkovaných potravin pro Evropany a dosažení spravedlivé ekonomické návratnosti v potravinovém řetězci.⁵⁶

Při bližším pohledu na poslední dva jmenované cíle, tedy zajištění cenově dostupných potravin a dosažení ekonomické návratnosti v potravinovém řetězci, je zřejmé, že tyto spolu úzce souvisí. Zajišťování cenově dostupných potravin pro Evropany bude ovlivňovat to, jaká bude ekonomická návratnost v potravinovém řetězci a naopak. Vztah mezi těmito cíli je přitom potenciálně problematický. Totiž, čím budou potraviny pro Evropany cenově dostupnější, tím nižší bude (bez vnějších zásahů) ekonomická návratnost v potravinovém řetězci. A naopak, čím vyšší bude ekonomická návratnost v potravinovém řetězci, tím cenově méně dostupné pro Evropany (opět bez vnějších zásahů)

⁵⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ From Farm to Fork: Our food, our health, our planet, our future. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2020 [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_908

se mohou potraviny stávat. Tyto cíle se tedy jeví jako vzájemně konfliktní a bude tak otázkou balancování, v jakém rozsahu a míře má každý z nich být v rámci realizace strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ naplňován.

V této souvislosti lze poukázat na obdobnou situaci, která vyvstala v souvislosti s cíli jiné „strategie“, a to společné zemědělské politiky Evropské unie, formulovanými již v primárním právu Evropské unie v čl. 39 Smlouvy o fungování Evropské unie. S těmito cíli ostatně cíl zajistit cenově dostupné potraviny pro Evropany a cíl dosažení spravedlivé ekonomické návratnosti v potravinovém řetězci úzce souvisí. Konkrétně mají tyto cíle asi nejbližší k cíli společné zemědělské politiky zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny⁵⁷, cíli zajistit plynulé zásobování⁵⁸ a cíli zajistit odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství⁵⁹. Vzájemně „konfliktní“ cíle společné zemědělské politiky už přitom byly reflektovány i v rozhodnutích Soudního dvora⁶⁰. Soudní dvůr se snažil s touto konfliktností popasovat s využitím přístupu, který je v anglicky psané literatuře (se zřejmým odkazem na rozhodnutí C-5/73⁶¹) označován jako „Balkan formula“. Podle něj mají unijní orgány povinnost snažit se o vzájemný soulad jednotlivých cílů společné zemědělské politiky, které se izolovaně jeví být v konfliktu, přičemž mohou dočasně upřednostnit některý z nich, pokud je to nezbytné.⁶²

Lze se domnívat, že shora uvedený přístup, v duchu aplikace „Balkan formula“, bude muset být Evropskou unií využit také ve vztahu k cílům formulovaným v rámci strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“. V rámci „příkazu k optimalizaci“ by pak Evropská unie měla usilovat o to, aby cíle byly naplňovány v co nejvyšší možné míře.

Vzájemné vztahy lze identifikovat také mezi ostatními cíli strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“. Lze tvrdit, že rozšíření ekologického zemědělství má potenciál přispět k řešení změny klimatu. Využití ekologického

⁵⁷ Čl. 39 odst. 1 písm. e) Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁸ Čl. 39 odst. 1 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁵⁹ Čl. 39 odst. 1 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁶⁰ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 10. 1973, C-5/73, *Balkan-Import-Export GmbH proti Hauptzollamt Berlin-Packhof*.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² SMOLEK, Martin. Prameny zemědělského práva Evropské unie. In: DAMOHORSKÝ, Milan, HANA MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPOKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 195.

zemědělství figuruje totiž mezi nástroji přizpůsobení se změně klimatu, a to zejména mezi adaptačními nástroji, kterými se lze změně klimatu přizpůsobit. Z hlediska povahy a základních charakteristik ekologického zemědělství, na které bylo poukazováno ve východiscích tohoto příspěvku, lze očekávat, že rozšíření ekologického zemědělství bude kladně ovlivňovat cíl ochrany životního prostředí a zachování biologické rozmanitosti. Negativní vztah lze nicméně očekávat mezi rozšířením ekologického zemědělství a spravedlivou ekonomickou návratností v potravinovém řetězci, a to zejména s ohledem na to, že ekologická metoda produkce potravin je nákladná a náročná zejména na lidskou práci. Nákladnost produkční metody ekologického zemědělství se může také negativně odrazit na úrovni dosahování cíle, který spočívá v zajištění cenově dostupných potravin pro Evropany.

Narůst rozšíření ekologického zemědělství na 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii nepatří mezi jediné kvantitativně vyjádřené cíle strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“. Další ambiciózní dílčí cíle se týkají využívání pesticidů v zemědělství, přebytku živin v životním prostředí a antimikrobiální rezistence. Co se týče využití pesticidů v zemědělství, má dojít k redukci používání chemických pesticidů a nebezpečných pesticidů, a to o 50 % do roku 2030. Ohledně přebytku živin má dojít ke snížení využívání hnojiv do roku 2030 alespoň o 20 %. Dále v oblasti živin Evropská komise plánuje přijmout kroky k redukci jejich ztráty alespoň o 50 %, avšak zajistit přitom, že nedojde ke zhoršení úrodnosti půdy. Této úrovně redukce má být také dosaženo v časovém horizontu do roku 2030. Půdní úrodnost, její zachovávání a zvyšování je přitom z povahy věci dlouhodobý proces. Antimikrobiální rezistence má být řešena prostřednictvím plánu na snížení prodeje antimikrobiálních přípravků pro hospodářská zvířata a akvakulturu, a to o 50 %, do roku 2030. Se zajištěním snížení prodeje těchto přípravků má jít zřejmě ruku v ruce i omezení jejich použití v zemědělství.

Pro ekologické zemědělství je typická velmi omezená možnost používání pesticidů, hnojiv i antimikrobiálních přípravků⁶³. Ve světle výše uvedeného lze tedy tvrdit, že výraznější rozšíření ekologického zemědělství může

⁶³ K tomu podrobněji například Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91 nebo Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007, které nařízení 834/2007 s účinností od 1. 1. 2022 nahrazuje.

k naplňování shora uvedených cílů v oblasti využívání pesticidů, řešení přebytku živin a antimikrobiální rezistence, významně přispět. Tyto cíle lze tedy hodnotit jako synergické a doplňující se.

6 Možné problémy stojící v cestě naplnění cílů strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ v oblasti ekologického zemědělství

Jakkoli je možné snahu Evropské unie o řešení problémů spojených se současným nastavením potravinových řetězců v Evropské unii vítat, nelze zavírat oči nad tím, že se jedná o plány značně ambiciózní a aspirující na nalezení a zrealizování rozsáhlých změn v krátkém čase. Strategie přitom odkazuje na koncept udržitelnosti a jejího zvyšování, aniž by reflektovala, že vnímání udržitelnosti například v souvislosti s postupy ekologického zemědělství je rozrůzněné⁶⁴ a že při zohlednění i negativních aspektů ekologického hospodaření (vyšší nároky na výměru půdy, menší výnosy, menší možnost flexibilně reagovat na aktuální situace, např. náказы, zákazy využívání geneticky modifikovaných organismů aj.) nelze zaručit, že výsledný efekt pro celkovou udržitelnost bude jednoznačně pozitivní.⁶⁵

Požadavek na významný nárůst ekologicky obhospodařované půdy v krátkém čase

Ze statistik zveřejněných Evropskou komisí ke dni 25. března 2021 vztažených k roku 2019⁶⁶ vyplývá, že mezi lety 2009 a 2019, tedy za období 10 let, výměra zemědělské půdy, která je v Evropské unii obhospodařována v režimu ekologického zemědělství (dále také jen „ekologicky obhospodařovaná půda“), vzrostla o 66 %, a to konkrétně z 8,3 milionů hektarů v roce 2009 na 13,8 milionů hektarů v roce 2019⁶⁷.

⁶⁴ EL CHAMI, Daniel. Towards Sustainable Organic Farming Systems. *Sustainability* [online]. 2020, roč. 12, č. 23, s. 9832. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su12239832>

⁶⁵ PURNHAGEN, Kai P. et al. Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals? *Trends in Plant Science* [online]. 2021, roč. 26, č. 6, s. 600–606 [cit. 6. 5. 2021]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.tplants.2021.03.012>

⁶⁶ Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: [www https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

⁶⁷ Ibid.

Členským státem Evropské unie, ve kterém ekologicky obhospodařovaná půda měla v roce 2019 největší procentuální podíl, bylo Rakousko s 25,3 %, následované Estonskem s 22,3 % a Švédskem 20,4 %. V České republice tato výměra v roce 2019 činila 15,2 %, což Českou republiku (společně s Itálií se stejným procentuálním podílem) v tomto žebříčku členských států zařadilo na čtvrté místo. Na opačném konci tohoto žebříčku, podle dat vztahujících se k situaci v roce 2019, figuruje Malta, s podílem výměry ekologicky obhospodařované půdy ve výši pouhého 0,5 %, Irsko, s výměrou 1,6 % a Bulharsko, s výměrou 2,3 %. Celkově bylo v roce 2019 v Evropské unii v režimu ekologického zemědělství obhospodařováno 8,5 % výměry zemědělské půdy.⁶⁸ Z výše uvedených statistických dat je patrné, že mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie jsou z hlediska výměry ekologicky obhospodařované půdy velké rozdíly.

Podle strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ by měl podíl zemědělské půdy v Evropské unii, která bude obhospodařovaná v režimu ekologického zemědělství do roku 2030 činit 25 %. Podíl 25 %, jak vyplývá mimo jiné z výše uvedených vybraných statistických údajů, představuje přibližně trojnásobek výměry zemědělské půdy, která byla v režimu ekologického zemědělství obhospodařována v roce 2019. Ve světle výše uvedených údajů o situaci v roce 2019 si tak lze legitimně klást otázku, zda není cíl Evropské unie navýšit v horizontu 11 let (2019–2030), nebo spíše již jen 9 let (2021–2030) podíl ekologicky obhospodařované půdy z 8,5 % na 25 % (tedy o 16,5 %), a to i při zohlednění všech nástrojů, které by měly tento přechod urychlit a usnadnit, poněkud příliš ambiciózní.

Při úvahách o časovém horizontu a jeho reálnosti je nutné mimo jiné reflektovat také skutečnost, že změnit zemědělské hospodaření z konvenčního na ekologické nelze „ze dne na den“. Zvýšenému počtu ekologických zemědělců a obhospodařovaných ploch je potřeba úměrně navýšit také množství tomuto režimu vyhovujících vstupů. Zemědělci také musí v rámci přechodu přestát přechodné období (období konverze). Jedna se o období, v němž dochází k přizpůsobování zemědělského hospodaření pravidlům

⁶⁸ Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: [www.https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

ekologického zemědělství. Konverze s sebou nese změnu produkčního systému a s tím spojenou zvýšenou potřebu práce, snížení výnosů a zvýšený výskyt plevelů a škůdců. Objevit se mohou také potřeby investic do techniky či budov. Nevyhnutelné jsou také náklady spojené s certifikačními procesy, s kontrolami pověřených osob (kontrolními organizacemi) či s vedením evidencí.⁶⁹ Přechnodné období se z hlediska délky jeho trvání liší v závislosti na předpokládané činnosti. Může činit několik měsíců nebo i let. Zemědělské produkty z přechnodného období přitom nejsou považovány za produkty ekologického zemědělství. Nelze je tak tedy ani označovat, ani si za ně účtovat ceny s přírážkou. Není bez zajímavosti, že se Česká republika snaží na problémy související s přechnodným obdobím a pravidly pro něj reagovat prostřednictvím nastavení opatření v rámci programu rozvoje venkova. V rámci opatření M11 – Ekologické zemědělství Aktualizovaného programu rozvoje venkova České republiky je zařazeno také dílčí opatření 11.1 „Přechod na postupy a způsoby ekologického zemědělství“.⁷⁰ I přes možnost žádat v rámci přechnodného období o některé podpory, s sebou přechod na ekologické obhospodařování půdy nese pro zemědělce určitá rizika a nejistoty a je otázkou, kolik z nich je bude (v Evropskou unii předpokládaném časovém horizontu i při vědomí nástrojů, které mají rizika přechodu zmírňovat) ochotno podstoupit.

Z hlediska počtu zainteresovaných subjektů bylo v roce 2019 v Evropské unii aktivních více než 343 853 producentů produktů ekologického zemědělství a více než 78 240 zpracovatelů produktů ekologického zemědělství⁷¹. Dohromady tedy více než 410 000 subjektů. Výše uvedená čísla jistě již nyní nejsou zanedbatelná. Pokud má být však dosaženo shora uvedeného 25% cíle Evropské unie, bude muset dojít (vzhledem k pracnosti ekologického obhospodařování) v následujících letech k dalšímu znatelnému nárůstu počtu těchto subjektů.

⁶⁹ SNOBKOVÁ, Tereza. Ekologické zemědělství. In DAMOHORSKÝ, Milan, HANA MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOBKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 135–137.

⁷⁰ Blíže k tématu podpor poskytovaných ekologickému zemědělství v rámci Programu rozvoje venkova např. CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. Právní aspekty poskytování podpor ekologickému zemědělství v kontextu práva Evropské unie a práva českého. In: *Cojfola 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 854–896.

⁷¹ Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: [www.https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

Riziko nedostatečné koupěschopné poptávky

Podle statistických údajů šla, mezi léty 2009 a 2019, se zvýšenou produkcí produktů ekologického zemědělství ruku v ruce i poptávka po těchto produktech a jejich spotřeba, když maloobchodní prodeje bioproduktů vzrostly mezi lety 2009 a 2019 o 145 % (ve finančním vyjádření z 18 miliard € na více než 41 miliard €)⁷². Z hlediska cen jsou přitom bio produkty v Evropské unii oproti produktům konvenčního zemědělství až o 150 % dražší⁷³. Josling⁷⁴ poukazuje na to, že cenové přírážky u produktů ekologického zemědělství se značně liší v závislosti na tom, o jaký produkt se jedná. Často se uvádějí v rozmezí 10-40 %. Přírážky odrážejí ochotu spotřebitelů platit za inzerované atributy produktů. Klíčovým problémem ekologického sektoru je, zda jsou takové cenové přírážky udržitelné⁷⁵ a zda lze spoléhat na to, že je spotřebitelé budou ochotni vynakládat stabilně a dlouhodobě, například i v době případné ekonomické krize.

Analýza vývoje nabídky biopotravin v maloobchodních řetězcích a jejich cen byla v letech 2009–2013 v podmínkách České republiky zpracována také Ústavem zemědělské ekonomiky a informací.⁷⁶ Z této analýzy mimo jiné vyplynulo, že roli sehrává také skutečnost, zda je „srovnáváno srovnatelné“,

⁷² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

⁷³ Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: www.https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf

⁷⁴ JOSLING, Tim. Organic food and farming in the European Union. In: MCMAHON, Joseph A. a Michael CARDWELL (eds.). *Research handbook on EU agriculture law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 307.

⁷⁵ „... such price premia vary considerably by product, and are often cited in the range of 10-40 per cent. The premia also reflect the willingness of consumers to pay for the advertised attributes. A key issue for the organic sector is whether such premia are sustainable“. JOSLING, Tim. Organic food and farming in the European Union. In: MCMAHON, Joseph A. a Michael CARDWELL (eds.). *Research handbook on EU agriculture law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 307.

⁷⁶ HRABALOVÁ, Andrea, Pavla WOLLMUTHOVÁ, Tomáš HLAVSA a Zuzana ČÍTKOVÁ. Analýza vývoje nabídky biopotravin v maloobchodních řetězcích a jejich cen v letech 2009–2013. *eagri.cz* [online]. Brno: Ústav zemědělské ekonomiky a informací, 2014 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/306464/Analýza_nabidky_biopotravin_2009_2013_priloha_Zpravy_o_trhu_s_biopotravinami.pdf

konkrétně, zda jsou biopotraviny a jejich ceny srovnávány se značkovými produkty, běžnými konvenčními produkty nebo s nejlevnějšími konvenčními variantami produktů (např. s privátními značkami obchodních řetězců). Srovnávání biopotravin s nejlevnějšími konvenčními variantami, jejichž obsah neodpovídá (a ani vzhledem k nízké ceně nemůže odpovídat) složení výrobku v bio kvalitě je totiž v takovém případě zavádějící a zkreslující.⁷⁷ Z analýzy vyplývá, že produkty ekologického zemědělství nemusí být nutně významně dražší než z hlediska kvality srovnatelné produkty konvenčního zemědělství. V cenách ekologické produkce lze nicméně očekávat promítnutí zvýšené pracnosti a menších výnosů, a to i při významném vlivu podpor, které se snaží tyto rozdíly vyrovnávat.⁷⁸

Na skutečnost, že pro produkty ekologického zemědělství musí být zajištěna dostatečná koupěschopná poptávka, ve svých vyjádřeních upozorňuje také ministr zemědělství České republiky Miroslav Toman.⁷⁹ Trhy se zemědělskými produkty mají omezený absorpční potenciál a také fungování nabídky a poptávky na nich má svá specifika (např. časový nesoulad, relativní nepružnost aj.).⁸⁰

7 Závěr

Tento příspěvek se zabýval Zelenou dohodou pro Evropu v kontextu dílčí strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“. Bližší pozornost v něm přitom byla věnována zejména dílčímu cíli strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“,

⁷⁷ HRABALOVÁ, Andrea, Pavla WOLLMUTHOVÁ, Tomáš HLAVSA a Zuzana ČÍTKOVÁ. Analýza vývoje nabídky biopotravin v maloobchodních řetězcích a jejich cen v letech 2009–2013. *eagri.cz* [online]. Brno: Ústav zemědělské ekonomiky a informací, 2014 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/306464/Analýza_nabidky_biopotravin_2009_2013_přiloha_Zpravy_o_trhu_s_biopotravinami.pdf

⁷⁸ Blíže k podporám ekologického zemědělství a určování výše podpor i s ohledem na zvýšené náklady například CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. Právní aspekty poskytování podpor ekologickému zemědělství v kontextu práva Evropské unie a práva českého. In: *Cofola 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 854–896.

⁷⁹ SVOBODA, Jakub. Toman: Na biopotraviny musí být kupní síla. *Právo* [online]. 2021 [cit. 1. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/toman-na-biopotraviny-musi-byt-kupni-sila-40370794>

⁸⁰ Blíže ke specifikům obchodu na zemědělských trzích například BEČVÁŘOVÁ, Věra a Ivo ZDRÁHAL. *Zemědělská politika a obchod*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2013, s. 126.

a to cíli, v časovém horizontu do roku 2030, rozšířit v Evropské unii obhospodařování zemědělské půdy v režimu ekologického zemědělství ze současné úrovně (tedy přibližně 8,5 % výměry) na 25 % výměry. Pozornost byla věnována také dalším Evropskou unií formulovaným cílům, které s touto ambicí souvisejí, jako je snižování používání pesticidů, snižování antimikrobiální rezistence a limitování úniku přebytečných živin do životního prostředí. Lze konstatovat, že všechny Evropskou unií představené cíle jsou poměrně velmi ambiciózní a v jejich úspěšném dosažení může bránit mnoho aspektů, zejména faktické povahy, které je obtížné ovlivnit pouhým zavedením nových právních pravidel a ekonomických nástrojů. Lze se domnívat, že nástroje, které Evropská unie navrhuje využít k dosažení vytyčených cílů, sice mají potenciál přispět k jejich naplnění a tedy i k výraznějšímu rozšíření ekologického zemědělství, podle názoru autorky tohoto příspěvku je však dosažení úrovně rozšíření ekologického zemědělství na 25 % výměry zemědělské půdy v Evropské unii v předmětném časovém horizontu do roku 2030 nereálné, a to i při případném ještě významnějším využití ekonomických nástrojů podpory ekologického zemědělství v rámci společné zemědělské politiky Evropské unie v nadcházejícím programovém období.

Literature

- Akcí plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027. *eagri.cz* [online]. Praha: Ministerstvo zemědělství, 2021 [cit. 18. 5. 2021]. ISBN 9788074346156. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/681755/Akcni_plan_CR_2021_2027.pdf
- BEČVÁŘOVÁ, Věra a Ivo ZDRÁHAL. *Zemědělská politika a obchod*. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2013. ISBN 9788073757618.
- CEJPEK MUSILOVÁ, Hana. Právní aspekty poskytování podpor ekologickému zemědělství v kontextu práva Evropské unie a práva českého. In: *Cofola 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 854–896. ISBN 9788021096707.
- EL CHAMI, Daniel. Towards Sustainable Organic Farming Systems. *Sustainability* [online]. 2020, roč. 12, č. 23, s. 9832. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su12239832>

- Farm to Fork strategy. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en
- From Farm to Fork: Our food, our health, our planet, our future. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2020 [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_908
- How the future CAP will contribute to the EU Green Deal. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2020 [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_910
- HRABALOVÁ, Andrea, Pavla WOLLMUTHOVÁ, Tomáš HLAVSA a Zuzana ČÍTKOVÁ. Analýza vývoje nabídky biopotravin v maloobchodních řetězcích a jejich cen v letech 2009–2013. *eagri.cz* [online]. Brno: Ústav zemědělské ekonomiky a informací, 2014 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/306464/Analiza_nabidky_biopotravin_2009_2013_priloha_Zpravy_o_trhu_s_biopotravinami.pdf
- JOSLING, Tim. Organic food and farming in the European Union. In: MCMAHON, Joseph A. a Michael CARDWELL (eds.). *Research handbook on EU agriculture law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015, s. 304–322, Research handbooks in European law. ISBN 9781781954614.
- Nařízení Rady (ES) č. 834/2007 ze dne 28. června 2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení (EHS) č. 2092/91. In: *EUR-Lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:02007R0834-20130701&qid=1630940089546&from=CS>
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007. In: *EUR-Lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R0848&qid=1630939889462&from=CS>

- Organic Action Plan. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_cs
- Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf
- PURNHAGEN, Kai P. et al. Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals? *Trends in Plant Science* [online]. 2021, roč. 26, č. 6, s. 600–606 [cit. 6. 5. 2021]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.tplants.2021.03.012>
- Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 10. 1973, *Balkan-Import-Export GmbH proti Hauptzollamt Berlin-Packhof*, věc C-5/73.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 7. 2018, *Confédération paysanne a další proti Premier ministre a Ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt*, věc C-528/16.
- Rada vymezila prioritní opatření pro udržitelné potravinové systémy: závěry o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“. *Rada Evropské unie* [online]. Brusel, 2020 [cit. 13. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/>
- SMOLEK, Martin. Prameny zemědělského práva Evropské unie. In: DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 187–215. ISBN 9788073805845.
- SNOPKOVÁ, Tereza. Ekologické zemědělství. In DAMOHORSKÝ, Milan, Hana MÜLEROVÁ, Martin SMOLEK a Tereza SNOPKOVÁ. *Zemědělské právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 132–138. ISBN 9788073805845.
- SVOBODA, Jakub. Toman: Na biopotraviny musí být kupní síla. *Právo* [online]. 2021 [cit. 1. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/toman-na-biopotraviny-musi-byt-kupni-sila-40370794>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2020) 381 final ze dne 20. 5. 2020 Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. In: *EUR-Lex* [právní informační system]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0381&from=EN>

Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění účinném do 29. 12. 2005.

Závěry Rady o strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“. *Rada Evropské unie* [online]. Brusel, 2020 [cit. 13. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2020/10/19/council-prioritises-actions-for-sustainable-food-systems-conclusions-on-the-farm-to-fork-strategy/>

Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

Zemědělství a zelená dohoda. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 7. 8. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_cs

Contact – e-mail

323234@mail.muni.cz

EUROPEAN GREEN DEAL A AMBICE EU V OBLASTI KVALITY OVZDUŠÍ V PODMÍNKÁCH ČESKÉ REPUBLIKY

Matěj Mrlina

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek má za cíl přiblížit cíle a ambice Evropské komise v oblasti kvality ovzduší, zejména s ohledem na cíl nulového znečištění a ještě zásadnější ekologizaci průmyslu. Těchto cílů má být dosaženo jak kroky v oblasti právní regulace, tak kroky v oblasti financování z veřejných rozpočtů. Prostředky pro dosažení kýžených cílů budou rozebrány a vytyčené cíle a postupy budou podrobeny analýze a kritické reflexi, která má za cíl poukázat na v některých ohledech nereálnou ambicióznost cílů Evropské komise, a to s ohledem na poměry v České republice.

Keywords in original language

European Green Deal; Evropská unie; ochrana ovzduší; směrnice; akční plán; politika životního prostředí.

Abstract

The goal that has been set for this contribution is to take a closer look at the goals and ambitions of the European Commission in the area of Ambient Air Quality focusing on the goal of zero pollution and even more extensive greening of the industry. These goals shall be met with legal measures as well as financial measures arising from public finances. These measures shall be hereby analysed and shall undergo critical reflexion along with the set-up goals. This process shall point out which of the goals are close to unreal or too ambitious with regard to the conditions valid in the Czech Republic.

Keywords

European Green Deal; European Union; Air Protection; Directive; Action Plan; Environmental Policy.

1 Úvod

European Green Deal (nebo též Zelená dohoda pro Evropu) je plán Evropské komise jakožto výkonného orgánu Evropské unie obsahující opatření, pomocí kterých má Evropská komise, potažmo Evropská unie, za cíl dosáhnout uhlíkové neutrality a transformace hospodářství do udržitelné a ekologičtější podoby bez nadměrného zatěžování životního prostředí a zvyšování využívání přírodních zdrojů. Jednou z oblastí politik, či dílčím cílem, kterého má být dosaženo, je odstranění znečištění.¹ Tímto je myšleno mj. dosažení nulového znečištění ovzduší. Evropská komise v květnu 2021 přijala a představila Akční plán pro nulové znečištění s cílem snížit úroveň znečištění a zároveň úplně předejít vnikání znečišťujících látek do ovzduší.² Jedná se o široký a ambiciózní plán zahrnující přezkum právních předpisů a (technických) norem v oblasti kvality ovzduší, jehož realizace již započala za účelem sjednocení závazných hodnot s hodnotami pro ochranu lidského zdraví předepsanými Světovou zdravotnickou organizací. Další ambicí Komise je decentralizace agendy snižování úrovně znečištění a přenesení značné části působnosti též na úroveň místních samospráv, kdy dobrou místní správou bude dosaženo lokálně, a tím zprostředkovaně též plošně, lepší kvality ovzduší. S problematikou zlepšování kvality ovzduší je úzce spjat také průmysl. Zde je cíl zřejmý, dále snižovat přípustné množství emitovaných znečišťujících látek z průmyslových zařízení. Revidovány mají být jak sekundární právní akty EU zabývající se průmyslovým znečištěním, tak doprovodné technické předpisy. Mimo legislativní rovinu předpokládá Komise také značné uplatnění finančních nástrojů. Základní principy fungování financování této celoevropské přeměny jsou popsány v tzv. Mechanismu spravedlivé přeměny a hlavními zdroji financí má být tzv. Fond spravedlivé přeměny a Modernizační fond.³ Je však otázkou, zda

¹ Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. 2020. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Evropská komise* [online]. 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf

³ The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind. *Evropská komise* [online]. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_en

jsou takové ambice v oblasti ochrany ovzduší na místě? S ohledem na současný stav plnění závazků v oblasti ochrany ovzduší, které plynou ze stávající evropské legislativy, se dá vyvodit, že členské státy EU mají nemalé problémy naplňovat i v současnosti platné standardy životního prostředí, je tedy vhodné, aby jim byly na bedra nakládány závazky další? Jednání Evropské komise se na první pohled zdá jako velice ambiciózní pro-environmentální politika, kterou v současné době starý kontinent potřebuje, na druhou stranu je v případě vytváření politiky, která ovlivní 27 suverénních států s více než 440 miliony obyvateli, postavit budoucí závazky na pevných základech tak, aby bylo možné jich dosáhnout, či se k jejich dosažení alespoň efektivně přibližovat. Jakým způsobem tento úkol pojala a realizuje Evropská komise, a co z tohoto jednání vyplývá pro Českou republiku, bude obsahem tohoto příspěvku.

2 Odstranění znečištění jako oblast politiky Zelené dohody pro Evropu

V prosinci 2019 byla Evropskou komisí představena Zelená dohoda pro Evropu⁴ jako plán pro vytvoření udržitelného hospodářství Evropské unie adaptujícího se na probíhající změnu klimatu s důrazem na vysokou úroveň ochrany životního prostředí jako nejvyšší hodnoty.⁵ Tato dohoda sestává celkem 9 oblastí politik, kdy naplňování jejich dílčích cílů má v rámci synergického efektu pomoci dosáhnout obecných cílů, které jsou stanoveny pro Dohodu jako celek. Jednou z těchto oblastí politik je též Odstranění znečištění. Pod touto politikou jsou sdružena opatření, která se týkají znečištění složek životního prostředí, zejména ovzduší, půdy a vody. Pro účely tohoto příspěvku bude pozornost věnována výhradně oblasti ovzduší.

⁴ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Evropské Radě, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Zelená Dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. 2019. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

⁵ Např. čl. 3 Smlouvy o Evropské unii. *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF; čl. 191 Smlouvy o fungování Evropské unie. *EUR-Lex* [online]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

V oblasti ochrany ovzduší a snížení jeho znečištění a znečišťování⁶ jsou obecně stanoveny následující cíle a obecně definované způsoby, jak jich dosáhnout. Prvním definovaným cílem je nulové znečištění neboli (úplně) předcházení vniku znečišťujících látek do ovzduší za účelem ochrany zdraví lidí a ochrany ekosystémů. Dalším cílem je přezkum platných norem kvality ovzduší, které by se dle záměrů Evropské komise měly přibližovat či být totožné s pokyny, které v oblasti ochrany zdraví vydává Světová zdravotnická organizace. Aby bylo dosaženo určité úrovně efektivity při dosahování požadovaných cílů, je stanoven též nárůst podpory místním orgánům, které budou prosazovat opatření k dosažení čistšího ovzduší na lokální úrovni. V neposlední řadě se jedná též o cíle zaměřené na průmysl, v rámci těchto cílů má být dosaženo snížení úrovně znečišťování z průmyslových zařízení, tedy zpřísnění emisních limitů a emisních stropů.⁷

3 Nulové znečištění – cíl v oblasti ochrany ovzduší

Prvním a jedním z nejambicióznějších cílů Zelené dohody pro Evropu je stanovení požadavku na nulové znečištění. Je všeobecně známo, že znečištění ovzduší je častou příčinou předčasných úmrtí, či závažných zdravotních komplikací. Potvrzuje to např. také Zpráva o kvalitě ovzduší, která byla v listopadu 2020 publikována Evropskou agenturou pro životní prostředí⁸. Dle této zprávy v roce 2018 zemřelo předčasně z důvodu expozice jemným suspendovaným částicím v evropských zemích přibližně 417 000 osob, kdy 379 000 úmrtí byla úmrtí z členských států EU⁹. Stanovením cíle nulového znečištění chce Evropská komise bojovat proti negativním vlivům znečištěného ovzduší na lidské zdraví, ale také na ekosystémy a biodiverzitu, která je nejen z důvodu nadměrného znečištění, v současné době

⁶ Ochranu ovzduší lze obecně rozdělit na dvě části, ochranu proti znečištění ovzduší a ochranu proti znečišťování ovzduší, kdy první jmenovaná směřuje na znečištění, které již v ovzduší obsaženo je, a na jeho odstranění a druhá směřuje k minimalizaci a prevenci vnikání nového znečištění do ovzduší z (nejen) antropogenních zdrojů znečišťování ovzduší.

⁷ Informační leták k oblasti politiky „Odstranění znečištění“. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/fs_19_6729

⁸ Zpráva o kvalitě ovzduší v Evropě. *Evropská agentura pro životní prostředí* [online]. 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

⁹ Započítáno je i Spojené království Velké Británie a Severního Irsku.

ohrožena masovým vymíráním.¹⁰ Pro dosažení tohoto cíle byl vydán Akční plán pro nulové znečištění, k němuž byla vydána oficiální tisková zpráva¹⁰.

3.1 Akční plán pro nulové znečištění

Jedná se o nejnovější¹¹ dokument v oblasti politiky Odstranění znečištění, který byl prezentován Evropskou komisí poprvé dne 12. května 2021. Cíl nulového znečištění je v Akčním plánu definován následovně „*znečištění ovzduší, vody a půdy je sníženo na takovou úroveň, která není nadále považována za škodlivou pro lidské zdraví a přírodní ekosystémy a která respektuje meze únosnosti znečištění planety Země, a tím vytváření životní prostředí bez znečišťujících látek.*“ Akční plán má mimo jiné též nastavit cíle nulového znečištění pro cílový rok 2030. Tyto cíle nejsou o nic méně ambiciózní než samotný cíl nulového znečištění. Jedná se např. o snížení úmrtnosti v důsledku špatné kvality ovzduší o 55 % nebo snížení množství ekosystémů ohrožených zhoršenou kvalitou ovzduší o 25 %. Evropská komise označuje jako jeden z důvodů stanovení těchto dílčích cílů i pandemii COVID-19 s odkazem, že klesla úroveň znečištění. Částečně tento trend potvrzují i měření, která v podmínkách ČR provádí Český hydrometeorologický ústav, byť se ve zprávě ČHMÚ ke kvalitě ovzduší v ČR v roce 2020 objevuje dovětek, že hodnocení vlivů nouzového stavu na kvalitu ovzduší je velmi komplikované a nejvýznamnějším faktorem zlepšení kvality ovzduší jsou spíše meteorologické podmínky než samotná pandemie, resp. nouzový stav a s ním spojené restriktce.¹² Nastávající post-COVIDový čas by dle Akčního plánu měl být využit jako možnost transformace vstříc nulovému znečištění, byť některá data napovídají, že snížení znečištění je záležitost sektorová, tedy naopak v některých oblastech došlo v důsledku pandemie ke stagnaci, či zvýšení úrovně znečištění.¹³ Komise též představila tzv. hierarchii nulového

¹⁰ Sdělení Evropské komise. Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: “Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil”. *Evropská komise* [online]. S. 2. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf

¹¹ Nejnovější ke dni odevzdání příspěvku, tj. 27. 6. 2021.

¹² Tisková zpráva ČHMÚ ke kvalitě ovzduší publikovaná 18. ledna 2021. *ČHMÚ* [online]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/tiskove_zpravy/2021/Rocni-zprava-2020_souhrn.pdf

¹³ Takovou oblastí je např. sektor lokálního vytápění, které bylo z důvodu zákazů vycházení, příkazovaných prací z domova, uzavření škol apod. v rámci topné sezóny naopak více v provozu, než za běžného stavu. Viz např. <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/nouzovy-stav-ovlivnuje-take-kvalitu-ovzdusi-pusobit-muze-i-n/r~9dab5da8872d11ebbfd0cc47ab5f122/>

znečištění, tato hierarchie je *de facto* převrácením současného přístupu ke znečištění antropogenního původu, byť primární právo EU stanovuje již v současné době přístup, který je Komisí jako inovativní představován¹⁴. Tento „nový“ přístup je založen na preventivním přístupu s ohledem na předběžnou opatrnost. Není-li možné takový přístup aplikovat, má se dostavit kontrola a minimalizace znečištění. Jako poslední krok, nejsou-li uplatitelné dva předchozí, je stanovena eliminace znečištění a okamžitá náprava přímo u zdroje. Z takto nastaveného systému lze identifikovat tendence k absolutně bezemisní politice nejen v oblasti skleníkových plynů. Je však velkou neznámou, zda v současných podmínkách členských států lze vůbec přejít na takovou bezemisní politiku v situaci, kdy ne jeden členský stát má ze značné části založen energetický sektor a částečně i sektor průmyslu na těžbě a energetickém využití uhlí.¹⁵ Tento potenciální problém se týká i České republiky, která v současné době disponuje 9 uhelnými doly, které z České republiky dělají 3. největšího producenta uhlí v EU.¹⁶ Taková je základní vize Evropské komise v oblasti politiky Odstranění znečištění, resp. v rámci Akčního plánu pro nulové znečištění. Z materiálu samotného lze vyčíst, že na mnoha místech se opravdu jedná pouze o vize, či spíše zbožná přání Komise, která se např. v rámci ambiciózních cílů standardů kvality ovzduší neopírají o data, která by nasvědčovala tomu, že EU jako celek či jednotlivé členské státy jsou schopny naplnění všech či části těchto cílů. Absentuje tedy analýza toho, zda je předkládaný plán vůbec realizovatelný, resp. zda jeho realizace přinese kýžený efekt, pokud není vyhodnoceno, zda jsou členské státy EU schopny cíle plnit a opatření naplňovat. Dalším nedostatkem, který lze Akčnímu plánu jako celku vytknout, a to s ohledem na jeho prosazování, byť jako celku, či jeho jednotlivých částí, je jeho právní nezávaznost. Toto je skutečnost, která je k tíži každému

¹⁴ Čl. 191 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

¹⁵ 41 regionů ve 12 členských státech bude muset podstoupit téměř kompletní restrukturalizaci pracovního trhu v těchto regionech, neboť v sektoru energetiky je zde zaměstnáno 240 tisíc lidí. HOSNEDLOVÁ, Pavla. Odklon od uhlí nebude jednoduchý. Podepíše se na celé ekonomice i společnosti. *EURACTIV.cz* [online]. 21. 2. 2020; aktualizováno 25. 10. 2020. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/odklon-od-uhli-nejbude-jednoduchy-podepise-se-na-cele-ekonomice-i-spolecnosti/>

¹⁶ ZACHOVÁ, Aneta. Málo obnovitelných zdrojů, závislost na uhlí a špatné silnice. Komise vystavila Česku vysvědčení. *EURACTIV.cz* [online]. 21. 2. 2020. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energetika/news/malo-obnovitelnych-zdroju-zavislost-na-uhli-a-spatne-silnice-komise-vystavila-cesku-vysvedceni/>

obdobnému dokumentu, jež v oblasti prosazování určité politiky vznikne. Jedná se skutečně pouze o politickou proklamaci, jakousi první vlašťovku na dlouhé cestě k finálnímu výsledku v podobě právního předpisu Evropské unie, kdy nelze bez upozornění na enormní množství nejistoty dopředu proklamovat žádný konkrétní závěr, či efekt nastupujících změn.

4 Kvalita ovzduší

Ambice, které jsou do Zelené dohody pro Evropu vkládány, lze rozlišit na ambice v oblasti zlepšování kvality ovzduší a ambice v oblasti environmentalizace průmyslu. Tento příspěvek, jak vyplývá již z názvu, se zaměřuje na problematiku znečištění ovzduší, jakožto problém kvality ovzduší a ambice Evropské unie v této oblasti. Dále budou tedy více popsány zejména ambice, které Evropská komise sestavila pro oblast kvality ovzduší. Jak bylo uvedeno již výše, v oblasti kvality ovzduší směřují definovaná opatření zejména do oblastí revize stávajících právních předpisů v oblasti kvality ovzduší, tedy stávajících směrnic, a revize standardů kvality ovzduší, která bude navázána na nová doporučení Světové zdravotnické organizace¹⁷. Evropská komise, zdá se, dává do přímé souvislosti výše uvedené počty předčasných smrtí spojené se špatnou kvalitou ovzduší a stanovené standardy kvality ovzduší, resp. stanovené imisní limity a cíle snížení expozice, společně s neefektivitou, resp. částečnou neefektivitou současných směrnic v oblasti kvality ovzduší¹⁸. Takové spojování je však krátkozraké, neboť za předčasné úmrtí spojené se špatnou kvalitou ovzduší jistě nemůže na papíře deklarovaná hodnota maximálního přípustného množství určité znečišťující látky, byť je tato hodnota závazná. S tímto úmrtím lze spojovat faktickou činnost znečišťování ovzduší a neefektivní regulaci a to jak v oblasti imisní, tak v oblasti emisní. Souvislost lze tak hledat spíše v nástrojích, kterými Evropská unie členské státy prostřednictvím své legislativy vybavila, či kterými se vybavily členské státy samy. Nebylo-li doposud na mnoha místech EU dosaženo ani současně platných hodnot imisních limitů, nelze naivně očekávat, že pouze přepsání číselných hodnot a s tím spojená nutnost těchto hodnot ze strany

¹⁷ Tato doporučení nebyla ke dni odevzdání tohoto příspěvku publikována.

¹⁸ Sdělení Evropské komise. Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: "Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil". S. 5 v úvodu.

členských států dosáhnout, povede k zázračné nápravě stavu špatné kvality ovzduší na mnoha místech EU. Jak však Evropská komise deklarovala, svůj další postup bude zakládat též na důkladném zhodnocení současně platných právních předpisů na evropské úrovni¹⁹. Slabinou, která způsobuje stagnaci a místy i zhoršování kvality ovzduší, je špatné nastavení regulace dopravy a lokálního vytápění. Závislost na spalování uhlí ve vybraných členských státech způsobuje hlavní problém v nedosahování v současnosti stanovených imisních limitů²⁰. Řešení problému s lokálním vytápěním je třeba rozdělit na rovinu ekonomickou a rovinu regulativní. V rovině ekonomické považuje autor za zásadní, aby existovaly dostatečné finanční kapacity v rámci veřejných rozpočtů, kterými bude aktivně financována obnova zdrojů vytápění. Výměna v současnosti používaných „kotle“ za novější a ekologičtější je zásadní pro minimalizaci emisí z tohoto zdroje znečištění. Finanční mechanismy transformace spojené s Evropským Green Dealem se jeví jako ideální nosiče, kterými je možné financovat, či kofinancovat obnovu zdrojů vytápění. Zaměření by mělo být zejména na lokálním vytápěním nejvíce zasažené regiony EU, tedy lokality, kde jsou nejvyšší koncentrace benzo(a)pyrenu, a také kde jsou provozovány kotle nejhorších vlastností. V rovině regulační se jeví jako efektivní spíše rovina státní než unijní, kdy by mělo dojít k striktními vymáhání již nastavených pravidel regulace lokálního vytápění (viz např. český zákaz kotlů 1. a 2. třídy od 1. 9. 2021), pokud taková pravidla nejsou, tak k jejich bezodkladnému nastavení tak, aby došlo k zastavení provozu zdrojů, které svým provozem tvoří imisní příspěvek benzo(a)pyrenu. Lokální vytápění svým charakterem a spjatostí s bydlením osob je choulostivou oblastí, kde jakýkoliv regulační krok je velmi nepopulární a projevuje se pak v klesání preferencí té strany, která je za takový krok zodpovědná. Je však nutno i s ohledem na data Českého hydrometeorologického ústavu, či Evropská agentura pro životní prostředí konstatovat,

¹⁹ Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Evropské Radě, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Zelená Dohoda pro Evropu. S. 15.

²⁰ Např. v ČR je největší problém lokální vytápění, které produkuje až 98 % emisí Benzo(a)pyrenu a také s plněním pro něj nastaveného imisního limitu má ČR dlouhodobě největší problémy. Kvalita ovzduší v České republice 2019. Benzo(a)pyren). Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/grafroc/19groc/gr19cz/04_2_BaP_v1.pdf

že tyto kroky je třeba dělat, neboť lokální vytápění je přetrvávající a vzrůstající problém v oblasti kvality ovzduší. Evropská komise se ubírá cestou, která stanovuje celostátní závazky v podobě zpřísnování emisních limitů, tyto závazky, resp. odpovědnost za jejich plnění je na jednotlivých členských státech. Ve znatelně menší míře už je pak proaktivní v oblastech, kde by bylo možné doznat zpřísnění regulace, které by mělo dopad na kvalitu ovzduší, a kde by primární odpovědnost ležela právě na Evropské komisi. Takto by se dala označit např. ambice přijmout opatření ke zlepšení kvality ovzduší na úrovni nařízení EU. Jako ideální oblast pro regulaci prostřednictvím nařízení se jeví právě sektor dopravy. Samozřejmě již nyní máme regulaci tzv. EURO norem, která je unifikovaná v rámci celé Unie, nicméně je třeba zamýšlet se i nad jinými oblastmi v rámci dopravy, které by mohly být zregulovány prostřednictvím unifikačními nástroje regulace, a to právě s cílem co největší eliminace rozdílů napříč jednotlivými členskými státy, které pak v důsledku vedou k neefektivitě nastavených režimů a neplnění vytyčených cílů. Zcela jistě je relevantní debata o obecném zákazu dieselových motorů, byť dle autora je tato debata prozatím předčasná a spíše by mělo význam zaměřit se na obecný zákaz starších automobilů a změnu přístupu k plnění emisních požadavků na vozidla. Tím je myšleno, že by měl být již opuštěn koncept, kdy auto plní emisní požadavky v případě, kdy plní požadavky, které byly platné v okamžiku prvního uvedení na trh tohoto vozu, nikoliv požadavky platné v současnosti. Dle autora by byla také k zamyšlení možnost jako nástroj snížení emisí z dopravy použít harmonizaci právní úpravy nízkoemisních zón (NEZ) v rámci evropské směrnice. Harmonizované nastavení cílů vyhlášení NEZ, či harmonizace požadavků na NEZ nebo jejich vyhlášení v rámci legislativy EU, by mohlo přinést výsledky v rámci snižování emisí z dopravy a odlehčení obcím a městům od dopravy.

4.1 Hodnocení stávajících právních předpisů upravujících kvalitu ovzduší

Jako jeden z podkladových materiálů, na základě kterých Evropská komise bude provádět revizi v současné době platných směrnic v oblasti kvality

ovzduší²¹, byl v lednu 2021 publikován Druhý výhled pro čisté ovzduší²². Tento dokument ve velkém čerpá ze závěrů, které publikovala Evropská agentura pro životní prostředí ve své Zprávě „Kvalita ovzduší v Evropě“, která byla publikována v roce 2020⁸. Zde byly deklarovány tři pilíře, na kterých stojí přístup EU k problematice kvality ovzduší. První pilíř zahrnuje normy pro kvalitu vnějšího ovzduší stanovené ve směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší pro přízemní ozon, pevné částice, oxidy dusíku, nebezpečné těžké kovy a řadu dalších znečišťujících látek. Druhý pilíř se skládá z národních závazků snížit emise stanovených ve směrnici o národních závazcích ke snížení emisí. Třetí pilíř zahrnuje emisní normy pro klíčové zdroje znečištění, od emisí z vozidel a lodí po energetiku a průmysl²³. Ve vztahu k plnění norem pro kvalitu vnějšího ovzduší neboli imisních limitů Zpráva ukázala, že zatímco u některých látek došlo od roku 2000 ke snížení úrovně znečištění až o 70 % ve vztahu k hodnotám dosahovaným v roce 2000, např. u amoniaku je celkové snížení pouze okolo 10 % a od roku 2005 emise amoniaku de facto stagnují.²⁴ Jak k tomuto stanovuje Komise ve druhém výhledu „Navzdory celkovému snížení emisí látek znečišťujících ovzduší zůstává ve většině členských států kvalita života v některých exponovaných oblastech zhoršená, protože normy kvality ovzduší stále nejsou dodržovány.“ S ohledem na směrnici o kvalitě vnějšího ovzduší zpráva uzavírá, že v tomto ohledu má převážná část členských států problém s plněním platných hodnot již při současném stavu legislativy, kdy jsou imisní limity výrazně benevolentnější, než ty, které by měly být zveřejněny v rámci nových Doporučení Světové zdravotnické organizace.²⁵

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuťi, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší.

²² Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Druhý výhled pro čisté ovzduší. *Evropská komise* [online]. 2021. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0003&from=EN>

²³ *Ibid.*, s. 1–2.

²⁴ *Ibid.*, s. 3.

²⁵ „V roce 2019 vykazalo 23 členských států překročení alespoň jedné normy kvality ovzduší, a to alespoň u jedné znečišťující látky alespoň na jednom místě – včetně sedmnácti členských států, které překročily unijní normy kvality ovzduší u NO₂, čtrnácti, které je překročily u PM₁₀, čtyř u PM_{2,5} a jednoho u SO₂.“ *Ibid.*, s. 5.

Ve Druhém výhledu se Komise dále zaměřila na kontrolu účelnosti směrnic o kvalitě vnějšího ovzduší. Dospěla k závěru, že navzdory tomu, že unijní normy kvality ovzduší přispěly ke klesajícímu trendu překračování mezních hodnot a expozice obyvatel překročeným hodnotám, jsou přetrvávající nedostatky v plnění norem kvality ovzduší v některých případech příliš velké²⁶. Stejně tak byla konstatována malá ambicióznost ve vztahu k hodnotám prachových částic PM_{2,5}, kdy hodnoty Světové zdravotnické organizace jsou i v současné době znatelně přísnější než hodnoty stanovené ve směrnici 2008/50/ES. Ve vztahu k proběhlému hodnocení bylo též stanoveno, že v rámci revizí navazujících na Zelenou dohodu pro Evropu dojde též ke zlepšení úpravy monitoringu a úpravy plánů kvality ovzduší.

4.2 Monitoring kvality ovzduší jako prostředek ke zlepšení kvality ovzduší

V rámci oficiálního představení Zelené dohody pro Evropu, resp. v rámci sdělení, kterým byla Dohoda prezentována⁴, Evropská komise trochu více rozvedla své vize. Je stanoveno, že zlepšování kvality ovzduší má dopomoci zlepšení monitoringu v oblasti kvality ovzduší, jehož prostřednictvím má Společenství dosahovat vyšší míry informovanosti o jeho příčinách, o původu vzniku, ale také napravovat stávající situaci. Z takto koncipované zprávy není jasné, jakým způsobem může monitoring dopomoci nápravě, neboť monitoring sám o sobě, není nástroj realizace opatření ke snižování úrovně znečištění ovzduší. Nejspíše je tak myšleno, že pomocí monitoringu bude jasnější, kde a co je původcem znečištění ovzduší a bude tedy možné lépe zacílit opatření, kterými bude škodlivý stav napraven. Ve spojitosti s monitoringem je třeba též poznamenat, že monitoring je v současné době činnost, kterou provádí členské státy a tyto poté svá data poskytují mj. Evropské komisi²⁷. Sama Evropská komise při vyhodnocování stavu kvality ovzduší vychází zejména z dat, která poskytnou členské státy, jedná se tedy o opatření, které nebude realizováno Evropskou komisí, která nedisponuje monitorovací sítí stanic, ale o opatření, jehož provádění bude

²⁶ Druhý výhled pro čisté ovzduší, s. 5.

²⁷ Čl. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050&from=CS>

v dispozici členských států. Tento cíl a jeho naplňování tak bude spíše v rukou členských států, než Evropské komise. Byť se v tomto ohledu jedná o sdílenou pravomoc EU a členských států, způsob, jakým má být cíle dosahováno, napovídá, že se jedná spíše o jakou stanovovací pravomoc EU a realizační povinnost členských států. Takový přístup může způsobit do budoucna problémy, jelikož stanovený cíl a způsob, jak jej dosáhnout se nezdá být dostatečně koordinován mezi orgány EU a členskými státy jako konstituenty EU. Navíc bude-li docházet k masivnímu rozšiřování monitorovací sítě v rámci celé Evropské unie a tento postup bude koordinován shora Evropskou komisí, a nebude se tedy jednat o dobrovolný krok toho kterého členského státu EU, lze očekávat, že také může dojít k nárůstu soudních řízení, jejichž předmětem bude nárokování možnosti ingerence jedince do konkrétních umístění jednotlivých monitorovacích stanic. Tato situace již byla v rámci řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie řešena, nicméně i s ohledem na plánovanou revizi směrnic o kvalitě ovzduší je možné, že lze v této oblasti čekat posun, který umožní též nové soudní přezkoumání současného státu quo v této otázce. Před Soudním dvorem Evropské unie byly v rámci řízení o předběžné otázce věc C-723/17 řešeny otázky, zda ze směrnice 2008/50/ES vyplývá právo jednotlivce domáhat se (soudně) umístění monitorovací stanice, jestliže členský stát stanici neumístil v souladu s požadavky směrnice, a případně zda lze soudně orgán členského státu k takovému umístění donutit? Druhá předložená otázka směřovala k výkladu „překročení imisních limitů“, je takovým překročením, pokud průměrovaná hodnota je vyšší než imisní limit na jedné stanici v rámci zóny nebo aglomerace, nebo je překročením stav, kdy je hodnota vyšší než imisní limit na základě průměru výsledků měření na všech stanicích v dané zóně nebo aglomeraci. Z pohledu zaměření tohoto článku a výše uvedenému tvrzení ohledně soudních řízení má zásadní význam první předběžná otázka. V původním řízení před vnitrostátním soudem se žalobci domáhali prohlášení toho, že region Brusel-město nedodržel podmínky pro posuzování úrovně znečištění stanovené směrnicí 2008/50/ES, a též požadovali nařízení umístění měřících lokalit v jim stanovených místech odpovídajících požadavkům směrnice 2008/50/EU. Příslušný soud má za to, že žalovanému příslušný diskreční pravomoc v rámci umístění měřících lokalit, a proto není

jasné, zda má dánu pravomoc tento spor rozhodnout. S ohledem na skutečnost, že tato problematika není směrnicí přímo řešena, obrátil se na Soudní dvůr s předběžnou otázkou. Soudní dvůr v první předběžné otázce odpověděl, že směrnice stanovuje požadavky na umístění monitorovacích stanic, které je absolutně nutné naplnit, jinak nejsou členským státem plněny povinnosti mu směrnicí uložené, nicméně pokud kritéria naplňuje vícero lokalit, je na příslušných vnitrostátních orgánech, aby v rámci své posuzovací pravomoci vybraly konkrétní polohu monitorovacích stanic. Pravomoc vnitrostátních orgánů je omezena účelem a cíli stanovenými ve směrnici 2008/50/EU, nelze tedy vybrat místa formálně splňující kritéria daná směrnice avšak tak, aby nebylo minimalizováno riziko zjištění překročení imisních limitů.²⁸ Riziko nárůstu možných soudních řízení v případě, že bude revidována směrnice ve smyslu revize požadavků na umístění monitorovacích stanic, zakládá autor na tom, že Soudní dvůr Evropské unie konstatoval, že zde existuje právo jednotlivce domáhat se (i soudně) alespoň přezkoumání splnění kritérií pro umístění monitorovacích stanic. Je tak možné, že v případě, že budou kritéria změněna a u některých monitorovacích stanic tak bude na stole otázka, zda i nadále splňují kritéria pro jejich umístění, budou jednotlivci žijící v lokalitách se zhoršenou kvalitou ovzduší nebo jednotlivci se zvýšeným zájmem o životní prostředí a životní podmínky v místě jejich bydliště, žádat přezkoumání splnění směrnicí stanovených kritérií pro umístění monitorovacích stanic.

4.3 Plány kvality ovzduší jako prostředek ke zlepšení kvality ovzduší

Důležitost plánů kvality ovzduší, či v českém prostředí programů zlepšování kvality ovzduší²⁹, spočívá v tom, že se jedná o základní strategické dokumenty na úrovni jednotlivých členských států. Byť jsou státy povinny zpracovat na základě čl. 6 směrnice (EU) 2016/2284 Národní programy omezování znečištění ovzduší, v českém prostředí Národní program snížení

²⁸ Viz Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 26. června 2019, *Lies Craeynest a další proti Brussels Hoofdstedelijke Gewest a Brussels Instituut voor Milieubeheer*, věc C-723/17. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-723/17&language=CS>

²⁹ § 9 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-201>

emisí³⁰, jejichž prostřednictvím má být dosaženo národních emisních stropů pro jednotlivé znečišťující látky stanovených každému členskému státu, tyto dokumenty se vztahují primárně na povinnosti plynoucí samotným členskými státy. Povinnost dosáhnout a nepřekračovat národní závazky ke snížení emisí znečišťujících látek je povinnost, která plyne členskému státu, nikoliv zprostředkovaně jednotlivcům.³¹ Naopak prostřednictvím plánů kvality ovzduší, které jsou vypracovány pro zóny a aglomerace, jakožto jednotky na které se území členských států pro účely managementu kvality ovzduší dělí, se opatřeními na této regionální úrovni mají členské státy snažit dosáhnout hodnot imisních limitů, které jsou pro jednotlivé znečišťující látky stanoveny. S ohledem na regionální charakter těchto plánů, je tak lépe možné zacílit na konkrétní zdroje znečištění v daném území a tím zprostředkovaně zajistit efektivní dosahování imisních limitů. Z toho důvodu jsou dle názoru autora plány kvality ovzduší základním kamenem koncepčního přístupu ke zlepšování kvality ovzduší. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí jsou jeden z novějších nástrojů právní regulace, který našel uplatnění v právu životního prostředí a který je mnohdy do českého právního řádu implementován na základě požadavků směrnic Evropské unie. Koncepční nástroje lze zařadit do skupiny nástrojů, které působí na ochranu životního prostředí přímo, a to z důvodu jejich právní závaznosti dané buďto povinností jejich zpracování, obsaženými závaznými částmi, závaznými ukazateli, nebo například povinností jejich zohledňování při aplikaci nástrojů administrativně-právních. Samostatně tvoří svébytnou skupinu nástrojů přímého působení zahrnující dokumenty pojmenované jako programy, plány, koncepce apod.³² Význam koncepčních nástrojů jakožto nástrojů ochrany životního prostředí spočívá v jejich vlivu na šetrné využívání přírodních zdrojů, na zajišťování trvale udržitelného rozvoje³³ a např. v důrazu na uplatňování, poměrování a ochranu veřejných zájmů. Plány kvality ovzduší, jakožto

³⁰ § 8 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

³¹ Čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=CS>

³² DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 40.

³³ DAMOHORSKÝ a kol., op. cit., s. 40; nebo JANČÁŘOVÁ, Ilona et al. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 24.

koncepční nástroje³⁴ na úseku ochrany ovzduší, jsou členské státy povinny zpracovat v případě, že dojde k překročení limitních hodnot pro jednotlivé znečišťující látky³⁵. Ve svých hodnoceních a návrzích dalšího postupu pak Evropská komise tyto plány kvality ovzduší označila jako jeden ze stěžejních směrů, ve kterém je třeba zvýšit efektivitu a harmonizaci právní úpravy na unijní úrovni.³⁶ Byl stanoven obecný požadavek na zlepšení vynutitelnosti pravidel a požadavků, které jsou unijními předpisy stanoveny, který vycházel též z veřejné konzultace, kterou Evropská komise iniciovala. Nedostatek v tomto ohledu byl častým důvodem, který se v reakcích v rámci veřejné konzultace objevoval jako nedostatek současné legislativy v oblasti kvality ovzduší.³⁷ Úkol, který z uvedených zjištění si Evropská komise stanovila v rámci zlepšení legislativy v oblasti kvality ovzduší, je větší podpora místních samospráv za účelem dosažení zlepšení kvality ovzduší. Byť i současné směrnice zajistily vytvoření kompaktního a rozsáhlého systému posuzování a vyhodnocování kvality ovzduší, a to mj. též vytvořením institutu plánů kvality ovzduší, ve vztahu k transformaci nasbíraných dat do adekvátní podoby strategického nástroje ke zlepšení kvality ovzduší vykazuje systém dílčí nedostatky či příležitosti ke zdokonalení, neboť současné plány kvality ovzduší, byť vydány jsou, nezajistily dosažení imisních limitů.³⁸ Možným „pachatelem“ výše uvedeného nedokonalého stavu může být neexistující požadavek na právní závaznost plánů kvality ovzduší, který pak v důsledku může způsobovat nevymahatelnost opatření v nich uvedených, a to např. i ve vztahu k nižším článkům státní správy, případně orgánům samosprávy. Není-li např. dána závaznost plánů kvality ovzduší ve vztahu k určité složce státní

³⁴ Ke koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí obecně vizte např. DIENSTBIER, Filip. Procesněprávní aspekty vytváření a užití koncepčních nástrojů ochrany životního prostředí. In: DAMOHORSKÝ, Milan a Vojtěch STEJSKAL (eds.). *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Vodňany, 2003, s. 73–74; JANČÁŘOVÁ, Ilona. Koncepční nástroje ochrany ovzduší. In: DAMOHORSKÝ, STEJSKAL, op. cit.

³⁵ Čl. 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES o kvalitě vnějšího ovzduší a o čistším ovzduší pro Evropu.

³⁶ Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives. *Evropská komise* [online]. 2019, s. 87. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/SWD_2019_427_F1_AAQ%20Fitness%20Check.pdf

³⁷ *Ibid.*, s. 112.

³⁸ Počáteční posouzení dopadů. Revize Směrnic ke zlepšení kvality ovzduší. *Evropská komise* [online]. 2019, s. 2. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Revision-of-EU-Ambient-Air-Quality-legislation>

správy, případně územní samosprávě, pak nejsou tyto orgány povinny z těchto programů vycházet ani se jimi sami řídit. To může mít v důsledku negativní vliv na ochranu ovzduší např. tím, že imisní limity a opatření uvedená v plánech kvality ovzduší respektovány již ve fázi územního plánování. Dochází pak k nežádoucímu umístování zdrojů znečišťování v nevyhovujících lokalitách. Je tedy dle Evropské komise třeba jejich těžiště přesunout více, a dát větší manipulační prostor, místním samosprávám namísto centrálních orgánů států. Tímto zefektivněním plánů kvality ovzduší jako jednoho z ústředních nástrojů zlepšování kvality ovzduší má být docíleno též zlepšení schopnosti dosáhnout stanovených cílů v oblasti kvality ovzduší, které jsou součástí politiky Odstranění znečištění v rámci Zelené dohody pro Evropu. Stanovená strategie Evropské komise však může v několika ohledech v podmínkách jednotlivých členských států narážet, nejinak tomu může být i v případě České republiky, která, co se týče zlepšování kvality ovzduší, není v rámci EU žádným premiantem. V případě přesunu pravomocí více k místním samosprávám je možné označit jako důvodnou obavu nemožnost zajištění odpovídající úrovně expertízy při analyzování, vyhodnocování a koncipování regulace. Nelze (reálně) požadovat, aby byla úroveň odbornosti osoby zodpovědné za zpracování nějakého opatření uvedeného v plánu kvality ovzduší (a všech předcházejících, souvisejících a následujících činností) na úrovni obce totožná či srovnatelná s osobou zabývající se kvalitou ovzduší na Českém hydrometeorologickém ústavu. Stejně tak však toto nelze, zajistit ani v případě porovnání mezi obcemi, postavíme-li vedle sebe osoby působící v orgánech velkých měst a osoby figurující v rámci venkovských obcí. Dále se lze obávat, že v případě malých obcí bude docházet k významnému úbytku efektivity přijatých opatření, neboť reprezentace obce, zodpovědná za implementaci plánů kvality ovzduší, nebude mít zájem vystupovat proti soukromým zájmům obyvatel obce, či je zatěžovat dalšími povinnostmi plynoucími z plnění opatření. V takovém případě bude kladen důraz na měkké nástroje, které však s ohledem na kýžený cíl nebudou dostatečně efektivní, aby bylo cíle – nulového znečištění – dosaženo.

5 Ambice EU v oblasti kvality ovzduší v podmínkách České republiky

Ambice, které si Evropská komise pro celou Evropskou unii v Zelené dohodě pro Evropu stanovila, mohou v podmínkách České republiky zásadním způsobem narazit. Prvním signálem tohoto možného neúspěchu je skutečnost, že Česká republika má při plnění úkolů a cílů v oblasti kvality ovzduší problémy již za současného nastavení jak standardů kvality ovzduší, tak i s využíváním, resp. efektivním a užitečným využíváním, plánů kvality ovzduší.

5.1 Standardy kvality ovzduší v podmínkách České republiky

V návaznosti na záměr Evropské komise zpřísnovat imisní limity v návaznosti na doporučení Světové zdravotnické organizace je třeba si uvědomit, jak je na tom Česká republika ve vztahu k plnění těchto závazků, tj. plnění imisních limitů v současné době. Od roku 2012, kdy byly do současné legislativy vloženy současné imisní limity, v České republice nebyl rok, kdy by nedošlo alespoň k jednomu překročení imisního limitu pro alespoň jednu znečišťující látku^{39,40}. I v letošním roce již došlo k překročení imisních limitů, a to pro částice PM₁₀ na monitorovacích stanicích v Ostravě-Radvanicích, Věrnovicích a Karviné, a pro oxid uhelnatý na monitorovací stanici Brno-Zvonarka. Zde je třeba opět upozornit, že nová doporučení Světové zdravotnické organizace ještě nebyla zveřejněna, následující srovnávání tedy bude založeno na doposud platných doporučením z roku 2005⁴¹. V ČR se (v rámci antropogenního znečištění) jako největší problém jeví jemné prachové částice a polyaromatické uhlovodíky, zejména benzo(a)pyren⁴², a lokálně oxidu

³⁹ Tabulární ročenky Českého hydrometeorologického ústavu (2012–2019). Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/tab_roc/tab_roc_CZ.html

⁴⁰ Předběžný přehled překročení imisních limitů počítáno jak z operativních dat (zatím neverifikovaných), tak i verifikovaných (2020 a 2021). Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web_generator/exceed/index_CZ.html

⁴¹ Air Quality Guidelines. Global update 2005. Particulate Matter, Ozone, Nitrogen dioxide, Sulphur Dioxide. *Světová zdravotnická organizace* [online]. 2005. Dostupné z: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf

⁴² Článek 7: Stav – Analýza úrovně znečištění ovzduší (imisní analýza). Aktualizace Národního programu snižování emisí. *Ministerstvo životního prostředí ČR* [online]. 2019, s. 45–56. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_dokumenty/\\$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2019-final-20200217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_dokumenty/$FILE/000-Aktualizace_NPSE_2019-final-20200217.pdf)

dusíku. Původce tohoto znečištění lze hledat zejména v lokálním vytápění, dopravě a přeshraničním přenosu. V současné době jsou tedy v ČR platné imisní limity vycházející ze směrnice 2008/50/ES, pro problematické látky⁴³. Pro jemné částice PM jsou imisní limity s dobou průměrování 1 rok stanoveny v hodnotě $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (PM_{10}) a $25 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ($\text{PM}_{2,5}$) zatímco hodnoty v doporučení Světové zdravotnické organizace jsou stanoveny v hodnotách $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (PM_{10}) a $10 \mu\text{g}/\text{m}^3$ ($\text{PM}_{2,5}$). Pro oxidy dusíku je pak stanoven imisní limit pro dobu průměrování 1 kalendářní rok v hodnotě $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, v doporučení Světové zdravotnické organizace je uvedena hodnota stejná, tj. $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Ve vztahu k NO_x je nutno uvést, že v podmínkách ČR je se soustavným překračováním imisního limitu problém pouze na monitorovacích stanicích v Brně a Praze³⁴ a s ohledem na nejnovější data pouze na monitorovací stanici Praha-Legerova (hot-spot). Znova je třeba připomenout, že hodnoty z doporučení jsou hodnoty staré téměř 16 let. Tyto hodnoty jsou jednou, resp. více než jednou, tak přísné, než imisní limity stanovené na úrovni EU ve směrnici 2008/50/EU. Výše uvedené limitní hodnoty nejsou v ČR doposud dosahovány a každoročně dochází k jejich překročení. Nejen to je důvod, proč jsou ze strany Evropské komise proti České republice v současné době vedena dvě řízení o porušení unijního práva pro překračování imisních limitů pro částice PM_{10} a NO_x ⁴⁴. Je-li v současné situaci v ČR problém dodržovat imisní limity, jejichž hodnota je o více než 100 % benevolentnější než hodnota v doporučení Světové zdravotnické organizace, je třeba si položit otázku, jakým způsobem má být ČR schopna v následujících letech, kdy by mělo ke zpřísnění na unijní úrovni dojít, plnit závazky plynoucí z unijní literatury, když není schopna zajistit plnění imisních limitů platných v současné době, a to po dobu více než 10 let. Žádná z doposud aplikovaných opatření nezajistila adekvátní snížení úrovně znečištění tak, aby nebyly hodnoty imisních limitů překračovány, a tedy nevznikala ČR povinnost vypracovávat pro zóny a aglomerace plány kvality ovzduší, jak stanovuje směrnice 2008/50/ES. Důvodů může být několik, jako jeden

⁴³ Látky, u kterých soustavně dochází k překračování imisních limitů na území ČR. Viz Ibid., s. 45–56.

⁴⁴ Zpráva o činnosti Vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2019. *Vláda ČR* [online]. S. 138 a 141. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2019.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2019.pdf)

lze označit nesprávně nastavenou legislativu. Jako podpora tohoto důvodu svědčí skutečnost, že donedávna platné plány kvality ovzduší byly hromadně rušeny správními soudy⁴⁶, v rámci odůvodnění tohoto postupu soudů bylo shodně uváděno, že legislativa nastavená neumožňuje stanovení efektivních opatření a nedostatečně vybavuje Ministerstvo životního prostředí pravomocí ukládat povinnosti, které pak ale nemá zákonnou možnost vymoci. Zároveň z imisních analýz uvedených v plánech kvality ovzduší vyplývá, že jádro problému znečištění ovzduší a překračování imisních limitů často leží mimo sféru vlivu odpovědného subjektu – Ministerstva životního prostředí, které nedisponuje pravomocí nějak situaci ovlivnit, a odpovědné subjekty se k akci nemají. Takto můžeme hovořit o problematice regulace znečištění z dopravy, kdy opakujícím se argumentem pro nevyhlašování nízkoeemisních zón je neexistující, či nedokončená páteřní a stěžejní dopravní infrastruktura, tedy nedostavěné dálnice, nedostavěné nebo neexistující obchvaty měst a obcí, zde leží řešení problému na bedrech Ministerstva dopravy, případně krajů a obcí, jež jsou vlastníky příslušných komunikací. Důvodem trvajících překračování imisních limitů v případě benzo(a)pyrenu je dle autora příliš benevolentně nastavený zákaz kotlů 1. a 2. třídy, který vejde v účinnost až 1. září 2022.⁴⁵

5.2 Plány kvality ovzduší v podmínkách České republiky

V období září 2020 až leden 2021 vydalo Ministerstvo životního prostředí aktualizované plány kvality ovzduší pro všechny zóny a aglomerace na území ČR.⁴⁶ Tyto plány byly vydány, neboť ve všech zónách a aglomeracích došlo k překročení imisních limitů a Ministerstvu životního prostředí vznikla povinnost plány kvality ovzduší vydat, resp. aktualizovat, na základě § 9 odst. 1 a 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Oproti předcházejícím plánům kvality ovzduší, z nichž některé

⁴⁵ § 41 odst. 16 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-201>

⁴⁶ Aktualizované programy zlepšování kvality ovzduší 2020+. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2021. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/aktualizace_programu_zlepsovani_kvality_ovzduisi_2020

byly následně judikatorně částečně zrušeny⁴⁷, které obsahovaly širokou škálu opatření, která mají zajistit plnění imisních limitů v dané zóně nebo aglomeraci, v současně platných plánech kvality ovzduší nacházíme (obecně vzato) pouze 2 nová opatření, z nichž jedno je koncipováno jako opatření k účinnému provádění kontrol dodržování zákonných povinností a vynuovení jejich plnění a druhé je koncipováno jako opatření informační a osvětové tedy nikoliv opatření, jehož prostřednictvím má být přímo zlepšována kvalita ovzduší.⁴⁸ Ve zbytku plány neobsahují žádná nová opatření, případně aktualizují opatření stávající, nebo pouze hodnotí účinnost stávajících opatření. Obsahově, byť na počtu stran to znát téměř nejde, jsou tedy nové plány kvality ovzduší o poznání prázdnější než jejich předchůdci. Důvodem pro tento přístup Ministerstva životního prostředí může být mj. také to, že dle provedených imisních analýz, které jsou analytickými podklady, na základě kterých byly současně platné plány kvality ovzduší zpracovány, bude pokračování v realizaci stávajících opatření, případně v jejich aktualizované podobě, ve spojení s aplikací nových opatření, která ovšem primárně necílí na zlepšení kvality ovzduší, ale mají jemu dopomoci spíše zprostředkovat, dostatečné pro dosažení imisních limitů nejpozději v roce 2023⁴⁹, byť např. pro benzo(a)pyren nebude stačit ani tento přístup. S tímto se však Ministerstvo životního prostředí v plánech dále nevypořádává. Z tohoto lze vyvodit, že ve vztahu k uvedenému benzo(a)pyrenu, Ministerstvo životního prostředí de facto rezignuje na dosažení imisních limitů⁵⁰. Na základě obsahu současně platných plánů kvality ovzduší, resp. z povahy obsažených opatření

⁴⁷ Viz např. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. února 2018, č. j. 10 A 173/2016-119; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. prosince 2017, č. j. 6 As 288/2016-146; Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2018, č. j. 9 As 17/2017-98.

⁴⁸ Část C. 4 Definice nových opatření Programu. Program zlepšování kvality ovzduší: Zóna Jihozápad CZ03. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2020, s. 127 a násl. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik leden_2021_priloha3-210127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik leden_2021_priloha3-210127.pdf)

⁴⁹ Např. Program zlepšování kvality ovzduší: Zóna Severozápad Praha CZ04. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2020, s. 148–149. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2020/\\$FILE/SOTPR-Vestnik prosinec_2020_priloha-201218.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2020/$FILE/SOTPR-Vestnik prosinec_2020_priloha-201218.pdf)

⁵⁰ Např. Program zlepšování kvality ovzduší: Aglomerace Praha CZ01. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2021, s. 133. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik leden_2021_priloha4-210127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik leden_2021_priloha4-210127.pdf)

ke zlepšení kvality ovzduší, a přístupu Ministerstva životního prostředí lze polemizovat nad tím, zda si je Ministerstvo natolik jisté dosahováním imisních limitů v brzké budoucnost⁵¹, nebo po neúspěšných snahách dosáhnout imisních limitů ode dne jejich vstoupení v platnost pro ČR rezignovalo na jejich dosažení, či zkrátka tápe v tom, jakým způsobem zaměřit a jaká vymyslet opatření, aby došlo k efektivnímu snížení úrovně znečištění na území České republiky tak, aby bylo dosahováno imisních limitů stanovených evropskou legislativou. V situaci, kdy jsou současné plány kvality ovzduší v takové podobě, v jaké jsou zveřejněny na webu Ministerstva životního prostředí, tj. se zásadní redukcí přímých opatření ke zlepšení kvality ovzduší a stanovením nových opatření oproti plánům předchozím v rámci jednotek, může vyvolávat obavy fakt, jakým způsobem se, a zda je vůbec schopno, Ministerstvo životního prostředí postaví k případnému re-koncipování plánů kvality ovzduší jakožto základnímu strategickému nástroji pro oblast zlepšování kvality ovzduší. Současná situace naznačuje, že Ministerstvo životního prostředí si s plány jako právním nástrojem neví rady a nedokáže je uchopit takovým způsobem, aby se z nich stal efektivní nástroj boje se zhoršenou kvalitou ovzduší. Revize tohoto nástroje na unijní úrovni, pokud by pak měla směřovat ještě více z centrální (ať už unijní nebo národní) úrovně na úroveň lokální, pak může vyvolávat obavy v tom ohledu, zdali se z plánů nestane do budoucna ještě větší cár papíru, než jakým se jeví v současnosti.

6 Závěr

Evropská komise představila ambiciózní plán na transformaci a ekologizaci evropského hospodářství s cílem nápravy nevyhovujícího stavu životního prostředí v Evropské unii a dosažení trvale udržitelného rozvoje při nezatěžování životního prostředí nad únosnou mez a minimalizaci zásahů do něj. Tento plán je upraven v tzv. Zelené dohodě pro Evropu, která celkem sestává devět oblastí politik. Jednou z těchto oblastí je též oblast odstranění znečištění, jejíž součástí je též plán na nulové znečištění ovzduší v Unii. Na podporu a pro představení ambicí a cílů, které Evropská komise v tomto ohledu

⁵¹ S ohledem na výše uvedené s odkazem na benzo(a)pyren se tato možnost nejeví jako pravděpodobná.

má, byl představen Akční plán pro nulové znečištění, který obsahuje kroky v oblasti ochrany ovzduší, vody a půdy, které mají zajistit přechod z redukce a minimalizace znečišťování k primární prevenci a úplnému zamezení znečišťování přímo u zdroje. Akční plán též počítá s kroky v oblasti kvality ovzduší, které mají řešit přetrvávající problém s dosažením požadovaných standardů kvality ovzduší v Evropské unii a jednotlivých členských státech. Tyto kroky počítají s revizí stávajících platných imisních limitů a to v návaznosti na v brzké budoucnosti publikované hodnoty v doporučení Světové zdravotnické organizace. Tyto mají být přísnější než limity dosavadní, byť hodnoty unijních imisních limitů jsou mnohdy i jednou tak vysoké. Další oblastí, v níž má dojít k zásadním změnám je změna přístupu a zlepšení monitoringu v oblasti kvality ovzduší. V tomto kroku má nejspíše dojít k rozšiřování monitorovacích sítí, které jsou však v dispozici a vlastnictví jednotlivých členských států nikoliv EU, která sama monitorovací sítě nedisponuje a využívá data poskytnutá členskými státy. Takovéto stanovování cílů v duchu „o nás, bez nás“ může při realizaci vytvořit velkou překážku při dosahování tohoto cíle. Další překážkou zde může být případný judikatorní přezkum poloh jednotlivých stanic, dojde-li k nějakému zásadnímu přesunu názoru na to, v čí diskreci je umístění monitorovacích stanic. Konečně má Evropská komise také v plánu revizi plánů kvality ovzduší jako strategického dokumentu ke zlepšování kvality ovzduší. V tomto ohledu však není doposud mnoho známo, neboť Komise mnoho detailních informací k tomuto kroku doposud neprezentovala. Je však známo, že případné změny mají směřovat k přiblížení těchto plánů lokálním autoritám, čili předání větších pravomocí do rukou nejspíš územních samospráv, a k boji se zhoršenou kvalitou ovzduší v místě vzniku znečištění. Uvedené ambice v rámci Zelené dohody pro Evropu se nepochybně dotýkají také České republiky a jejích aktivit v oblasti zlepšování kvality ovzduší. S ohledem na stav plnění imisních limitů ze strany České republiky, kdy i v současné době jsou překračovány platné imisní limity, které, jak bylo řečeno, jsou benevolentnější než současná doporučení Světové zdravotnické organizace, je zde reálná obava z toho, jak může pro futuro Česká republika nastoupit na cestu plnění revidovaných, přísnějších imisních limitů vycházejících s nadcházejících doporučení Světové zdravotnické organizace. Imisní analýzy ukazují, že i v roce

2023 bude mít ČR problém s plněním některých imisních limitů, a proto přechod na ještě přísnější hodnoty může být zásadní a kritickou změnou pro Českou republiku s ohledem na současnou nemožnost, či neschopnost, dosažení požadovaných imisních koncentrací pod hodnotou imisních limitů. Obdobně může být do budoucna problematické pro Českou republiku plnění požadavků z revidovaných unijních předpisů upravujících plány kvality ovzduší, jelikož při aktualizaci plánů na národní (v rámci jednotlivých zón a aglomerací) úrovni zaujala ČR jakousi minimalistickou formu aktualizace, kdy se v rámci obsahu zaměřila pouze na zhodnocení doposud platných opatření a při definování nových opatření v několika málo případech aktualizovala stávající opatření, nebo stanovila nová opatření, která mohou ke zlepšení kvality ovzduší dopomoci pouze zprostředkovaně. Zde vznikají otázky, jakým způsobem se, a zda je vůbec schopno, Ministerstvo životního prostředí postaví k případnému re-koncipování plánů kvality ovzduší jakožto základnímu strategickému nástroji pro oblast zlepšování kvality ovzduší.

Literature

Monografie

DAMOHOŘSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016. ISBN 978-80-210-8366-0.

Elektronické zdroje

Air Quality Guidelines. Global update 2005. Particulate Matter, Ozone, Nitrogen dioxide, Sulphur Dioxide. *Světová zdravotnická organizace* [online]. 2005. Dostupné z: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf

Aktualizace Národního programu snižování emisí. *Ministerstvo životního prostředí ČR* [online]. 2019. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_dokumenty/\\$FILE/OOO-Aktualizace_NPSE_2019-final-20200217.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/strategie_dokumenty/$FILE/OOO-Aktualizace_NPSE_2019-final-20200217.pdf)

- Aktualizované programy zlepšování kvality ovzduší 2020+. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 2021. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/aktualizace_programu_zlepsovani_kvality_ovzdusi_2020
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Zero Pollution Action Plan. *Evropská komise* [online]. 2021. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf
- Fitness Check of the Ambient Air Quality Directives. *Evropská komise* [online]. 2019, s. 87. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/air/pdf/SWD_2019_427_F1_AAQ%20Fitness%20Check.pdf
- HOSNEDLOVÁ, Pavla. Odklon od uhlí nebude jednoduchý. Podepíše se na celé ekonomice i společnosti. *Euractiv.cz* [online]. 21. 2. 2020; aktualizováno 25. 10. 2020. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/klima-a-zivotni-prostredi/news/odklon-od-uhli-nebude-jednoduchy-podepise-se-na-cele-ekonomice-i-spolecnosti/>
- Informační leták k oblasti politiky „Odstranění znečištění“. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/fs_19_6729
- Počáteční posouzení dopadů. Revize Směrnic ke zlepšení kvality ovzduší. *Evropská komise* [online]. 2019. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12677-Revision-of-EU-Ambient-Air-Quality-legislation>
- Program zlepšování kvality ovzduší: Aglomerace Praha CZ01. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2021. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2021_priloha4-210127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2021_priloha4-210127.pdf)
- Program zlepšování kvality ovzduší: Zóna Jihozápad CZ03. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2020. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2021_priloha3-210127.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2021/$FILE/SOTPR-Vestnik_leden_2021_priloha3-210127.pdf)

Program zlepšování kvality ovzduší: Zóna Severozápad Praha CZ04. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Aktualizace 2020. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2020/\\$FILE/SOTPR-Vestnik_prosinec_2020_priloha-201218.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7//cz/vestnik_mzp_2020/$FILE/SOTPR-Vestnik_prosinec_2020_priloha-201218.pdf)

Předběžný přehled překročení imisních limitů počítáno jak z operativních dat (zatím neverifikovaných), tak i verifikovaných (2020 a 2021). Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/web_generator/exceed/index_CZ.html

Sdělení Evropské komise. Pathway to a Healthy Planet for All EU Action Plan: ‘Towards Zero Pollution for Air, Water and Soil’. Dostupné z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/zero-pollution-action-plan/communication_en.pdf

Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Evropské Radě, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Zelená Dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. 2019. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

Tabelární ročenky Českého hydrometeorologického ústavu (2012–2019). *Český hydrometeorologický ústav* [online]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/tab_roc/tab_roc_CZ.html

Tabelární ročenka 2019. *Český hydrometeorologický ústav* [online]. 2020. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/uoco/isko/tab_roc/2019_enh/pdf/MaximaH-RAP.pdf

The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind. *Evropská komise* [online]. 2019. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism_en

Tisková zpráva – Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. 2020. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs

Tisková zpráva ČHMÚ ke kvalitě ovzduší publikovaná 18. ledna 2021. *Český hydrometeorologický ústav* [online]. Dostupné z: https://www.chmi.cz/files/portal/docs/tiskove_zpravy/2021/Rocni-zprava-2020_souhrn.pdf

ZACHOVÁ, Aneta. Málo obnovitelných zdrojů, závislost na uhlí a špatné silnice. Komise vystavila Česku vysvědčení. *EURACTIV.cz* [online]. 21. 2. 2020. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energetika/news/malo-obnovitelnych-zdroju-zavislost-na-uhli-a-spatne-silnice-komise-vystavila-cesku-vysvedceni/>

Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu Výboru a Výboru Regionů. Druhý výhled pro čisté ovzduší. *Evropská komise* [online]. 2021. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0003&from=EN>

Zpráva o činnosti Vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem Evropské unie za rok 2019. Dostupné z: [https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/\\$file/VLZ-zprava_2019.pdf](https://isap.vlada.cz/homepage2.nsf/pages/esdvlz/$file/VLZ-zprava_2019.pdf)

Zpráva o kvalitě ovzduší v Evropě. Evropská agentura pro životní prostředí. 2020. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

Právní předpisy

Smlouva o Evropské unii. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

Smlouva o fungování Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/107/ES ze dne 15. prosince 2004, o obsahu arsenu, kadmia, rtuti, niklu a polycyklických aromatických uhlovodíků ve vnějším ovzduší. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0107&from=CS>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/50/ES ze dne 21. května 2008 o kvalitě vnějšího ovzduší a čistším ovzduší pro Evropu. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050&from=CS>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=CS>

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2012-201>

Soudní rozhodnutí

Rozsudek Soudního dvora (prvního senátu) ze dne 26. 6. 2019, *Lies Craeynest a další proti Brussels Hoofdstedelijk Gewest a Brussels Instituut voor Milieubeheer*, věc C-723/17. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-723/17&language=CS>

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 2. 2018, č. j. 10 A 173/2016-119. Dostupné zde: http://www.nssoud.cz/files/EVIDENCNI_LIST/2016/10A_173_2016_31_20180226144855_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2017, č. j. 6 As 288/2016-146. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2016/0288_6As__1600146_20171221083812_20171221114022_prevedeno.pdf

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2018, č. j. 9 As 17/2017-98. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2017/0017_9As__1700098_20180529140841_20180529150019_prevedeno.pdf

Contact – e-mail

matejmrlna@mail.muni.cz

BIOPLYNOVÉ STANICE POHLEDEM ZELENÉ DOHODY PRO EVROPU

Gabriela Procházková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Bioplynové stanice již řadu let zpracovávají biologicky rozložitelné odpady. Přeměňují je na bioplyn, který je zákonem č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů označen jako obnovitelný zdroj energie. Zároveň jsou předmětem celé řady dalších právních předpisů, jejichž stručná analýza je nepostradatelnou součástí tohoto příspěvku. Ten si klade za cíl zjistit, zda bioplynové stanice naplňují požadavky Zelené dohody pro Evropu, tedy zda mohou představovat jeden ze způsobů, jak přispět ke zlepšování životního prostředí.

Keywords in original language

Bioplynová stanice; bioplyn; obnovitelný zdroj energie; biologicky rozložitelný odpad; Zelená dohoda pro Evropu.

Abstract

Biogas stations process compostable waste and turn it into biogas, which is classified as renewable source of energy under act č. 165/2012 Coll., on Supported Sources of Energy and Amendments to Certain Acts. At the same time, they are subject to a series of other acts. Analysis of relevant legal adjustment is essential part of this contribution. The goal is to find out, whether biogas stations fulfil requirements stated by European Green Deal and thus if they can contribute to improvement of environment.

Keywords

Biogas Station; Biogas; Renewable Source of Energy; Compostable Waste; European Green Deal.

1 Úvod

Rychle postupující změna klimatu a s ní spojené zhoršování životního prostředí si vyžádaly sestavení nového strategického plánu, který by zajistil snížení negativních dopadů lidské činnosti. V roce 2019 byla jako reakce na tuto skutečnost představena tzv. Zelená dohoda pro Evropu, ve které Komise předestírá cíle Evropské unie v oblasti životního prostředí a naznačuje prostředky k jejich dosažení. Lze říci, že Zelená dohoda pro Evropu ztělesňuje plán, jak zajistit udržitelnost hospodářství Evropské unie. Je tematicky rozdělena do několika dílčích částí, v nichž jsou nastíněny vhodné nástroje sloužící k dosažení cílů. Opominout přitom nelze ani nástroje menšího rozsahu. Cílem tohoto příspěvku je úvaha nad tím, zda mezi nástroje detekované Zelenou dohodou pro Evropu mohou patřit také bioplynové stanice.

Bioplynové stanice jsou technická zařízení, jejichž hlavním významem je zpracování biologicky rozložitelných odpadů a výroba bioplynu - obnovitelného nefosilního zdroje energie. Samotné bioplynové stanice jsou tedy prostředkem k získávání environmentálně výhodného zdroje energie, a to za pomoci zpracování materiálu, který má jinak omezené možnosti využití. Podstatná je následně determinace, zda bioplynové stanice mohou být přínosné pro životní prostředí i v obecné rovině, neboť bez takového závěru by nebylo možné přistoupit k jejich posuzování z pohledu Zelené dohody pro Evropu. Je proto zásadní, zda je náležitě zajištěna ochrana životního prostředí před potenciálními negativními vlivy jejich provozu. K takovému zjištění je nezbytný rozbor relevantní právní úpravy, který tvoří první část tohoto příspěvku a na který navazuje druhá část věnovaná již samotné Zelené dohodě pro Evropu.

2 Význam a právní úprava bioplynových stanic

Bioplynové stanice zpracovávají biologicky rozložitelný odpad a za pomoci anaerobní digesce či také biomethanizace nebo biogasifikace jej přeměňují na bioplyn a ten dále využívají jako alternativní zdroj energie.¹ Česká bioplynová asociace eviduje v České republice přes 500 funkčních bioplynových

¹ Bioplynové stanice. *GASCONTROL* [online]. [cit. 8.4.2021]. Dostupné z: <https://www.gascontrol.cz/environmentalni-technologie/bioplynovye-stanice/>

stanic.² Dle Metodického pokynu Ministerstva životního prostředí ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí (dále jen „Metodický pokyn MŽP“³) je můžeme typově rozdělit na zemědělské, odpadové a tzv. „ostatní“ bioplynové stanice.³ Největší význam bioplynových stanic bez ohledu na jejich typ spočívá ve výrobě bioplynu.

2.1 Bioplyn a jeho využití

Česká bioplynová asociace uvádí, že bioplyn je „*plynný produkt anaerobní methanové fermentace organických látek.*“⁴ Pro účely této práce budeme vycházet z definice bioplynu naznačené v § 2 písm. c) zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o podporovaných zdrojích energie“), která ostatně odpovídá definici České bioplynové asociace. Podle tohoto ustanovení je bioplynem „*plynné palivo vyráběné z biomasy používané pro výrobu elektřiny, tepla nebo pro výrobu biometanu.*“ V písm. a) stejného ustanovení je bioplyn zařazen mezi obnovitelné nefosilní přírodní zdroje energie. Podpora využití obnovitelných zdrojů je přitom jedním z účelů zákona o podporovaných zdrojích energie. Druhy a parametry podporovaných zdrojů jsou uvedeny ve vyhlášce č. 477/2012 Sb., o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny, tepla nebo biometanu a o stanovení a uchování dokumentů (dále jen „vyhláška o stanovení druhů a parametrů POZ“).

Označení bio v názvu výstupního produktu evokuje ekologičnost či pro životní prostředí příznivější druh plynu. Ve skutečnosti tomu tak ale být nemusí, není-li vzniklý plyn také ekologicky využíván. Způsoby využití bioplynu jsou v zásadě 3. Je-li součástí bioplynové stanice tzv. kogenerační

² Bioplyn v ČR k 31. 12. 2019. *Česká bioplynová asociace* [online]. [cit. 5. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.czba.cz/>

³ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Věstník, 2014, roč. XIV, č. 2, s. 128–171 [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/www/ippe4.nsf/b77a7a-146f29c439c1256cda0034ce22/19da7759f73e077ac1257d5d00438176?OpenDocument>

⁴ Co je bioplyn? *Česká bioplynová asociace* [online]. [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.czba.cz/co-je-bioplyn.html>

jednotka, je možné z bioplynu vyrábět elektrickou energii a teplo. K jejich využití může dojít přímo v bioplynové stanici nebo jinde, pokud je zaveden distribuční systém. Kromě toho je bioplyn možné zpracovat na biometan, kterým je podle § 2 písm. e) zákona o podporovaných zdrojích energie „*upravený bioplyn srovnatelný kvalitou a čistotou se zemním plynem*“. Po vstupu do distribuční soustavy je považován za zemní plyn a je tedy stejně jako zemní plyn také použitelný. Kromě toho ho lze ve stlačené podobě jako CNG využít pro pohon zemědělských strojů nebo vozidel.⁵ Zemní plyn i CNG jsou považovány za alternativní paliva podle § 2 písm. b) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších právních předpisů. Výrobu elektrické energie, výrobu tepla i výrobu biometanu uvádí zákon o podporovaných zdrojích energie jako způsob využití bioplynu přímo v jeho definici.⁶

2.2 Vstupní a výstupní suroviny bioplynových stanic

Provoz bioplynové stanice je podmíněn dodáním vstupních surovin. Biologicky rozložitelný odpad je pojem zahrnující cíleně pěstovanou biomasu, zbytky potravin z kuchyní a stravoven a další možné odpady,⁷ přičemž podoba vstupní suroviny má významný vliv na následný režim bioplynové stanice a použití konkrétních právních předpisů. Předně je nutno rozlišit, zda se na vstupní surovinu aplikuje zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“) nebo zda je z působnosti zákona o odpadech zcela vyloučena. Podle § 2 odst. 1 písm. d) zákona o odpadech jsou totiž z jeho působnosti vyloučeny přírodní látky ze zemědělské výroby včetně exkrementů a slámy, pokud nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností a jsou využívány k výrobě energie postupem nepoškozujícím životní prostředí a neohrožujícím zdraví lidí. Pokud by bioplynová stanice zpracovávala pouze tyto přírodní látky, na její činnost by se zákon o odpadech neaplikoval.

⁵ Další využití tepla a bioplynu. *agriKomp Bohemia* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: https://agrikomp.com/images/cs-CZ/pdf/Nauna_stezka_Boetice_III.pdf

⁶ Srov. zmíněná definici § 2 písm. c) zákona o podporovaných zdrojích energie, podle které je bioplynem „*plynné palivo vyráběné z biomasy používané pro výrobu elektřiny, tepla nebo pro výrobu biometanu*“.

⁷ Seznam biologicky rozložitelných odpadů můžeme nalézt např. v tabulce č. 26.6 přílohy č. 25 k vyhlášce č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Vstupní surovina by pak pravděpodobně měla povahu statkových hnojiv. Podle § 2 písm. a) zákona č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hnojivech“) se hnojivem myslí „*látko způsobila poskytnout účinné množství živin pro výživu kulturních rostlin a lesních dřevin, pro udržení nebo zlepšení půdní úrodnosti a pro příznivé ovlivnění výnosu či kvality produkce.*“ Podle písm. h) stejného ustanovení se statkovým hnojivem myslí hnojivo „*vznikající jako vedlejší produkt při chovu hospodářských zvířat nebo produkt při pěstování kulturních rostlin, není-li dále upravováno.*“ Provoz bioplynové stanice, která by jako vstupní surovinu používala pouze statková hnojiva, by se tedy neřídil zákonem o odpadech, ale zákonem o hnojivech. Tím však nutnost rozlišování povahy surovin použitých v bioplynových stanicích nekončí. Kromě vstupní suroviny je nutné posuzovat také výstupní surovinu.

Vedle bioplynu vlivem procesů probíhajících v bioplynových stanicích může vzniknout také tzv. digestát. Jeho povaha je závislá na vstupních zdrojích bioplynové stanice. Pokud se jako zdroje používají pouze krmiva a statková hnojiva, splňuje následný digestát podmínky stanovené vyhláškou Ministerstva zemědělství č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva“) a pod bodem 18.1 písm. e), f) a g) přílohy č. 3 k vyhlášce Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva je označen jako organické hnojivo vzniklé anaerobní fermentací při výrobě bioplynu. Z toho vyplývá, že pokud se bude jednat o bioplynovou stanici zpracovávající pouze krmiva a statková hnojiva, vzniklý digestát je možné využít jako organické hnojivo podle zákona o hnojivech s tím, že k jeho užití na zemědělské půdě není podle § 9 odst. 5 zákona o hnojivech vyžadována jejich registrace. Organickým hnojivem se přitom dle § 2 písm. c) zákona o hnojivech myslí „*hnojivo, v němž jsou deklarované živiny v organické formě.*“ V podobě separovaného digestátu podle bodu 18.1 písm. g) přílohy č. 3 k vyhlášce Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva, tedy s obsahem sušiny alespoň 13 %, může být použit také jako pomocná látka do substrátů vymezených pod bodem 19.1–19.4 vyhlášky Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva. Rozdíl mezi těmito dvěma

situacemi je v rozsahu následné aplikovatelnosti zákona o hnojivech, neboť na pomocné látky, které vyžadují další zpracování, se použijí pouze ustanovení zákona o hnojivech, které vyjmenovává v § 1 odst. 4. Liší se také stanovené limitní hodnoty rizikových prvků. Kromě toho by se mohlo jednat také např. o minerální vícesložkové hnojivo podle bodu 5.2, nebo organominerální hnojivo podle bodu 18.2 přílohy č. 3 k vyhlášce Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva. Nebude-li výsledný fermentát splňovat znaky předestřené zákonem o hnojivech a vyhláškou Ministerstva zemědělství o stanovení požadavků na hnojiva, nemůže být použit jako hnojivo a jeho režim se bude řídit zákonem o odpadech, neboť pravděpodobně nebude spadat ani pod zmíněnou výjimku z jeho působnosti.

2.3 Zákonné předpoklady zpracování surovin

Bude-li bioplynová stanice používat jako surovinu odpad podle § 4 zákona o odpadech, bude v terminologii zákona o odpadech zařízením určeným pro nakládání s odpady, neboť spadá pod „*zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu, v kterém probíhá činnost vymezená v Katalogu činností v příloze č. 2*“ definované jeho § 11 odst. 1 písm. r) bodem 1. Bioplynová stanice může v rámci Katalogu odpadů uvedeném v příloze č. 2 k zákonu o odpadech spadat pod kategorii využití odpadu v podobě energetického využití, konkrétně pod kategorií „*bioplynová stanice s energetickým využitím bioplynu a s omezeným materiálovým využitím digestátu*.“ K provozu takového zařízení je podle § 21 odst. 2 zákona o odpadech nutné povolení vydané na žádost místně příslušným krajským úřadem. Na druhou stranu se ale v některých případech může jednat o výjimku z nutnosti povolení provozu podle § 21 odst. 3 zákona o odpadech, a to v případě, že se bude jednat o některé ze zařízení vymezených v příloze č. 4 k zákonu o odpadech. Zakotvuje seznam zařízení k využití odpadu, která smí být provozována bez povolení provozu. Pod bodem 4 uvádí bioplynové stanice zpracovávající biomasu a vedlejší produkty zemědělské výroby, načež stanovuje seznam odpadů, které mohou být v takovém zařízení zpracovávány. Konkrétní podoba aplikované právní úpravy proto opět záleží na povaze daného zařízení a nedá se generalizovat na všechny bioplynové stanice. Je-li vyžadováno povolení provozu, není bez něj podle § 22 odst. 6 zákona o odpadech možné vydat kolaudační souhlas

či rozhodnutí, povolení k předčasnému užívání stavby, povolené ke zkušebnímu provozu ani souhlas či povolení ke změně užívání stavby podle stavebního zákona. Na druhou stranu je podle § 22 odst. 5 zákona o odpadech vykonatelnost povolení provozu vázána na vydání těchto aktů, pokud jsou vyžadována stavebním zákonem. K determinaci, zda tomu tak je, je nejdříve třeba určit, zda jsou bioplynové stanice stavbou dle stavebního zákona. Tou se podle § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) rozumí „*veškerá stavební díla, která vznikají stavební nebo montážní technologií*“ a tedy i bioplynové stanice. Proces povolení výstavby bioplynové stanice se v tomto bodě nijak neliší od jiných staveb, pouze se v jeho rámci zohledňuje povaha a další aspekty stavby a jejího plánovaného umístění.

Zpracování vstupních a výstupních surovin bioplynových stanic má nepopíratelný vliv také na ovzduší. Vedle případného povolení provozu podle zákona o odpadech tak nelze nezmínit nutnost obstarání povolení provozu podle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“). Podle § 17 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší není možné provozovat stacionární zdroj vyjmenovaný v příloze č. 2 bez povolení provozu. Stacionárním zdrojem se podle § 2 písm. e) zákona o ochraně ovzduší myslí „*uclená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat*.“ Povolení provozu stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 vydává podle § 11 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší krajský úřad. Jeho náležitosti jsou stanoveny v § 12 zákona o ochraně ovzduší. Výroba bioplynu je přitom do přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší zařazena pod bodem 3. 7. v kategorii energetika - ostatní. Kromě toho může být následně zpracování bioplynu v kogenerační jednotce podřazeno pod bod 1.2, tedy spalování paliv v pístových spalovacích motorech, v kategorii energetika - spalování. V obou případech je vyžadován provozní řád jako součást povolení provozu. Podmínky provozu a emisní limity pro spalování paliv jsou dále vymezeny také v příloze č. 2 k vyhlášce č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů. Pro spalování bioplynu

jsou emisní limity oproti ostatním navýšeny.⁸ Na rozdíl od povolení provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady podle zákona o odpadech zde není pochybnost o nutnosti vydání povolení provozu podle zákona o ochraně ovzduší, neboť výroba bioplynu je účelem bioplynových stanic a je výslovně zařazena mezi vyjmenované stacionární zdroje vyžadující povolení. Dalším aspektem je z hlediska ochrany ovzduší vydávání závazných stanovisek. Podle § 11 odst. 2 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší vydává krajský úřad závazné stanovisko k umístění a povolení staveb podle stavebního zákona a podle § 12 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší bez nich není možné vydat územní rozhodnutí, společné povolení či stavební povolení. Podobně jako v případě povolení provozu zařízení dle zákona o odpadech je tedy i povolení provozu dle zákona o ochraně ovzduší vázáno na akty vydávané dle stavebního zákona. Získání všech potřebných povolení a souhlasů je nezbytným předpokladem pro možnost zpracovávání surovin v souladu s právními předpisy.

2.4 Ochrana životního prostředí

V předchozí podkapitole byly nastíněny požadavky podle zákona o odpadech, zákona o ochraně ovzduší a stavebního zákona, které je nutno splnit, aby mohlo dojít k reálnému zpracování surovin v bioplynových stanicích. Aplikace konkrétních právních předpisů a jejich jednotlivých ustanovení se bude výrazně lišit podle toho, jaké vstupní suroviny bioplynová stanice zpracovává a jak nakládá se vzniklým bioplynem. Je umožněn vznik celé řady druhů bioplynových stanic. U některých mohou převažovat výhody pro životní prostředí a u jiných nevýhody. Obě stránky je třeba vyvažovat a zkoumat individuálně. Příkladem může být studie realizovaná v roce 2018, kterou zadalo Ministerstvo životního prostředí a zpracovala ji Vysoká škola chemicko-technologická v Praze. Předmětem bylo posouzení environmentálních dopadů vybraných technologií při nakládání s biologicky rozložitelnými odpady z kuchyní a stravoven. Byly využity 3 druhy technologií, mezi které byly zařazeny také anaerobní digesce a anaerobní fermentace využívané v bioplynových stanicích. Výsledkem studie bylo zjištění, že ze zkoumaných

⁸ Srov. vysvětlivka č. 4 v bodu 2.1, vysvětlivka č. 2 v bodu 2.2 a další v příloze č. 2 k vyhlášce č. 415/2012 Sb.

technologií vykazovala nejmenší dopady na životní prostředí anaerobní digesce. Dle studie je environmentálně výhodné dovážení bioodpadu ke zpracování anaerobní fermentací ve vzdálenosti 241–536 km a anaerobní digesti ve vzdálenosti 500–793 km. Z naznačené studie vyplývá, že zpracování odpadů z kuchyní a stravoven je environmentálně přínosné, pokud jsou dováženy do těchto vzdáleností. Zpracovávání biologicky rozložitelných odpadů (ať už ve smyslu odpadu dle zákona o odpadech či hnojiva dle zákona o hnojivech) tedy může mít na životní prostředí pozitivní i negativní vliv.⁹ Klíčovou roli proto hrají také právní předpisy zabývající se ochranou životního prostředí. Nepostradatelnými preventivními nástroji ochrany životního prostředí jsou integrovaná prevence a posuzování vlivů záměrů na životní prostředí. Zatímco integrovaná prevence se zaměřuje na vnitřní procesy provozu, předmětem posuzování vlivů je jeho vnější hledisko.¹⁰

2.4.1 Integrovaná prevence

V některých případech je stavba bioplynové stanice zařízením podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „o integrované prevenci“), kterým § 2 písm. a) myslí stacionární technickou jednotku, v níž probíhá některá průmyslová činnost vyjmenovaná v příloze č. 1. Příloha č. 1 k zákonu o integrované prevenci zařazuje bioplynové stanice do kategorií, u nichž je třeba posuzovat výrobní kapacitu, aby bylo jasné, zda spadá pod tento pojem. Může se přitom jednat hned o několik kategorií a zařazení bioplynové stanice do jedné z nich, bude nutné posuzovat v každém konkrétním případě. Metodický pokyn MŽP jmenovitě uvádí dvě kategorie. V první řadě je to kategorie podle bodu 5.3 písm. b) přílohy č. 1 k zákonu o integrované prevenci, tedy využití jiných než nebezpečných odpadů s kapacitou větší než 75 t za den, které zahrnuje jednu z uvedených činností, mezi které patří také předúprava odpadu pro tepelné zpracování. Kromě toho přichází v úvahu také kategorie podle bodu 6. 5. přílohy č. 1

⁹ Biologicky rozložitelné odpady. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 5.9.2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/biologicky_rozlozitelne_odpady

¹⁰ VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). *Soudní rozhledy*, 2016, č. 11–12, s. 346.

k zákonu o integrované prevenci, tedy odstraňování nebo zpracování vedlejších produktů živočišného původu a odpadů živočišného původu o kapacitě zpracování větší než 10 t za den. Je ale možné zařazení i do jiných kategorií. V případě pochybností, zda daná bioplynová stanice spadá mezi definovaná zařízení, vydá podle § 29 písm. l) zákona o integrované prevenci Ministerstvo životního prostředí stanovisko. Jako příklad může sloužit výstavba bioplynové stanice Velký Karlov. Provozovatel žádal Ministerstvo životního prostředí o sdělení, zda tato bioplynová stanice podléhá povinnosti mít vydané integrované povolení, načež Ministerstvo životního prostředí reagovalo vydáním stanoviska. V něm uvedlo, že předmětná bioplynová stanice spadá pod bod 6. 5. přílohy zákona o integrované prevenci a provozovatel tedy je povinen mít vydané integrované povolení.¹¹ Posuzování konkrétní kategorie a splnění či nesplnění stanovených limitů je přitom vázané na projekto-ovou dokumentaci, nikoli na následný skutečný provoz.¹²

Stavba zařízení splňujících definici zařízení a uvedených v příloze č. 1 je pod-
míněna integrovaným povolením, kterým § 2 písm. g) zákona o integrované
prevenci rozumí „*rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení a které
se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydaných podle zvláštních
právních předpisů [...], pokud to tyto předpisy umožňují.*“ Z definice vyplývá,
že zvláštní právní předpisy musí nahrazet dovolovat. Zákon o odpadech
v § 151 stanovuje, že „*Povolení podle § 21 odst. 2 [...] se nevydají podle tohoto
zákona, pokud je jejich vydání nabráženo postupem v řízení o vydání integrovaného
povolení podle zákona o integrované prevenci.*“ Povolení provozu zařízení urče-
ného pro nakládání s odpady podle zákona o odpadech tedy bude jedno
z rozhodnutí vydávaných podle zvláštních právních předpisů, které bude
ve stanovených případech nahrazeno integrovaným povolením. Podobně
tomu bude také v případě povolení provozu stacionárního zdroje podle
zákona o ochraně ovzduší. Ten totiž v § 40 uvádí, že „*povolení provozu podle
§ 11 odst. 2 písm. d) [...] se nevydává podle tohoto zákona, pokud je jeho vydání nabráženo
postupem v řízení o vydání integrovaného povolení.*“ Samostatná otázka je také
časové hledisko vydání integrovaného povolení, tedy kdy je třeba ho mít.
Podle § 45 odst. 1 zákona o integrované prevenci totiž před právní mocí

¹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2010, sp. zn. 11 Ca 315/2008-57.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 10 As 451/2019-37.

integrovaného povolení není možné vykonávat práva a povinnosti vyplývající ze stavebního povolení nebo společného povolení pro umístění a povolení stavby. To je důležité zejména z hlediska zajištění ochrany životního prostředí v rámci integrovaného povolení. Dokud nejsou posouzena daná hlediska a neexistuje pravomocné integrované povolení, není možné stavbu provést. Účelem integrovaného povolování je přitom jednotné posouzení dopadů daného zařízení na životní prostředí.

2.4.2 Posuzování vlivů záměrů na životní prostředí

Bioplynová stanice může být také záměrem podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon EIA“), u kterého je třeba posuzovat jeho vliv na životní prostředí. Podle § 3 písm. a) bodu 1. zákona EIA se jím myslí „stavby, zařízení, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k tomuto zákonu.“ Kromě toho již § 1 odst. 2 zákona EIA stanovuje, že posuzováním vlivů na životní prostředí podléhají „v tomto zákoně vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí.“ Jestli se bude záměr posuzovat podle tohoto zákona, je tedy odvozeno z přílohy č. 1 a z toho, zda se jedná o záměr, který by mohl závažně ovlivnit životní prostředí. Ovlivnění přitom nemusí být pouze negativní. Zařazením bioplynových stanic pod jeden ze záměrů uvedených v příloze č. 1 k zákonu EIA se zabývalo již Ministerstvo životního prostředí.¹³ Jako nejpravděpodobnější se jeví kategorie týkající se využívání odpadů v bodech 53–56 nebo 58 přílohy č. 1 k zákonu EIA. Jmenovitě by se mohlo jednat o zařízení k využití ostatních odpadů a kapacitou od stanoveného limitu podle bodu 54 nebo 56 přílohy č. 1 k zákonu EIA. Také je možné zařazení bioplynové stanice do kategorie zařízení ke spalování paliv podle bodu 4 přílohy č. 1 k zákonu EIA, které závisí na přítomnosti kogenerační jednotky a jejím výkonu. Pro zařazení bioplynové stanice do těchto kategorií je rozhodující její kapacita, případně výkon. Dále přichází v úvahu také např. kategorie potrubí k přepravě plynu podle bodů 66 a 67 přílohy č. 1 k zákonu EIA, pokud by součástí bioplynové stanice byla i výstavba potrubí

¹³ Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí. *Věstník Ministerstva životního prostředí*, 2014, roč. XIV, č. 2, s. 135.

daných parametrů určeného k vedení výstupního bioplynu. Opět je tedy třeba zkoumat parametry konkrétní bioplynové stanice, aby bylo jasné, zda se zákon EIA uplatní či nikoli. V případě pochybností vydá Ministerstvo životního prostředí na žádost vyjádření, pokud se jedná o některou ze situací předestřených v § 23 odst. 3 zákona o EIA. Pokud se jedná o jinou situaci, podle § 23 odst. 4 zákona o EIA vydává vyjádření orgán kraje.

Závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životním prostředí je podle § 9a odst. 3 zákona EIA podkladem pro vydání rozhodnutí v navazujících řízeních a musí být platné v době vydání těchto rozhodnutí v prvním stupni. Navazujícím řízením je podle § 3 písm. g) zákona EIA „řízení vedené k záměru nebo jeho změně, které podléhají posouzení vlivů záměru na životní prostředí, jde-li o“ některé z vyjmenovaných řízení jako např. územní řízení, stavební řízení nebo řízení o vydání integrovaného povolení.

2.5 Dílčí závěr

Z výše uvedeného stručného shrnutí jasně vyplývá složitost právní úpravy týkající se bioplynových stanic, přičemž podoba její aplikace je závislá na specifických konkrétních příkladech. Nelze ji tedy zjednodušit a zobecnit, a to ani pro účely této práce. Lze však shrnout, že bioplynové stanice jsou prostředkem získání bioplynu jako obnovitelného zdroje energie a alternativního paliva a ochrana životního prostředí před případnými negativními vlivy výstavby i samotného provozu bioplynových stanic je zajištěna několika právními předpisy.

3 Bioplynové stanice pohledem Zelené dohody pro Evropu¹⁴

Sdělením Komise COM(2019) 640 ze dne 11. 12. 2019 byla představena Zelená dohoda pro Evropu. Jedná se o novou strategii růstu a transformace EU, která si klade za cíl „*spravedlivou a prosperující společnost s moderní*

¹⁴ Ve všech podkapitolách je čerpáno ze Zelené dohody pro Evropu. Zdroj: Sdělení Komise COM(2019) 640 ze dne 11. 12. 2019, Zelená dohoda pro Evropu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů a ve které bude hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů.“ Pro dosažení stanoveného cíle je třeba využít všech dostupných nástrojů, mezi které řadíme např. regulaci, standardizaci, investice či inovace. Prvotním nástrojem k naplnění cíle jsou samozřejmě nástroje nadnárodního významu a ty, které mají na životní prostředí největší vliv jako např. velké průmyslové komplexy. Ani menší zdroje potenciálního znečišťování či eliminace znečištění ale nemohou zůstat v pozadí, neboť při kumulaci vlivů několika z nich je dosaženo na úroveň těch větších a významnějších zdrojů. Jedním z těchto nástrojů by mohly být také bioplynové stanice, pokud odpovídají dalším požadavkům jednotlivých oblastí. Posuzovat soulad se Zelenou dohodou pro Evropu má proto smysl i v případě, že se jedná o malé bioplynové stanice.

Následující podkapitoly jsou rozděleny podle jednotlivých oblastí Zelené dohody pro Evropu a uvozeny stručným shrnutím jejich předmětu. Tam, kde je to relevantní, je poté navázáno závěrem, zda a jak do konkrétní oblasti zapadají bioplynové stanice podle toho, co vyplývá z předchozích částí této práce.

3.1 Zvýšení ambic EU v oblasti klimatu pro roky 2030 a 2050

Hlavními cíli stanovenými pro oblast klimatu jsou snížení emise skleníkových plynů oproti současnému stavu o 50 % do roku 2030 a následně dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Pokud by nedošlo ke změně, byl by cíl naplněn jen z 60 %, a proto bylo třeba zvolit ambicióznější opatření než doposud.

3.2 Dodávky čisté, dostupné a bezpečné energie

Předmětem oblasti věnované environmentálně přínosnější energii je integrace evropského trhu s energiemi a respektování technologické neutrality za účelem dosažení energetického odvětví založeného převážně na obnovitelných zdrojích. Podpora a rozšíření obnovitelných zdrojů by proto měla být základní činností. Zároveň by mělo docházet k dekarbonizaci energií s důrazem na plynové odvětví, a to mimo jiné podporou zavádění dekarbonizovaných plynů nebo také řešením metanu, který je při výrobě energií emitován.

Bioplyn vzniklý v bioplynových stanicích je podle § 2 písm. a) zákona o podporovaných zdrojích energie obnovitelným nefosilním přírodním zdrojem energie. Nehrozí tedy jeho vytěžení jako v případě uhlí či jiných zdrojů energie a není třeba se obávat jeho neobnovitelného spotřebování. Výroba bioplynu je přínosem, pokud je tento také následně ekologicky využíván. Část bioplynu může být použita přímo v bioplynových stanicích na výrobu elektřiny a tepla potřebných pro její provoz a tím snižovat spotřebu z jiných zdrojů, případně podporovat technologickou neutralitu. Výroba a následné využívání bioplynu je tak zcela v souladu s oblastí Zelené dohody pro Evropu zaměřené na dodávky čisté, dostupné a bezpečné energie.

3.3 Aktivizace průmyslu pro čisté oběhové hospodářství

Aktivizací průmyslu za účelem dosažení klimaticky neutrálního oběhového hospodářství se myslí jeho plná mobilizace. Do roku 2019 používal průmysl materiály pocházející z recyklace pouze z 12 % a byl proto převážně závislý na vzniku nových materiálů. Nově proto bude podporováno opětovné využití výrobků a jejich recyklace. Aktivizace se bude soustředit zejména na vybrané oblasti průmyslu, mezi které patří textil, stavebnictví, elektronika a plasty. Ani ostatní odvětví však nebudou vyloučena. Jmenovaná odvětví byla vybrána kvůli největší náročnosti na zdroje a tudíž potenciálu vytvořit největší žádoucí změnu k lepšímu životnímu prostředí.

Zpracování biologicky rozložitelných materiálů v bioplynových stanicích naplňuje požadavky na preferenci opětovného využívání odpadů. Většina vstupních surovin má velmi omezené, nebo až nulové, možnosti jiného zpracování. Výjimkou je cíleně pěstovaná biomasa, z čehož vyplývá apel na využívání jiných druhů biologicky rozložitelného odpadu a potřeba posuzovat vždy konkrétní bioplynovou stanicí. V ostatních případech mohou být jinak nevyužitelné suroviny v bioplynových stanicích znovu zpracovány a užity k získání elektřiny, tepla či bioplynu.

3.4 Stavět a renovovat za účinného využívání energie a zdrojů

Výstavba budov je prováděna se značnou spotřebou nerostných zdrojů a energie. Následné využívání těchto budov je s další spotřebou energií neodvratně spojeno. Pro dosažení snížení emisí je nezbytné také

eliminovat spotřebovanou energii, a proto by mělo docházet k renovacím budov na úspornější, méně energeticky náročné varianty.

Kromě přínosů mohou bioplynové stanice představovat také rizika. Jejich stavba je pro životní prostředí zátěž stejně jako jiné stavby, vzhledem k technologickým nárokům možná i vyšší. Použité materiály je třeba někde získat a zpracovat. Výhodou bioplynových stanic oproti jiným budovám je jejich možná následná energetická soběstačnost a možnost vyrobenými energiemi dotovat další budovy.

3.5 Urychlení přechodu k udržitelné a inteligentní mobilitě

Pro dosažení cíle klimatické neutrality Evropy je neopominutelnou oblastí také doprava. Důraz má být kladen na automatizaci a propojenost dopravy a v neposlední řadě její cenu. Zároveň by ale mělo dojít také k podpoře udržitelných alternativních paliv.

Bioplyn vyráběnými bioplynovými stanicemi se může použít k přeměně na biometan či CNG, které jsou alternativními palivy,¹⁵ jejichž podporu si Zelená dohoda pro Evropu klade za cíl v rámci snahy o urychlení přechodu k udržitelné a inteligentní mobilitě.

3.6 Strategie od zemědělce ke spotřebiteli

Tato oblast je zaměřená převážně na zemědělce a rybáře a jejím cílem je podpořit boj proti změně klimatu, ochranu životního prostředí a zachování biologické rozmanitosti skrze společnou zemědělskou a rybářskou politiku, v rámci které by zemědělci měli být odměňováni za chování přispívající životnímu prostředí. Jako příklad takového chování uvádí Zelená dohoda hospodaření s živinami, které snižuje množství emisí. Dále se má strategie zaměřit na „*snižování dopadu, který mají postupy pro zpracování potravin a maloobchodní odvětví na životní prostředí, přijetím opatření v oblasti dopravy, skladování, balení a plytvání potravinami.*“¹⁶

¹⁵ § 2 písm. b) zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších právních předpisů.

¹⁶ Sdělení Komise COM(2019) 640 ze dne 11. 12. 2019, Zelená dohoda pro Evropu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

V bioplynových stanicích dochází ke zpracování nespotřebovaných potravin a eliminaci s jejich plýtváním, což je jeden z dílčích cílů strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která v tomto bodě navazuje na aktivizaci průmyslu pro čisté oběhové hospodářství. Nebudou-li potraviny vyprodukované na základě strategie a určené k přímé spotřebě zkonsumovány, mohou být využity jako zdroj bioplynových stanic.

3.7 Ochrana a obnova ekosystémů a biologické rozmanitosti

Obecně řečeno, ochrana a obnova ekosystémů nutně musí být jedním z cílů Evropy. Na národní úrovni je pojem ekosystém definován § 3 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů jako „*funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.*“ Lze jej vnímat v různých rovinách - od ekosystému jednoho stromu až po ekosystém celé Země. V každém případě je ochrana a obnova ekosystémů všudypřítomnou problematikou, na kterou je třeba se zaměřit v rámci jednotlivých oblastí. V konkrétních cílech Zelená dohoda odkazuje na Úmluvu o biologické rozmanitosti a propojuje tuto oblast s výše zmíněnou strategií od zemědělce ke spotřebiteli, v rámci které je vytvořen prostor pro snižování negativních dopadů zemědělství na životní prostředí.

Tato oblast Zelené dohody pro Evropu je neoddelitelně propojena s ostatními oblastmi. Bioplynové stanice na ni mají vliv ve fázi vzniku, provozu i zániku. U některých aspektů představují přínos (jako např. ekologická výroba hnojiv pro zemědělství), u jiných riziko (např. znečištění ovzduší).

3.8 Životní prostředí bez toxických látek díky ambicióznímu cíli nulového znečištění

Podobně jako v oblasti zaměřené na ekosystémy a biologickou rozmanitost, je třeba cíl dosažení životního prostředí bez toxických látek zohledňovat ve všech oblastech, nikoli separátně. Jmenovitě jej Zelená dohoda propojuje se zmíněnou ochranou a obnovou ekosystémů a biologické rozmanitosti a strategií od zemědělce ke spotřebiteli. Eliminaci znečištění cílí především na podzemní a povrchové vody a ovzduší s důrazem na řešení otázky znečištění vyprodukovaného rozsáhlými průmyslovými komplexy.

Jak bylo naznačeno výše,¹⁷ bioplynové stanice mohou pro životní prostředí představovat rizika. Při jejich provozu je nakládáno s odpady, dochází k produkci látek znečišťujících ovzduší. Obezřetnost je tedy na místě a bioplynové stanice by se v tomto bodě mohly dostat do rozporu např. se záměrem chránit a obnovovat ekosystémy a biologickou rozmanitost. Do popředí se proto dostává potřeba chránit životní prostředí před negativními vlivy bioplynových stanic. Na národní úrovni se tak děje skrze nutnost získávat potřebná povolení a souhlasy a další preventivní prostředky.¹⁸ Jejich efektivní využívání rizika omezuje na minimum.

4 Závěr

Klimatická neutralita členských států Evropské unie je nepopiratelně ambiciózním cílem, k jehož dosažení je třeba využít všech dostupných nástrojů. Některé konkrétní nástroje nastiňuje samotná Zelená dohoda pro Evropu, u některých je jejich vliv na životní prostředí třeba posuzovat. Cílem tohoto příspěvku byla úvaha nad tím, zda jedním z těchto nástrojů mohou být také bioplynové stanice.

Z národní právní úpravy vyplývá, že bioplynové stanice mohou být přínosné pro životní prostředí, pokud jsou dodržena stanovená pravidla. Zpracovávají biologicky rozložitelný odpad a jejich hlavním účelem je výroba bioplynu, který je následně využitelný hned několika environmentálně přívětivými způsoby. Zároveň je díky integrované prevenci a posuzování vlivů bioplynových stanic na životní prostředí zajištěna i jeho ochrana před případnými negativními vlivy. Z pohledu Zelené dohody pro Evropu pak bioplynové stanice představují způsob eliminace plýtvání nespotřebovanými potravinami, opětovného zpracování ostatních biologicky rozložitelných odpadů, podpory čistého oběhového hospodářství a především výroby bioplynu. Ostatně obnovitelné zdroje jsou zásadním nástrojem prevence před vyčerpáním přírodních zdrojů. Způsobů využití bioplynu je přitom hned několik, včetně jeho přeměny na alternativní paliva zajišťující udržitelnou mobilitu. Tyto závěry nelze generalizovat na všechny konkrétní bioplynové stanice.

¹⁷ Viz podkapitola 3.4 Stavět a renovovat za účinného využívání energie a zdrojů a podkapitola 3.7 Ochrana a obnova ekosystémů a biologické rozmanitosti.

¹⁸ Viz podkapitola 2.3 Ochrana životního prostředí.

Přesto můžeme uzavřít, že jsou v souladu se Zelenou dohodou pro Evropu a představují jeden z možných nástrojů dosažení ambicí Evropské unie pro klimaticky neutrální Evropu.

Literature

Monografie

VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Integrované povolování (IPPC). *Soudní rozhlady*, Praha: C. H. Beck, 2016, č. 11–12, s. 346–351. ISSN 1211-4405.

Elektronické zdroje

Biologicky rozložitelné odpady. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 5. 9. 2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/biologicky_rozlozitelne_odpady

Bioplyn v ČR k 31. 12. 2019. *Česká bioplynová asociace* [online]. [cit. 5. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.czba.cz/>

Bioplynové stanice. *GASCONTROL* [online]. [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.gascontrol.cz/environmentalni-technologie/bioplynovy-stanice/>

Co je bioplyn? *Česká bioplynová asociace* [online]. [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.czba.cz/co-je-bioplyn.html>

Další využití tepla a bioplynu. *agriKomp Bohemia* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: https://agrikomp.com/images/cs-CZ/pdf/Nauna_stezka_Boetice_III.pdf

KOČÍ, Vladimír. Posouzení různých způsobů (technologií) nakládání s biologicky rozložitelnými odpady z kuchyní a stravoven z pohledu metody LCA. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 20. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/biologicky_rozlozitelnymi_odpady_stravovani

Metodický pokyn Ministerstva životního prostředí ke schvalování provozu bioplynových stanic a stanovování závazných podmínek provozu z hlediska ochrany životního prostředí. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Věstník, 2014, roč. XIV, č. 2, s. 128–171 [cit. 8. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/www/ippc4.nsf/b77a7a146f29c439c1256cda0034ce22/19da7759f73e077ac1257d5d00438176?OpenDocument>

Sdělení Komise COM(2019) 640 ze dne 11. 12. 2019, Zelená dohoda pro Evropu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>

Judikatura

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2010, sp.zn. 11 Ca 315/2008-57.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 4. 2020, sp.zn. 10 As 451/2019-37.

Právní předpisy

Vyhláška č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjištění a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších právních předpisů.

Vyhláška č. 477/2012 Sb., o stanovení druhů a parametrů podporovaných obnovitelných zdrojů pro výrobu elektřiny, tepla nebo biometanu a o stanovení a uchování dokumentů.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 474/2000 Sb., o stanovení požadavků na hnojiva, ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech.

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění pozdějších právních předpisů.

Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších právních předpisů.

Contact – e-mail

434204@mail.muni.cz

UDRŽITELNÉ INVESTOVÁNÍ – DOPADY EVROPSKÉ REGULACE NA POSKYTOVÁNÍ INVESTIČNÍCH SLUŽEB

Zuzana Šiková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Článek se zabývá dopady evropské regulace na poskytování investičních služeb. Udržitelné investování je promítnuto zejména v Akčním plánu pro financování udržitelného růstu jež reaguje na schválenou agendu OSN Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030. Investování zohledňující environmentální, sociální a správní faktory podporuje udržitelný ekonomický systém, ale také tím zakládá nové regulatorní požadavky na subjekty poskytující investiční služby. Tento článek pojednává o jednotlivých prvcích, které se vztahují k udržitelnému investování a dopadech evropské regulace přijaté s ohledem na Agendu pro udržitelný rozvoj. Článek cílí zejména na podrobnější analýzu samotného rámce udržitelnosti a zhodnocení regulace, která se vztahuje na subjekty finančního trhu, které poskytují investiční služby.

Keywords in original language

Investiční služby; udržitelnost; financování; transparentnost; regulace.

Abstract

This paper deals with effects of European regulation on the provision of investment services. Sustainable investment is reflected in particular in the Action Plan for Financing Sustainable Growth, which responds to the agreed UN Agenda Transforming Our World: An Agenda for Sustainable Development 2030. Investment that takes into account environmental, social and administrative factors promotes a sustainable economic system, but also creates new regulatory requirements for entities providing investment services. This article discusses the various elements related to sustainable investment and the implications of European regulation adopted with

regard to the Sustainable Development Agenda. The article aims in particular at a more detailed analysis of the sustainability framework itself and an evaluation of the regulation that applies to financial market entities that provide investment services.

Keywords

Investment Services; Sustainability; Financing; Transparency; Regulation.

1 Úvod

Základem investování je vázání kapitálu v aktivech. Účelem vázání kapitálu investora je jeho zhodnocení a získání kromě vloženého kapitálu, v ideálním případě, zisk, čímž současně dochází k navýšení finančních prostředků vlastníka aktiva, který je může použít k produkci statků a služeb v následujících obdobích. Pro větší rozbor podstaty investování, lze využít ekonomického pojetí investic, jehož základem je současné omezení spotřeby za účelem zhodnocení kapitálu v budoucím období a uspokojení budoucích potřeb investora, a lze jej definovat jako „jednorázové kapitálové výdaje, které budou generovat peněžní příjmy během delšího časového období“¹. Samotný proces podléhá investičnímu rozhodnutí investora, při kterém dochází ke zohlednění individuálních relevantních faktorů, jež ovlivňují naplnění účelu investice. V rámci investičního rozhodování již nedochází pouze k posouzení faktorů ovlivňující návratnost investice, ale i posouzení, jakému účelu budou získané finanční prostředky investora sloužit. V případě zaměření se na faktory ovlivňující návratnost investice, lze poukázat např. na faktor času, rizika, systematickosti.² Druhé zaměření investičního rozhodnutí, tedy posouzení účelu získaných finančních prostředků, lze hovořit o sociální odpovědnosti, směru vlastníka aktiv, sympatie apod. Kontext udržitelných investic se nachází v podmnožině investičního rozhodování, kdy investor ve svém rozhodnutí posuzuje finální účel investice, zda vkládá finanční prostředky do udržitelného aktiva a může posoudit environmentální a sociální hlediska³.

1 POLACH, J. *Reálné a finanční investice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 4.

2 Ibid., s. 5.

3 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Akční plán: Financování udržitelného růstu ze dne 8. 2. 2018, COM/2018/097.

Udržitelným investováním se rozumí provádění investic do udržitelných aktiv tak, aby odraželi etické preference investorů. Lze uvést, že cílem udržitelného investování je podpořit takové investice, tedy subjekty aktiv, kteří budou prostřednictvím finančních prostředků získaných z vloženého kapitálu investorů podporovat dlouhodobější a udržitelnější činnosti.

V současném vývoji společnosti je cílem podpořit informativní rozhodování investorů, aby při procesu investičního rozhodování byli schopni vyhodnotit veškeré relevantní faktory, které se k procesu váží. Pro vyhodnocení je tedy nezbytné mít veškeré informace dostupné. Cílem nejen evropského společenství je zajistit tento dostatečný rámec informovanosti, jež je zajištěn prostřednictvím regulace, která vytváří regulační požadavky zejména na poskytovatele investičních služeb.

Příspěvek se postupně zabývá výchozím rámcem pro udržitelnost až po jednotlivé evropské předpisy, které udržitelné investování detailněji upravují. Pro účely tohoto příspěvku je vycházeno zejména z evropské a národní legislativy.

2 Rámec udržitelnosti

Rámec udržitelnosti nastavuje Akční plán pro financování udržitelného růstu. Akční plán pro financování udržitelného růstu reaguje na schválenou agendu OSN Přeměna našeho světa: Agenda pro udržitelný rozvoj 2030. Agenda pro udržitelný rozvoj 2030 byla přijata na 70. zasedání Valného shromáždění OSN ze dne 25. 9. 2015 (dále jako „Agenda 2030“), jež nahrazuje rozvojové cíle tisíciletí s platností od 1. 1. 2016. „*Procesu přijetí této globální agendy [...] předcházela tříletý proces vyjednávání, který byl zahájen na Konferenci OSN o udržitelném rozvoji v Rio de Janeiru (tzv. konference Rio+20) v červnu 2012.*“⁴ Agenda 2030 představuje globální rámec udržitelného rozvoje, jehož základním stavebním kamenem je 17 cílů udržitelného rozvoje a 169 dílčích cílů, které jsou integrované, nedělitelné, globální povahy a všeobecně použitelné.⁵

⁴ Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj (Cílů udržitelného rozvoje) v České republice. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/agenda_2030/\\$FILE/OUR_ImplementaceAgendy2030_20190121.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/agenda_2030/$FILE/OUR_ImplementaceAgendy2030_20190121.pdf)

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Další kroky k udržitelné evropské budoucnosti ze dne 22. 11. 2016.

Agenda 2030 je prezentována jako akční plán pro lidi, planetu a prosperitu ve dvacátém prvním století, která mj. usiluje o posílení všeobecného míru a vymýcení všech forem chudoby. „*Ústředním heslem Agendy 2030 je ‚Leave no one behind‘ (neopominout nikoho)*“⁶ Mezi vize Agendy 2030 mj. patří udržitelný hospodářský růst a využití udržitelných vzorů spotřeby a výroby a využívání všech přírodních zdrojů a sociální rozvoj. Agenda 2030 vychází z rozvojových cílů tisíciletí a spojuje tři dimenze udržitelného rozvoje: ekonomickou, sociální a environmentální. Cíle stanovené Agendou 2030 představují program světa na období let 2015–2030, tedy stimulovat v daném časovém horizontu činnosti ve stanovených oblastech zásadního významu pro lidstvo a planetu.⁷ „*Sedmnáct cílů udržitelného rozvoje představuje kvalitativní a kvantitativní cíle pro následujících patnáct let, které nám umožní připravit se na budoucnost a usilovat o zajištění lidské důstojnosti, stability, zdravé planety, spravedlivých a odolných společností a prosperujících ekonomik. Pomáhají řídit proces sbližování mezi členskými státy, ve společnosti a se zbytkem světa.*“⁸

Mezi 17 cílů udržitelného rozvoje patří:

- Cíl 1. Všude skoncovat s chudobou ve všech jejích formách;
- Cíl 2. Ukončit hlad, dosáhnout potravinové bezpečnosti a lepší výživy a podporovat udržitelné zemědělství;
- Cíl 3. Zajistit zdravý život a podporovat pohodu pro všechny v každém věku;
- Cíl 4. Zajistit inkluzivní a spravedlivé kvalitní vzdělávání a podporovat možnosti celoživotního učení pro všechny;
- Cíl 5. Dosáhnout rovnosti žen a mužů a posílit postavení všech žen a dívek;
- Cíl 6. Zajistit dostupnost a udržitelné hospodaření s vodou a hygienou pro všechny;
- Cíl 7. Zajistit přístup k cenově dostupné, spolehlivé, udržitelné a moderní energii pro všechny;

⁶ Agenda 2030. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/agenda_2030

⁷ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 A/70/L.1.

⁸ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Další kroky k udržitelné evropské budoucnosti ze dne 22. 11. 2016.

- Cíl 8. Podporovat udržitelný, inkluzivní a udržitelný hospodářský růst, plnou a produktivní zaměstnanost a důstojnou práci pro všechny;
- Cíl 9. Budovat odolnou infrastrukturu, podporovat inkluzivní a udržitelnou industrializaci a podporovat inovace;
- Cíl 10. Snížit nerovnost v rámci zemí i mezi nimi;
- Cíl 11. Učinit města a lidská sídla inkluzivní, bezpečná, odolná a udržitelná;
- Cíl 12. Zajistit udržitelné vzorce spotřeby a výroby;
- Cíl 13. Přijmout naléhavá opatření v boji proti změně klimatu a jejím dopadům;
- Cíl 14. Zachovat a udržitelně využívat oceány, moře a mořské zdroje pro udržitelný rozvoj;
- Cíl 15. Chránit, obnovovat a podporovat udržitelné využívání suchozemských ekosystémů, udržitelně obhospodařovat lesy, bojovat proti dezertifikaci a zastavit a zvrátit degradaci půdy a zastavit úbytek biologické rozmanitosti;
- Cíl 16. Podporovat mírové a inkluzivní společnosti pro udržitelný rozvoj, zajistit přístup ke spravedlnosti pro všechny a budovat účinné, odpovědné a inkluzivní instituce na všech úrovních;
- Cíl 17. Posílit prostředky provádění a oživit Globální partnerství pro udržitelný rozvoj.⁹

2.1 Vliv Agendy 2030 na Evropskou unii

Přijetím Agendy 2030 a jejím naplňováním vznikla Evropské unii příležitost k uchopení vybudování strategického směru vpřed udržitelné budoucnosti. Pro naplnění daných cílů Evropská unie vytváří jednotlivé koncepty, které na stanovené cíle navazují. Udržitelné investování ovšem nevychází pouze ze stanovených cílů Agendy 2030.

Udržitelné investování a financování patřilo již k 10 prioritám Jean-Claude Junckera, předsedy Evropské komise. Jednalo se konkrétně o 4. prioritu „Lepší a spravedlivější vnitřní trh a posílená průmyslová základna“ (dále jako

⁹ Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 A/70/L.1.

„4. prioritou“).¹⁰ V rámci 4. priority dochází k nastavení koherentní strategie pro udržitelné financování kapitálu směrem k udržitelným investicím, který představuje „*progresivního přístupu k zajištění udržitelného financování*“¹¹. Regulatorní rámec udržitelného investování a financování poté naplňuje 8., 9., 13., 14. a 15. cíl udržitelného rozvoje.

Tato koherentní strategie a tedy i plnění závazku k naplňování Agendy 2030 je promítnuta do Akčního plánu Evropské komise ze dne 8. 3. 2018. Akční plán: Financování udržitelného růstu (dále jen „Akční plán“) vychází z klíčových doporučení skupiny odborníků (tzv. „High-Level Expert Group on sustainable finance, jaké jako „HLEG“), které stanovily v závěrečné zprávě ze dne 31. 1. 2018.¹² Závěrečná zpráva HLEG zmiňuje dva prvky, které mají základní význam pro udržitelné finance, a to „1) *zlepšení příspěvku finančního sektoru k udržitelnému a inkluzivnímu růstu prostřednictvím financování dlouhodobých potřeb společnosti a 2) posílení finanční stability tím, že se při rozhodování o investicích zohlední environmentální, sociální a správní faktory*“¹³. Závěrečná zpráva HLEG dále stanovuje klíčové doporučení: vytvořit a udržovat společnou taxonomii udržitelnosti na úrovni EU; vyjasnit povinnosti investorů pro lepší přijetí dlouhodobého horizontu investic a preferenci udržitelnosti; aktualizovat pravidla pro zveřejňování informací, aby byla rizika udržitelnost plně transparentní; umožnit retailovým investorům investovat do udržitelných finančních příležitostí; vypracování regulace udržitelnosti pro některá aktiva, počínaje zelenými dluhopisy; zavedení udržitelné infrastruktury v Evropě; zavedení pevné integrace udržitelnosti do finančních institucí a dohledu.¹⁴

¹⁰ Pokrok v plnění deseti priorit Evropské komise. *ODBORY.INFO* [online]. Dostupné z: <https://ipodpora.odborny.info/soubory/dms/ukony/13583/6/10%20PRIORIT%20EVROPSKE%20KOMISE.pdf>

¹¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Další kroky k udržitelné evropské budoucnosti. ze dne 22. 11. 2016.

¹² High-Level Expert Group on sustainable finance (HLEG).

¹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Akční plán: Financování udržitelného růstu ze dne 8. 2. 2018, COM/2018/097.

¹⁴ Final report of the High-Level Expert Group on sustainable finance.

Akční plán poté vytyčuje s ohledem na závěrečnou zprávu HLEG následující cíle:

1. „přesměrovat kapitálové toky k udržitelným investicím pro dosažení udržitelného růstu podporujícího začlenění;
2. řídit finanční rizika plynoucí ze změny klimatu, vyčerpávání zdrojů, zhoršování životního prostředí a sociálních otázek a
3. podporovat transparentnost a dlouhodobost finančních a ekonomických činností“¹⁵.

Průřezovým záměrem uvedených cílů je začlenit do investičních rozhodnutí investorů environmentální a sociální faktory tak, aby došlo k podpoře investorů provést informovaná investiční rozhodnutí. Konkrétně se environmentálními aspekty rozumí zmírňování změny klimatu a zohledňování životního prostředí. Sociální aspekty se mohou týkat otázek nerovnosti, začleňování, vztahů mezi sociálními partnery, investic do lidského kapitálu a komunit.¹⁶

V rámci 1. cíle, tj. přesměrování kapitálových toků k udržitelným investicím, plyne nezbytnost jednotného klasifikačního systému udržitelných činností. Jednotný klasifikační systém EU si klade za cíl upravit v rámci Evropské unie činnosti, které lze považovat za „udržitelné“. Cílem jednotné taxonomie je umožnit investorům přeorientovat své investice na udržitelnější technologie a podniky. Tímto dochází ke stanovení jednotného klasifikačního systému, tedy stanovení společného jazyka napříč členskými státy. Pomocí jednotné taxonomie tedy lze dosáhnout identifikace, za jakých podmínek investiční produkt přispívá k cílům udržitelnosti a umožnění účastníkům trhu investovat do udržitelnosti s větší jistotou.¹⁷ Dále nezbytnost upravení referenčních hodnot tak, aby byly schopny měřit výkonnost udržitelných investic. Tento směr je promítnut do nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088 (dále jen „nařízení o taxonomii“), a do nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2089 ze dne 27. 11. 2019, kterým se mění nařízení (EU) 2016/1011, pokud jde o referenční hodnoty EU pro transformaci hospodářství spjatou

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Akční plán: Financování udržitelného růstu ze dne 8. 2. 2018, COM/2018/097.

¹⁶ Final report of the High-Level Expert Group on sustainable finance.

¹⁷ Ibid.

s klimatem, referenční hodnoty EU navázané na Pařížskou dohodu a zveřejňování informací týkajících se udržitelnosti pro referenční hodnoty (dále jen „nařízení o indexech“). V rámci 2. cíle, tj. řízení finančních rizik, je nezbytné vysvětlit povinnosti institucionálních investorů a správců aktiv. V rámci 3. cíle, tj. podpory transparentnosti, je nezbytné zpřístupnit investorům údaje o aspektech týkajících se udržitelnosti a tedy posílení udržitelnosti při zpřístupňování údajů. Tím lze usnadnit investorům porozumět dopad jejich vloženého kapitálu na udržitelnost.¹⁸ Tento cíl je poté včleněn do nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. 11. 2019, o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb (dále jen „nařízení SFDR“). A taktéž navazuje na směrnici o trzích finančních nástrojů (MIFID II), dle které musí v subjekty poskytující poradenství nabízet „vhodné“ produkty k investici, tedy se v rámci vhodnosti zaměřili i na udržitelné investice. Následná část příspěvku bude podrobněji pojednávat o nařízení o taxonomii a nařízení SFDR.

2.2 Provádění Agendy 2030 v České republice

Česká republika se zavázala k naplňování Agendy 2030 na národní úrovni. Cíle stanovené v Agendě 2030 jsou do českého právního řádu mj. převáděny prostřednictvím Strategického rámce České republiky 2030, přijatého usnesením vlády ze dne 19. 4. 2017 a Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj v České republice.¹⁹ Strategický rámec vyvěrá ze dvou základních přístupů, tj. kvality života a udržitelnost. V případě kvality života dochází k posouzení mj. zdravotního stavu, worklife balance (tj. rovnováha mezi prací a soukromým životem), mezilidských vztahů, kvalitou životního prostředí, subjektivně vnímanou životní pohodou. V případě udržitelnost, je cíl Strategický rámec na trvale udržitelný rozvoj, jehož definici lze nalézt v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“). Trvale udržitelný rozvoj je vymezen v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí, dle kterého je „trvale udržitelný rozvoj společnosti takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižovat rozmanitost přírody a zachovává přirozené

¹⁸ Final report of the High-Level Expert Group on sustainable finance.

¹⁹ Agenda 2030. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/agenda_2030

*funkce ekosystémů*²⁰. V rámci Strategického rámce ani Implementace Agendy 2030 nedochází k dalšímu konkrétnímu pohledu nastavení regulací investičních služeb, které vychází z evropské regulace, a tato oblast je upravena v současnosti pouze na úrovni unijní. S ohledem na výše uvedené, se příspěvek nebude dále podrobně zabývat prováděním Agendy 2030 na území České republiky.

2.3 Nařízení o taxonomii

Nařízení o taxonomii bylo přijato na základě Akčního plánu s dělenou platností, a to do 1. 1. 2022 a dále od 1. 1. 2023. „*V akčním plánu se uznává, že přeměrování kapitálových toků k udržitelnějším činnostem se musí opírat o společné komplexní chápání environmentální udržitelnosti činností a investic [...] jasné pokyny by ohledně činností, které se kvalifikují jako činnosti přispívající k environmentálním cílům, mohly pomoci informovat investory o investicích, kterými se financují environmentálně udržitelné hospodářské činnosti.*“²¹ Cílem nařízení o taxonomii je nastavit klasifikaci pro označení environmentální udržitelnosti a to zejména s ohledem na zamezení tzv. „greenwashingu“, který spočívá v získání neoprávněné konkurenční výhody účastníků finančního trhu z uvádění produktů šetrných k životnímu prostředí bez naplnění příslušných kritérií udržitelnosti. Nařízením o taxonomii tedy dochází k jasně daným pravidlům, při kterých účastníci mohou využít označení udržitelnosti napříč členskými státy Evropské unie, čímž dochází k zabezpečení jistoty investorů v daný produkt a předcházení poškozování zájmů investorů. Nařízením o taxonomii bylo přijato taktéž z hlediska toho, že dochází k rozličnému výkladu, co lze považovat za udržitelné investice.²² Cílem nařízení o taxonomii je zajištění, aby účastníci finančního trhu, začlenili kritéria stanovené Agendou 2030 do vnitřních procesů tak, aby mohli v tomto ohledu klienty dostatečně informovat, čímž dochází k zajištění přijetí řádného investičního rozhodnutí ze strany svých klientů. Tímto lze taktéž více zabezpečit, že samotná investiční strategie může být zaměřena na činnosti, jež přispívají k naplnění

²⁰ Ustanovení § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v aktuálním znění.

²¹ Recitál nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

²² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

environmentálních cílů.²³ Samotné nařízení o taxonomii nestanoví označení pro udržitelné finanční produkty, kdy o tom, co představuje environmentálně udržitelnou činnost nebo produkt, jsou vytvářeny prostřednictvím aktů v přenesené pravomoci přijatých Komisí.²⁴

Nařízení o taxonomii se dle čl. 1 vztahuje na účastníky finančního trhu poskytující finanční produkty, emitenty v souvislosti s finančními produkty nebo podnikovými dluhopisy a podniky, na než se vztahuje povinnost zveřejňovat přehled nefinančních informací.²⁵ Účastník finančního trhu je dle čl. 2 odst. 1 nařízení SFDR je „*pojišťovna, která poskytuje pojistné produkty s investiční složkou; investiční podnik, který poskytuje správu portfolia; [...] správci alternativních investičních fondů; poskytovatel panevropského osobního penzijního produktu; správce kvalifikovaného fondu rizikového kapitálu; správce kvalifikovaného fondu sociálního podnikání; správcovská společnost subjektu kolektivního investování; úvěrová instituce, která poskytuje správu portfolia.*“ Definicí investičního podniku poté upravuje čl. 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. 5. 2014, o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU (dále jen „směrnice 2014/65/EU“), dle kterého je investičním podnikem „*právnícká osoba, jejímž obvyklým předmětem činnosti či podnikání je odborné poskytování jedné nebo více investičních služeb třetí osobě nebo odborný výkon jedné nebo více investičních činností*“²⁶. Investiční služby dle směrnice 2014/65/EU jsou promítnuty do ustanovení § 4 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu (dále jen „ZPKT“). Emitentem se poté rozumí emitent dle čl. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. 6. 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, a o zrušení směrnice 2003/71/ES. Subjekty, které podléhají dohledu z díkce povolení

²³ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

²⁴ GORTSOS, Christos. The Taxonomy Regulation: More Important Than Just as an Element of the Capital Market Union. *European Banking Institute Working Paper Series 2020* [online]. 16. 12. 2020, č. 80, 40 s. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3750039

²⁵ Článek 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

²⁶ Článek 4 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. 5. 2014, o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU.

k provádění investičních služeb dle ZPKT, jsou investičním podnikem dle nařízení o taxonomii a podléhají regulatorním povinnostem jednotného klasifikačního systému. Odpovědnost za označení dle nařízení o taxonomii leží jak na investičních podnicích, tak na emitentech. V rámci nabízení investičních služeb není v současnosti zcela zřejmý postup získávání podkladových informací finančních produktů ani, zda dochází k vyhodnocování naplnění kritérií stanovených v nařízení o taxonomii poskytovateli investičních služeb.

Aby mohla být hospodářská činnost kvalifikovaná jako environmentálně udržitelná, musí kumulativně splňovat následující kritéria: „významně přispívá ke jednomu nebo více environmentálním cílům stanoveným v článku 9 v souladu s články 10 až 16; významně nepoškozuje žádný z environmentálních cílů stanovených v článku 9 v souladu s článkem 17; je vykonávána v souladu s minimálními zárukami stanovenými v článku 18; a splňuje technická screeningová kritéria“²⁷. Mezi environmentální cíle patří dle čl. 9 nařízení o taxonomii: zmírňování klimatu²⁸ (tj. činnosti zamezující a/ nebo snižující emise skleníkových plynů vč. inovací týkajících se těchto činností apod.), přizpůsobování se změně klimatu (tj. činnosti směřující ke snižování rizika dopadu klimatu na hospodářskou činnost nebo snížení tohoto dopadu apod.); udržitelné využívání a ochrana vodních a mořských zdrojů (tj. činnosti směřující k dosažení lepšího stavu vodních zdrojů apod.); přechod na oběhové hospodářství (tj. činnosti směřující k předcházení odpadů, jejich opětovného využití a recyklace apod.); prevence a omezení znečištění (tj. činnosti směřující k minimalizaci znečištění, zabráněním nepříznivých dopadů, uklízení znečištění apod.); ochrana a obnova biologické rozmanitosti a ekosystémů (tj. činnosti směřující k udržitelnému využívání a zachování přírody a biologické rozmanitosti apod.).²⁹ Naplnění

²⁷ Článek 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

²⁸ Dle čl. 10 odst. 2 nařízení o taxonomii se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírnění změny klimatu taková činnost, pro niž neexistuje žádná technologicky a ekonomicky dostupná nízkouhlíková alternativa, která zároveň významně přispívá ke zmírnění změny klimatu za podmínky, že podporuje přechod ke klimaticky neutrálnímu hospodářství v souladu se scénářem umožňujícím omezit nárůst teploty na 1,5 °C ve srovnání s úrovní před průmyslovou revolucí, a to i postupným ukončením produkce emisí skleníkových plynů, zejména emisí z tuhých fosilních paliv.

²⁹ Článek 9 až 15 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

alespoň jednoho uvedeného cíle není ovšem dostačující a je nezbytné taktéž přímo umožnit, aby k naplnování daného cíle vedly i další činnosti a zároveň nebude docházet k zakonzervovanosti ekonomické životnosti aktiv ohrožující plnění dlouhodobých environmentálních cílů a mají v rámci životního cyklu pozitivní dopad na životní prostředí.³⁰ Pro všechny výše uvedené cíle musí být dále stanovena jednotná screeningová kritéria, a to prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci. V rámci screeningových kritérií je nutno mj. zajistit, aby nedocházelo k přílišné administrativní zátěži na dodržování nařízení o taxonomii a kritéria byla snadno použitelná v rámci přiměřených nákladů.³¹ V současnosti dochází k tvorbě konkrétních screeningových kritérií, které se týkají klimatických změn.

V případě vyhodnocení hospodářské činnosti jako udržitelné a zařazení mezi finanční produkty, dochází k povinnosti zveřejnit informace o environmentálním cíli, ke kterému podkladové investice přispívají, a popis způsobu a míry, do jaké jsou podkladové investice finančního produktu investovány do environmentálně udržitelných hospodářských činností, tj. uvedení podílu investic do environmentálně udržitelných hospodářských činností. Pakliže např. správce fondu bude nabízet fondy, jež označuje za „zelený“, je povinen v rámci předšmluvních informací uvést, jak byla využita kritéria dle nařízení o taxonomii.³² „Kromě stanovení kritérií pro určení, zda je ekonomická činnost způsobilá jako ekologicky udržitelné pro účely stanovení míry, do jaké investice je environmentálně udržitelná, nařízení o taxonomii stanoví rámec pro zveřejňování informací, který doplňuje požadavky na zveřejňování stanovené v nařízení SFDR.“³³ Subjekty, na které se nařízení o taxonomii vztahuje, jsou povinny informace zveřejňovat před uzavřením smlouvy a v pravidelných zprávách. Taktéž je stanovena povinnost v pravidelných přehledech nefinančních informací zveřejňovat informace o podílu obratu plynoucí z produktů nebo služeb souvisejících s environmentálně udržitelnými hospodářskými činnostmi a podíl kapitálových a provozních výdajů, které se k těmto činnostem vztahují. Nařízení o taxonomii „požaduje zveřejnění informací, jakým způsobem a v jakém rozsahu

³⁰ Článek 16 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

³¹ GORTSOS, op. cit.

³² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

³³ GORTSOS, op. cit.

byla v rámci rozhodovacích procesů týkajících se investic zohledněna kritéria stanovující environmentální udržitelnost investice, jak jsou stanovena taxonomií. Přesný rozsah této povinnosti zveřejnění bude upřesněn v aktech v přenesené pravomoci, a to na základě důkladného posouzení dopadů“³⁴.

2.4 Nařízení SFDR

Nařízení SFDR spolu s nařízením o taxonomii tvoří součást komplexní úpravy udržitelného rozvoje a je použitelné od 10. 3. 2021. Shodně s nařízením o taxonomii je cílem nařízení SFDR poskytnout investorům veškeré relevantní informace ohledně začlenění cílů Agendy 2030 do interních procesů a čímž mj. dochází k umožnění investorům zohlednit cíle Agendy 2030 ve svých investičních rozhodnutích a tedy provést i udržitelnější investice. „Cílem nařízení je snížit nerovnováhu v poskytování informací ve vztazích mezi příkazcem a příkazníkem, pokud jde o začleňování rizik týkajících se udržitelnosti, zohledňování nepřiznivých dopadů na udržitelnost a prosazování environmentálních nebo sociálních vlastností a udržitelných investic tím, že se od účastníků finančního trhu nebo finančních poradců vyžaduje, aby zajistili zveřejňování informací před uzavřením smlouvy a průběžné zveřejňování informací pro koncové investory ...“³⁵ Účelem zveřejňování informací dle nařízení SFDR je posílit ochranu investorů, a to s ohledem na větší informovanost při rozhodování a konečné investiční volbě. To znamená, že si budou investoři dostatečně vědomi toho, jaké hospodářské činnosti financují a jak vlastníci těchto aktiv působí v oblasti udržitelnosti.³⁶ Nařízení SFDR rozšiřuje pravidla pro zveřejnění informací, kterým podléhají subjekty na základě ostatních právních předpisů.³⁷

Nařízení SFDR se vztahuje na účastníky finančního trhu a finanční poradce. Okruh účastníků finančního trhu je shodný jako v případě nařízení o taxonomii jak bylo uvedeno výše, a proto v této části nebudou podrobněji rozepsáni. Pro doplnění lze poukázat na zařazení evropských fondů dlouhodobých

³⁴ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088.

³⁵ Recitál nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. 11. 2019 o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb.

³⁶ Final report of the High-Level Expert Group on sustainable finance.

³⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zveřejňování informací ohledně udržitelných investic a rizik týkajících se udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2016/2341, 2018/0179(COD).

investic (ELTIF) pod alternativní investiční fondy dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/760 ze dne 26. 4. 2015 o evropských fondech dlouhodobých investic, čímž spadají pod definici účastníka finančního trhu a tedy podléhají nařízení SFDR. Finančním poradcem se dle čl. 2 odst. 11 nařízení SFDR rozumí „*zprostředkovatel pojištění, který poskytuje pojišťovací poradenství v oblasti pojistných produktů s investiční složkou; pojišťovna, která poskytuje pojišťovací poradenství v oblasti pojistných produktů s investiční složkou; úvěrová instituce, která poskytuje investiční poradenství; investiční podnik, který poskytuje investiční poradenství; správce alternativních investičních fondů, který poskytuje investiční poradenství nebo správcovská společnost SKIPCP, která poskytuje investiční poradenství*“³⁸. Z působnosti nařízení SFDR jsou dle čl. 17 vyjmuti zprostředkovatelé pojištění a investiční podniky (bez ohledu na právní formu vč. fyzických osob a osob samostatně výdělečně činných), pakliže mají navázán pracovní právní vztah s méně než třemi osobami. Dané ustanovení reaguje na strukturu a velikost podniků tak, aby nedocházelo k nepřiměřené regulatorní zátěži na povinné subjekty.

Uvedené subjekty jsou povinny v rámci transparentnosti informací zveřejňovat informace o interních politikách, jak začleňují rizika vztahující se k udržitelnosti. V rámci těchto interních politik poté dochází k posouzení, zda a jak zohledňují nepříznivé dopady investičních rozhodnutí na faktory udržitelnosti, zda a jak dodržují kodex odpovědného chování apod. Mezi povinnosti stanovené nařízením SFDR patří taktéž zveřejnění rizika udržitelnosti portfolia.³⁹ Tyto informace musí mít subjekty zveřejněny na svých webových stránkách vč. průběžných aktualizací a osvětlení veškerých změn zveřejněných informací.⁴⁰ Před uzavřením smlouvy je dále nezbytné zahrnout do předmluvních informací popis „*způsobu, jakým jsou rizika týkající se udržitelnosti začleňována do jejich investičních rozhodnutí; a výsledků posouzení*

³⁸ Článek 2 odst. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. 11. 2019 o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb.

³⁹ TEJA, Natasha. Primer: the EU's Sustainable Finance Disclosure Regulation. *International Financial Law Review* [online]. Londýn, 10. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2511011295?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>

⁴⁰ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zveřejňování informací ohledně udržitelných investic a rizik týkajících se udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2016/2341, 2018/0179(COD).

pravděpodobných dopadů rizik týkajících se udržitelnosti na návratnost finančních produktů, které poskytují“, nebo informaci o tom, zda rizika týkající se udržitelnosti nejsou relevantní vč. uvedení řádného odůvodnění⁴¹. Tyto informace je dle čl. 7 nařízení SFDR nutno vypracovat pro veškeré finanční produkty. Spolu s uvedenými informacemi jsou subjekty dále povinny provést popis environmentálních nebo sociálních vlastních shodně s postupem popsáním výše. Dle nařízení SFDR je nutno provést do souladu informace zveřejněné dle nařízení SFDR a marketingová sdělení. Shodně jako v případě nařízení o taxonomii není výkladem v současnosti zřejmá role odpovědnosti mezi povinným subjektem a vlastníkem podkladového aktiva a postup pro získávání veškerých nezbytných informací. S ohledem na skutečnost, že takto uvedené není nařízením SFDR upraveno, lze tvrdit, že veškerý proces výměny informací bude zajištěn v rovině soukromého práva národní legislativy. V tomto směru je nutno uvést, že informace o dopadu na životní prostředí ze strany finančních produktů nejsou zpravidla veřejně dostupná ze strany vlastníků těchto aktiv. Získání samotných dat pro účely nařízení SFDR je tedy obtížné a může být spojeno s velkými náklady.⁴²

V rámci začleňování posuzování rizik udržitelnosti a zpětné vazby od zúčastněných stran při posuzování dopadů bylo zjištěno, že mezi základní dopady nařízení SFDR patří posílení účinnosti trhu, a to s ohledem k systematictějšímu zohlednění rizik v rámci finančního modelování a tedy nastavení optimálního poměru nákladů a přínosů z dlouhodobého hlediska. Taktéž bylo zjištěno, že samotné náklady jsou součástí interních nákladů v rámci řízení rizik. Vyjma pozitivních dopadů bylo ovšem taktéž poukázáno na skutečnost, že nezbytná posouzení dle nařízení SFDR jsou zpravidla spojeny s významnými jednorázovými náklady v rámci předmluvního vyjednávání s investory. Uvedené se vztahuje taktéž na velký objem dat, které musí povinné subjekty zohlednit.⁴³ Lze tvrdit, že náklady spojené s dodržováním nařízení SFDR mohou být ve finálním důsledku přeneseny právě na investory, které

⁴¹ Článek 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. 11. 2019 o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb.

⁴² TEJA, Natasha. SFDR poses challenges for EU investors. *International Financial Law Review* [online]. Londýn, 10. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2494061242?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>

⁴³ Ibid.

mohou být taktéž navyšovány s ohledem na možné upravené režimy napříč členskými státy.⁴⁴

3 Závěr

Evropská unie pokrývá oblast udržitelného rozvoje komplexně. Samotná úprava je velice aktuální a pro povinné subjekty nová. V rámci udržitelného investování se unijní úprava zaměřuje zejména na poskytování všech relevantních informací o dopadech na udržitelnost a to tak, aby investoři mohly provést informované investiční rozhodnutí v souladu s jejich etickými preferencemi, čímž by docházelo k orientaci na udržitelné aktiva. S ohledem na novou právní úpravu, je v současnosti velmi těžké předvídat, zda tyto regulatorní požadavky a předpokládaná další zátěž pro subjekty kapitálového trhu s ohledem na udržitelnost bude mít na rozhodování investorů vliv a tedy dojde k reálnému naplnění stanovených cílů jak v Akčním plánu tak v agendě OSN při nezměněném počtu subjektů působícím na kapitálovém trhu. Tedy zda účel světí prostředky.

Lze uzavřít, že samotný dopad regulace je možné posoudit až po plném vstupu v platnost všech stanovených povinností a reálnosti uplatňování stanovených postupů.

Literature

Monografie

POLÁCH, Jiří, Josef DRÁBEK, Martina MERKOVÁ a Jiří POLÁCH jr. *Reálné a finanční investice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 280 s. ISBN 978-80-7400-436-0.

Články

GORTSOS, Christos. The Taxonomy Regulation: More Important Than Just as an Element of the Capital Market Union. *European Banking Institute Working Paper Series 2020* [online]. 16. 12. 2020, č. 80, 40 s. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3750039

⁴⁴ TEJA, Natasha. Primer: the EU's Sustainable Finance Disclosure Regulation. *International Financial Law Review* [online]. Londýn, 10. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2511011295?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>

TEJA, Natasha. Primer: the EU's Sustainable Finance Disclosure Regulation. *International Financial Law Review* [online]. Londýn, 10. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2511011295?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>

TEJA, Natasha. SFDR poses challenges for EU investors. *International Financial Law Review* [online]. Londýn, 10. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2494061242?pq-origsite=gscholar&fromopenview=true>

Zákony

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v aktuálním znění.

Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, v aktuálním znění.

Nařízení

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/760 ze dne 26. 4. 2015 o evropských fondech dlouhodobých investic. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0760>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1129 ze dne 14. 6. 2017 o prospektu, který má být uveřejněn při veřejné nabídce nebo přijetí cenných papírů k obchodování na regulovaném trhu, a o zrušení směrnice 2003/71/ES. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1129>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2088 ze dne 27. 11. 2019, o zveřejňování informací souvisejících s udržitelností v odvětví finančních služeb. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/2089 ze dne 27. 11. 2019, kterým se mění nařízení (EU) 2016/1011, pokud jde o referenční hodnoty EU pro transformaci hospodářství spjatou s klimatem, referenční hodnoty EU navázané na Pařížskou dohodu a zveřejňování informací týkajících se udržitelnosti pro referenční hodnoty. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019R2089>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852&from=EN>

Směrnice

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/65/EU ze dne 15. 5. 2014, o trzích finančních nástrojů a o změně směrnic 2002/92/ES a 2011/61/EU. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0065>

Ostatní

Agenda 2030. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/agenda_2030

Final report of the High-Level Expert Group on sustainable finance. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

High-Level Expert Group on sustainable finance (HLEG). *Evropská komise* [online]. Aktualizace 3. 7. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/publications/sustainable-finance-high-level-expert-group_cs

Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj (Cílů udržitelného rozvoje) v České republice. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/agenda_2030/\\$FILE/OUR_ImplementaceAgendy2030_20190121.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/agenda_2030/$FILE/OUR_ImplementaceAgendy2030_20190121.pdf)

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zveřejňování informací ohledně udržitelných investic a rizik týkajících se udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2016/2341, 2018/0179(COD). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A52018PC0354>

Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. 6. 2020, o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0353&from=EN>

Pokrok v plnění deseti priorit Evropské komise. *ODBORY.INFO* [online]. Dostupné z: <https://ipodpora.odbory.info/soubory/dms/ukony/13583/6/10%20PRIORIT%20EVROPSKE%20KOMISE.pdf>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Další kroky k udržitelné evropské budoucnosti. ze dne 22. 11. 2016. European Council, Council of the European Union. *Evropská unie* [online]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14774-2016-INIT/cs/pdf>

Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 A/70/L.1. *United Nations* [online]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů, Akční plán: Financování udržitelného růstu ze dne 8. 2. 2018, COM/2018/097. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>

Contact – e-mail

Zuzana.Sikova@law.muni.cz

VYBRANÉ NÁSTROJE UDRŽITELNOSTI ZEMĚDĚLSKÉHO HOSPODAŘENÍ VE SVĚTLE ZELENÉ DOHODY PRO EVROPU

Jana Tkáčiková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Východiskem tohoto příspěvku je otázka: Jaké výzvy přináší Zelená dohoda pro Evropu pro zákonodárce v oblasti udržitelného zemědělského hospodaření? Dále je příspěvek směřován k řešení těchto vybraných otázek. Jakými nástroji bude prosazováno využívání udržitelných zemědělských postupů hospodaření s půdou? Jaké změny lze očekávat v oblasti užívání pesticidů či hnojiv? Jak „zelené“ výhledy nabízí český Strategický plán společné zemědělské politiky na období 2021–2027? Uvedené otázky jsou v příspěvku řešeny z pohledu kritické analýzy nástrojů vybraných s ohledem na jejich význam a uplatňování v České republice.

Keywords in original language

Zelená dohoda; zemědělské hospodaření; udržitelnost; společná zemědělská politika, ochrana půdy; integrovaná ochrana rostlin; strategický plán.

Abstract

The starting point of this paper is the question: What challenges does the Green Deal for Europe pose for policymakers concerning sustainable agriculture? In addition, the paper aims to address these selected questions. What tools will be used to promote the use of sustainable agricultural land management practices? What changes can be expected in the use of pesticides or fertilisers? What „green“ perspectives are offered by the Czech Strategic Plan of the Common Agricultural Policy for the period 2021–2027? These questions are addressed in the paper from the perspective of a critical analysis of the instruments selected with regard to their importance and application in the Czech Republic.

Keywords

Green Deal; Farming; Sustainability; Common Agricultural Policy, Soil Protection; Integrated Plant Protection; Strategic Plan.

1 Úvod

Zelená dohoda pro Evropu (dále jen Zelená dohoda)¹ zahrnuje minimálně čtyři oblasti, které dopadají na problematiku environmentální udržitelnosti zemědělského hospodaření. Právní rámec zemědělského hospodaření je dán v zásadě dvěma okruhy právní úpravy a nástrojů, kterými jsou jejich cíle prosazovány. Nástroje administrativně-právního charakteru jsou uplatňovány spolu se spektrem ekonomických nástrojů. Přestože si příspěvek klade za hlavní cíl představit potenciální změny v první oblasti, není možné neuvést i souvislosti a dopady zelenání právní regulace zemědělského hospodaření v oblasti společné zemědělské politiky. Východiskem tohoto příspěvku je tedy otázka: Jaké výzvy přináší Zelená dohoda pro Evropu v oblastech, které mají vliv na regulaci zemědělského hospodaření? Dílčími otázkami pak jsou tyto vybrané otázky: Jak bude prosazováno využívání udržitelných zemědělských postupů hospodaření s půdou? Jaké změny lze očekávat v oblasti užívání pesticidů či hnojiv? a Jak „zelené“ výhledy nabízí český Strategický plán společné zemědělské politiky na období 2021–2027?

2 Zelená dohoda a opatření k udržitelnému zemědělství

Jednou z oblastí Zelené dohody, která by měla ovlivnit právní rámec zemědělského hospodaření, je vize dosažení klimatické neutrality do roku 2050. Je nutné předestřít, že cíle deklarované v této oblasti se promítají do opatření v dalších oblastech. Zemědělství je primárně vnímáno jako sektor, který se musí zaměřovat na adaptační opatření, což dokládají vnitrostátní i unijní strategie².

¹ Sdělení komise. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final. In: *Eur-lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].

² Konkrétně se jedná o sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EÚ pro přizpůsobení se změně klimatu. COM(2021) 82 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 30. 5. 2021]; a Strategii přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životní prostředí* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf)

Vize klimatické neutrality v Zelené dohodě však současně počítá s tím, že klimatické neutrality bude dosaženo i skrze regulaci využívání zemědělské půdy, která může přispívat k propadům a ukládání uhlíku. Evropská komise proto otevřela přezkum nařízení o využívání půdy, změnách ve využívání půdy a lesnictví (nařízení o LULUCF)³. V rámci veřejných konzultací, které byly ukončeny v prvním čtvrtletí 2021, byla diskutována mj. otázka budoucího vztahu mezi využíváním půdy a zemědělstvím. Ze shrnutí Evropské komise⁴ lze vyčíst, že v budoucnu může být zvažováno nové pojetí politiky, která bude řešit jednotně emise z využívání půdy, včetně zemědělství.

Klíčovou oblastí Zelené dohody pro zemědělství je Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“⁵, která byla představena Evropskou komisí v květnu 2020. „Pouze“ nezbytným doplňkem ke komplexnímu uchopení udržitelného zemědělství je pak oblast ochrany a obnovy ekosystémů a biologické rozmanitosti⁶ a oblast dosažení nulového znečištění životního prostředí toxickými látkami⁷.

Udržitelnost potravinových systémů se odvíjí od způsobu produkce potravin, od podmínek prvovýroby – pěstování plodin a chovu hospodářských zvířat. Komise ve Strategii jmenuje hlavní problémy současného zemědělství, závislost na pesticidech a antimikrobiálních látkách, nadměrné hnojení,

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie.

⁴ Summary of the Public Consultation for the Review of the Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF) Regulation. *Evropská komise* [online]. Ref. Ares(2021)2795938 – 27/04/2021, s. 9–10 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12657-Land-use-land-use-change-and-forestry-review-of-EU-rules/public-consultation_en

⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. COM(2020)381 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].

⁶ Viz Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. Navrácení přírody do našeho života. COM(2020) 380 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

⁷ Viz Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výboru a Výboru regionů. Cesta ke zdravé planetě pro všechny. Akční plán EU: „Vstřícné nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“. COM(2021) 400 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

uplatňování neudržitelných agrotechnických postupů, a úbytek biologické rozmanitosti. Tyto problémy nejsou zatím ani dnes dostatečně reflektovány právní úpravou. Základní kvantifikovatelné cíle pro udržitelné zemědělské hospodářství v roce 2030 vyplývající ze Zelené dohody a navazujících opatření⁸ jsou: omezení používání chemických pesticidů o 50 %, snížení ztrát živin z půdy o 50 %, snížení používání hnojiv o 20 %, snížení prodeje antimikrobiálních látek pro hospodářská zvířata a akvakulturu o 50 %, zvýšení ploch v režimu ekologického zemědělství na 25 %, dosažení alespoň 10 % zemědělské půdy s vysoce rozmanitými krajinnými prvky.

Konvenční zemědělské hospodářství bylo sice v uplynulých letech předmětem zpřísnování právní regulace. Jako doklad lze uvést přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/429 o nálezích zvířat či nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2031 o zdraví rostlin, v národní rovině představované např. novelizací zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči či zákona č. 326/2004 Sb. o rostlinolékařské péči. Byla nastaven právní rámec pro udržitelné používání pesticidů⁹ či medikovaných krmiv a veterinárních léčivých přípravků¹⁰. Nelze však přehlédnout přetrvávající nedostatky.

Na úrovni EU chybí ucelený strategický i právní rámec k ochraně půdy před desertifikací a degradací¹¹. K tomu lze pouze dodat, že při projednávání návrhu směrnice o půdě se plně projevila neochota států komplexně a v dlouhodobém kontextu řešit ochranu půdy a jejích produkčních i mimoprodukčních funkcí. Toto konstatování lze podepřít názorným příkladem českého přístupu k řešení ochrany zemědělské půdy před erozí. Obecnou prevenční povinnost spočívající v zákazu neohrožovat zemědělskou půdu erozí nebylo možné od jejího zakotvení v platné právní úpravě v roce 2015 uplatnit ani

⁸ Sdělení Komise Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final.

⁹ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS. In: *EUR-Lex* [online]. Úřad pro publikace Evropské unie.

¹⁰ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/4 o výrobě, uvádění na trh a používání medikovaných krmiv a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/6 o veterinárních léčivých přípravcích. In: *EUR-Lex* [online]. Úřad pro publikace Evropské unie.

¹¹ Zvláštní zpráva č. 33/2018. Desertifikace v EU: boj s touto rostoucí hrozbou vyžaduje více opatření. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_33/SR_DESERTIFICATION_CS.pdf

vynutit, protože chyběl prováděcí předpis, který by kvantifikoval přípustnou míru erozní ohrožení včetně postupu orgánů veřejné správy při zjišťování ztráty půdy v důsledku vodní eroze.¹² Vyhláška č. 240/2021 Sb., o ochraně zemědělské půdy před erozí nabyla účinnosti k 1. 7. 2021. V tomto ohledu Komise počítá s aktualizací tematické strategie EU pro ochranu půdy z roku 2006. Na jednotlivé degradační faktory by mělo být reagováno bohužel nikoliv komplexním způsobem, ale prostřednictvím dílčích opatření předpokládáných v koncepčních dokumentech navazujících na Zelenou dohodu.

V oblasti udržitelného používání přípravků na ochranu rostlin sice základní právní rámec již delší dobu existuje, nedostatky jsou však opět patrné v praktickém prosazování jeho důležitého nástroje, integrované ochrany rostlin, na úrovni členských států¹³, což konstatovala ve své zprávě¹⁴ i Evropská komise. Článek 55 nařízení č. 1107/2009 stanoví, že náležité použití přípravků na ochranu rostlin musí být mimo jiné v souladu s obecnými zásadami integrované ochrany rostlin. Zákon o rostlinolékařské péči v § 5 dále stanoví, že profesionální uživatel je povinen brát v úvahu veškeré dostupné metody ochrany rostlin a následně zavádět vhodná opatření, která lze z hospodářského a ekologického hlediska odůvodnit a která snižují či minimalizují rizika pro lidské zdraví nebo životní prostředí. V České republice je tedy požadavek na uplatňování integrované ochrany rostlin vyplývající z unijních předpisů chápán jako povinnost pečlivého zvažování veškerých dostupných metod ochrany rostlin s následnou integrací vhodných opatření, která potlačují rozvoj škodlivých organismů. Přičemž pokud jsou tyto postupy neekonomické nebo nedostatečně účinné, zemědělec je nemusí použít a dané povinnosti dostát nemusí. Také přístup Ústředního

¹² Blíže k problematice ochrany půdy před erozí v České republice např. FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 35–44; nebo KOVÁŘIKOVÁ Zdenka. Navržená protierozní vyhláška je dobrý kompromis, uvádí Zemědělský svaz. *Ekolist.cz* [online]. 31. 3. 2021 [cit. 17. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/zemedelsky-svaz-navrzenou-protierozni-vyhlasuku-podporuje>

¹³ Blíže viz např. Zvláštní zpráva č. 5/2020. Udržitelné využívání přípravků na ochranu rostlin: pokrok v měření a snižování rizik je omezený. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_CS.pdf

¹⁴ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o zkušenostech členských států získaných při plnění jejich cílů stanovených v národních akčních plánech a o pokroku při uplatňování směrnice 2009/128/ES o udržitelném používání pesticidů. COM(2020) 204 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského, dozorového úřadu v této oblasti je velmi neurčitý. Dle informací ÚKZÚZ byl v roce 2015 původně nastavený kontrolní systém revidován, zmírněn a přizpůsoben specifickým české rostlinné prvovýroby a slouží pouze jako doplněk k pravidelným kontrolám podmíněnosti v oblasti přípravků na ochranu rostlin a hnojiv¹⁵. Uložit správní sankci za porušení povinnosti uplatňovat integrovanou ochranu rostlin není možné z důvodu chybějící skutkové podstaty přestupku. Závěr Evropského účetního dvora v tomto směru je však jednoznačný. Samotné zakotvení povinnosti uplatňovat zásady integrované ochrany rostlin je nedostačující, pokud nejsou stanovena jasná kritéria, jak mají být ze strany profesionálních uživatelů uplatňována a jak má být ze strany orgánů veřejné moci posuzován nesoulad s nimi¹⁶. Navíc je nutné podpořit jejich dodržování podmíněnosti¹⁷ k získání plateb. Kvantifikovatelným cílem Komise vyplývajícím ze Zelené dohody je omezit používání chemických pesticidů o 50 % do roku 2030. Opatření k tomu vedoucí bude revize právního rámce – směrnice o udržitelném používání pesticidů¹⁸ a příslušných nařízení týkajících se podmínek pro uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh¹⁹. Lze předpokládat, že v revizních návrzích budou rozvedeny především bližší požadavky

¹⁵ Viz Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský. Průvodce integrovanou ochranou rostlin, 2020. *Eagri.cz* [online]. [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/546644/Pruvodce_IOR_upraveny_2020.pdf

¹⁶ Zvláštní zpráva č. 5/2020. Udržitelné využívání přípravků na ochranu rostlin: pokrok v měření a snižování rizik je omezený. *Evropský účetní dvůr* [online]. S. 32 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_CS.pdf

¹⁷ Hlava VI a příloha II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008, ve znění pozdějších předpisů. In: *EUR-Lex* [online]. Úřad pro publikace Evropské unie.

¹⁸ S cílem dosáhnout zlepšení v této oblasti zahájila Evropská komise přezkum směrnice o udržitelném používání pesticidů a současně zadala zpracování Výhledové studie za účelem vypracování scénářů budoucích vizí udržitelného využívání pesticidů, včetně způsobu uplatňování strategií Zelené dohody a naplňování jejich cílů. Blíže viz Sustainable Use of Pesticides. *Evropská komise* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en

¹⁹ REFIT hodnocení bylo zahájeno Evropskou komisí již v roce 2016. Závěry byly předloženy v návaznosti na zprávu o uplatňování směrnice 2009/128/ES a Strategie od zemědělce ke spotřebiteli a o biologické rozmanitosti, blíže viz Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě. Hodnocení nařízení (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a nařízení (ES) č. 396/2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů. COM(2020) 208 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

na systém integrované ochrany rostlin a požadavky vedoucí ke zefektivnění schvalovacích procesů týkajících se účinných látek a přípravků představujících nízké riziko i naopak ke zpřísnění udělování mimořádných povolení členskými státy pro přípravky, které nejsou povoleny, zejména s ohledem na dostupnost alternativních postupů²⁰.

Udržitelné používání pesticidů je často skloňováno spolu s udržitelným používáním hnojiv, ať kvůli znečištění životního prostředí či úbytku biologické rozmanitosti. Na používání hnojiv na rozdíl od pesticidů je nutné nahlížet dvojí optikou. Na jedné straně jsou hnojivy vnášeny, resp. vráceny do půdy organické látky a živiny, které byly odebrány, je jimi zajišťována výživa rostlin. Na straně druhé užívání hnojiv anorganického původu či nadužívání hnojiv obecně má negativní dopady na životní prostředí. Nedávný krokem k regulaci hnojiv byla harmonizace pravidel pro uvádění hnojivých výrobků na trh EU, včetně požadavků na jejich kvalitu a bezpečnost. Samotné podmínky používání hnojiv jsou stanoveny národní legislativou a prozatím se v nich nedostatečně promítá integrovaný přístup k ochraně životního prostředí. Tzv. diferencované hnojení na základě údajů o vlastnostech půdy nebo stavu porostu či hnojení podle potřeb jednotlivých plodin a kultur na konkrétních stanovištích a podle pěstitelských podmínek jsou postupy dobrovolné či vázané na zařazení pozemků do zranitelných oblastí. Zpracování bilance živin pro posouzení používaného množství hnojiv a případnou úpravu hnojení je jen doporučenou zásadou správné zemědělské praxe²¹. Současná pravidla

²⁰ V této souvislosti nelze nezmínit mimořádný postup, který byl uplatněn v České republice ke zvládnutí přemnožení hraboše polního, který mj. zahrnoval také vydání mimořádného opatření v režimu zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, kterým Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělství povolil, resp. umožnil použití přípravků na ochranu rostlin Stutox II (aplikací do nor a rozhozem pomocí rozmetadla) a Ratron GW (aplikací do nor), což zvýšenou pozornost orgánů ochrany životního prostředí a nesouhlas ze strany environmentální odborné veřejnosti. Právnímu pozadí tohoto případu se věnuje např. BLAŽKOVÁ, Andrea. Informace z oblasti kontrol nakládání s přípravky na ochranu rostlin. *Agromanual.cz* [online]. [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.agromanual.cz/cz/clanky/management-a-legislativa/legislativa/informace-z-oblasti-kontrol-nakladani-s-pripravky-na-ochranu-rostlin2>; nebo MRKÝVKOVÁ, Nikola a Kateřina KOMÁROVÁ. Application of Stutox II. within an Extraordinary Situation of the Common Vole Overpopulation in the Agricultural Landscape and Its Legal Aspects. In: *International Scientific Agriculture Symposium „AGROSYM“*. Jahorina, 2020, s. 304–310.

²¹ Metodický návod pro hnojení plodin. ÚKZÚZ [online]. Brno, 2020, s. 28 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/20/v/Prirucka_hnojeni_plodin_2020.pdf

podmíněnosti na tento problém také reagují pouze omezeně. Navrhovaná opatření cílí tímto směrem. V rovině koncepční má Komise spolu s členskými státy vypracovat akční plán pro integrované hospodaření s živinami, v rovině administrativně-ekonomické by měl být zakotven v rámci společné zemědělské politiky (SZP) nástroj pro udržitelnost zemědělských podniků v oblasti živin pro plánování hnojení²².

Na ochranu biologické rozmanitosti na zemědělské půdě taktéž míří z unijního rozpočtu nemalé finanční prostředky, ale i zde je jejich dopad velmi omezený²³. V případě zemědělství je pozitivní posun více než žádoucí, protože je na přírodě a biologické rozmanitosti existenčně závislé. Dle IPBES jsou více než tři čtvrtiny druhů zemědělských potravinářských plodin závislé na opylovačích.²⁴ Evropská komise počítá nejen s dalšími opatřeními regulačního charakteru, ale i uplatnění celospolečenského apelu, resp. odpovědnosti. Ochranému režimu by postupně mělo podléhat alespoň 30 % půdy v Evropské unii. Lze tedy předpokládat, že členské státy budou muset vyčlenit další území v rámci soustava Natura 2000, případně další vnitrostátní chráněná území, na kterých bude možné uplatňovat omezující opatření ve vztahu k intenzivnímu zemědělskému hospodaření alespoň v té podobě, jak je známe dnes²⁵. Pro srovnání, v České republice chráněná území včetně soustavy Natura 2000 zahrnuje 1 322 tis. ha území, což odpovídá téměř

²² Zavedení tohoto nástroje je navrhováno jako součást pravidel podmíněnosti, nicméně v rámci dialogu byly ze strany Evropského parlamentu i Rady vzneseny protinávrhy.

²³ Zvláštní zpráva č. 13/2020. Biologická rozmanitost v zemědělství: přínos SZP úbytek nezastavil. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_CS.pdf; Obdobně Ochrana volně žijících opylovačů v EU — iniciativy Komise dosud nepřinesly výsledky. *Evropský účetní dvůr* [online]. Zvláštní zpráva č. 15/2020 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/pollinators-15-2020/cs/>

²⁴ POTTS, Simon G., Vera IMPERATRIZ-FONSECA a Hien T. NGO (eds.). The assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. *IPBES* [online]. Bonn, 2016 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/pdf/2017_pollination_full_report_book_v12_pages.pdf

²⁵ Blíže viz např. HANÁK Jakub, Michaela KONEČNÁ, Jaroslav KNOTEK. Část třetí: Zvláště chráněná území. In: VOMÁČKA Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 165–274; DUBOVSKÁ, Veronika. Zemědělství v národním parku Podyjí. *Fórum ochrany přírody* [online] 2018, č. 3 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/zemedelstvi-v-narodnim-parku-podyji>

17 % území ČR²⁶. K tomu je nutné se zaměřit na vzájemné propojování ekosystémů skrze ekologické koridory. Do zemědělské krajiny je tedy nutné vrátit přírodu, v prvé řadě prostřednictvím podpory vytváření vysoce hodnotných krajinných prvků, které zajistí ekologickou soudržnost krajiny, v druhé řadě podporou agroekologických zemědělských postupů a dalšího rozšíření ploch ekologického zemědělství. Dosažení těchto cílů by mělo najít odraz jak v přímé, tak v nepřímé regulaci. Od 1. 1. 2022 vstoupí v účinnost nový unijní právní rámec pro ekologickou produkci²⁷, který bude výrazně finančně podporován z různých zdrojů²⁸, což plně koresponduje s konstatováním v kapitole 2.2 Zelené dohody: „*V zájmu dosažení cílů stanovených v rámci Zelené dohody pro Evropu je zapotřebí uskutečnit významné investice.*“²⁹ Již nyní lze očekávat, že bude také postupně doplňován o další regulaci, kromě již výše zmíněného, např. v oblasti schvalování a používání biopesticidů.

3 Strategický plán SZP a Zelená dohoda

Promítnutí cílů Zelené dohody v oblasti udržitelného zemědělského hospodaření (zvláště k obnově biologické rozmanitosti) do konkrétních opatření v jednotlivých členských státech bude významně záviset také na procesu přípravy a schvalování Strategických plánů SZP a samozřejmě na konečném výsledku legislativního procesu právního rámce SZP pro období do roku 2027.

Společná zemědělská politika je neoddelitelnou součástí opatření, kterými lze přispět k dosažení cílů Zelené dohody. Přičemž dosažení některých cílů, např. v oblasti biologické rozmanitosti je bez odpovídajících opatření v rámci SZP téměř nemyslitelné. Společná zemědělská politika je také odstrašujícím příkladem nedostatečně cíleného plošného vynakládání

²⁶ Český statistický úřad. Statistická ročenka České republiky – 2020 [online]. Český statistický úřad, 30. 11. 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky-2020>

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 o ekologické produkci a označování ekologických produktů. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie.

²⁸ Srov. Příloha sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výboru a Výboru regionů o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. COM(2021) 141 final [online]. In: *EUR-Lex* [cit. 20. 5. 2021].

²⁹ Sdělení Komise. Zelená dohoda pro Evropu COM(2019) 640 final, s. 16.

veřejných finančních prostředků na činnost, která je z různých mj. politických či socio-ekonomických důvodů hůře direktivně regulovatelná. Hlavním mottem SZP po roce 2021 je důraz na výsledky a větší subsidiarita, což se promítá v novém nástroji – strategickém plánu, jehož prostřednictvím každý členský stát identifikuje své potřeby a naváže na ně odpovídající intervence tak, aby korespondovaly s celounijním rámcem politiky směřujícím k udržitelnému a konkurenceschopnému zemědělství³⁰. Poslední otázka, na kterou se snaží tento příspěvek odpovědět tedy zní: Jsou zohledněny výše uvedené oblasti Zelené dohody v návrhu českého strategického plánu SZP, na jehož základě budou přerozdělovány pro české zemědělce nemalé finanční prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského fondu pro rozvoj venkova (EFPRV)?

Nedostatky českého zemědělství a výzvy, kterým by mělo čelit, shrnula Komise ve svém pracovním dokumentu k přípravě strategického plánu SZP České republiky³¹. Jednou z výzev je i posílení péče o životní prostředí a opatření v oblasti klimatu a řešení společenských požadavků, zvláště pak snižování emisí skleníkových plynů jiných než CO₂ a emisí amoniaku, snižování znečištění vod dusičnany, zastavení úbytku biologické rozmanitosti na zemědělských stanovištích či snižování používání pesticidů. Doporučení Komise následně znějí jednoznačně, avšak velmi obecně. Směřovat finanční prostředky do ekologického způsobu hospodaření, podporovat integrované systémy využívání půdy, zavádět integrované postupy ochrany rostlin proti škůdcům, zkrátka podporovat takové agrotechnické postupy, které budou přispívat k cílům Zelené dohody EU.

Česká republika na konci roku 2020 představila návrh vnitrostátního strategického plánu SZP. Tento návrh je a bude podroben hodnocení ze strany Evropské komise a bude mj. předmětem vnitrostátního posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí v plném rozsahu. Lze tedy očekávat jeho

³⁰ Viz Budoucnost společné zemědělské politiky. *Evropská komise* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_cs

³¹ Pracovní dokument útvarů Komise. Doporučení Komise pro český strategický plán SZP. Průvodní dokument k sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému sociálnímu výboru a Výboru regionů. Doporučení členským státům ohledně jejich strategického plánu pro společnou zemědělskou politiku. SWD/2020/393 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].

úpravy. Nadto v návrhu představeném v říjnu 2020 nemohly být dostatečně promítnuty později přijaté koncepční dokumenty a nelze je ani úspěšně dopracovat bez schváleného unijního právního rámce³².

Jak již bylo řečeno, každý členský stát sestavuje strategický plán SZP s ohledem na své potřeby v souladu s unijními cíli. Základní rámec možných intervencí, do kterých budou směřovány finanční prostředky, se však ve srovnání s dnešním stavem příliš nemění. K zemědělcům směřují dva typy finančních nástrojů, podpora příjmů (představovaná v českém zemědělství především jednotnou platbou na plochu, dále jen SAPS) vázaná na dodržování minimální úrovně udržitelného zemědělského hospodaření (tzv. podmíněnost) a dotace z EZFRV, které mají pozitivní motivační charakter a jsou postaveny na dobrovolném plnění povinností nad rámec minimální úrovně.

Třetím nástrojem jsou tzv. ekoschémata, nová podoba dnešního nepříliš efektivního greeningu³³, platby na zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí. Jejich účinek bude ovlivňovat objem finančních prostředků, který na ně budou muset být členskými státy na úkor podpory příjmu vynaložit³⁴, a členským státem vybranými důvodnými zemědělskými postupy, jejichž provádění bude platbu podmiňovat. Evropská komise sice zveřejnila v lednu 2021 seznam možných zemědělských postupů, které korespondují s cíli Zelené dohody³⁵. Jedná se však pouze o doporučení, které nemusí členské státy při zpracování národních strategických plánů na zohlednit³⁶.

³² Blíže viz např. SEDLÁČKOVÁ, Helena. Jako puzzle bez některých dílků. Nový plán na čerpání evropských dotací pro zemědělce nabírá zpoždění. *Ekonomický deník* [online]. 20. 7. 2020 [cit. 30. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/jako-puzzle-bez-nekterych-dilku-novy-plan-cerpani-evropskych-dotaci-zemedelce-nabira-zpozdeni/>

³³ Srov. Zvláštní zpráva č. 21/2017. Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 27. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_CS.pdf

³⁴ Hovoří se o 20 až 30 % z rozpočtu určeného pro přímé platby z Evropské zemědělského záručního fondu.

³⁵ List of Potential Agricultural Practices that Eco-schemes Could Support. *Evropská komise* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf

³⁶ Srov. HOSNEDLOVÁ, Pavla. Největší reforma zemědělské politiky EU by mohla být hotová do konce března. *Euractiv.cz* [online]. 29. 1. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/nejvetsi-reforma-zemedelske-politiky-eu-by-mohla-byt-hotova-do-konce-brezna/>

V české strategickém plánu jsou navrženy dva režimy pro klima a životní prostředí. První je určen pro zemědělce hospodařící na trvalých travních porostech, kteří se zaváží k jejich základní údržbě včetně optimalizace hnojení. Druhý je pojat jako celofaremní ekoplatba režimu top-up, která bude vyplacena při splnění podmínek pro všechny relevantní zemědělské kultury podniku ve výši vztahující se na veškerou výměru podniku. Ve vztahu k hospodaření na orné půdě předpokládá mj. diverzifikaci plodin, navyšování obsahu organické hmoty v půdě a vyčlenění neproduktivních ploch.

Při pohledu do návrhu Strategického plánu SZP tedy lze nabýt dojmu, že se nic nemění a nezmění, nastavení jednotlivých intervencí nepřichází s žádnými převratnými novinkami a změnami. Určité posuny k udržitelnějšímu hospodaření lze nicméně předpokládat, neboť se počítá s rozšířením okruhů pravidel podmíněnosti o další požadavky povinného hospodaření (PPH) a standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy (DZES), což souvisí již s výše uvedenými cíli Zelené dohody v oblastech zmírňování změny klimatu udržitelného používání pesticidů a hnojiv i obnovy biologické rozmanitosti. To má spočívat v doplnění standardů DZES o požadavek na zachování půdy bohaté na uhlík, jako jsou rašelinště a mokřady, požadavek na povinné používání nástroje pro udržitelnost zemědělských podniků v oblasti živin a požadavek na střídání plodin. Navýšen by mohl být povinný podíl neproduktivních prvků na plochu orné půdy od 10 ha. Podle Institutu pro evropskou environmentální politiku by měla podmíněnost alespoň zvýšit výkonnost v environmentálních a klimatických otázkách ve vztahu ke všem zemědělcům a poskytnout pevný základ pro ostatní části zelené architektury SZP³⁷. Nicméně skutečný přínos podmíněnosti je pro dosažení výzev Zelené dohody je ve srovnání s ekoschématy a plošnými opatřeními (zejména agroenvironmentálně-klimatická opatření (AEKO) a ekologické zemědělství) z ERFRV nepatrný. Ministerstvem zemědělství navržené celofaremní pojetí ekoplatby ve strategickém plánu SZP vychází z toho, že bude více motivační než financování

³⁷ MEREDITH, Stephen a Elisa KOLLEND. 'CAP Trialogue Negotiations Briefing'. Briefing Note by the Institute for European Environmental Policy. *Institute for European Environmental Policy* [online]. Brussels, 2021, s. 6 [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63783304864](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20(IEEP%202021).pdf?v=63783304864)

dílčích specifických, z pohledu zemědělců nákladově a technologicky náročnějších, opatření³⁸, a bude tak méně hrozit nečerpání finančních prostředků. Přípomínky, které k němu byly vzneseny, však hovoří o nedostatečné environmentální ambici návrhu, mj. chybějící opatření na podporu precizního zemědělství či stanovení konkrétní maximální plochy pěstované monokultury³⁹. Největší přínos pro ochranu životního prostředí a klimatu mají dlouhodobě plošná opatření⁴⁰. Avšak unijní finanční prostředky, které mají směřovat do opatření rozvoje venkova, jsou ve srovnání s předchozím obdobím nižší, a tento fakt se odrazí v rozsahu podpořených plošných opatření, pokud se nepodaří navýšit podíl kofinancování této kapitoly se státního rozpočtu. Ministerstvo zemědělství proto bude muset zvažovat, která opatření upřednostní. S ohledem na cíle Zelené dohody a doporučení Komise lze předpokládat důraz na plošná opatření typu ekologické zemědělství, integrovaná produkce, agrolesnictví, údržba trvalých travních porostů, zatravnění orné půdy, bohužel však za určitých podmínek na úkor některých pro českou krajinu důležitých investičních opatření, např. pozemkových úprav⁴¹.

4 Závěr

Je nutné souhlasit se slovy Wrzaszczové a Prandeckího, kteří považují Zelenou dohodu za dokument, který zavádí holistický, vyvážený přístup, kdy je zohledněn hospodářský rozvoj, sociální potřeby i ochrana životního prostředí, avšak ve srovnání s dokumenty uplynulých let je výraznější posun v uplatňování principu integrace a nesrovnatelně vyšší důraz na ochranu

³⁸ Blíže viz BĚLINOVÁ, Kateřina. Prezentace Přímé platby 2021+. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.cschms.cz/DOC_ZAPISY_vcs/192_Prezentace_Belinova.pdf

³⁹ Prezentace Ekoplatba SZP 2023–2027. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/672877/prezentace___Ekoplatba_26_1.pdf

⁴⁰ Srov. např. ALLIANCE ENVIRONMENT. Final Report. Evaluation of the Impact of the CAP on Habitats, Landscapes, Biodiversity. *European Commission* [online]. 2019 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-biodiversity-final-report_2020_en.pdf

⁴¹ Prezentace Financování SP SZP 2023–2027. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 27. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/677487/prezentace_PS_19_5_2021_financovani_SP_final.pdf

životního prostředí⁴². Potřeba komplexně řešit environmentální problémy se promítá i do přístupu k zemědělství, kdy, ač je mu primárně věnována jedna oblast Zelené dohody, míří na něj opatření i z dalších oblastí. S využitím přímé regulace bude namísto řešit zprísňení požadavků při používání pesticidů či vymezení dalších chráněných území. V ostatních bodech je spoléháno spíše na ekonomické nástroje a přímé aktivity členských států. Bohužel dosahování cílů Zelené dohody výrazně ovlivňuje konečná podoba společné zemědělské politiky⁴³, od které si sice Komise slibuje odpovídající kompatibilitu. To však při vědomí limitů schvalovacího procesu odpovídajícího finančního a právního rámce ze strany Evropského parlamentu a Rady, které se na konci minulého roku naplno projevily a Komise nevyloučila případný krok v podobě stažení legislativních návrhů⁴⁴. Nezbytným minimem společné zemědělské politiky je z pohledu Komise v zájmu dosažení cílů Zelené dohody povinné uplatňování ekoschémát v rozsahu alespoň 30 % z přímé podpory. Dále udržet navrhované nastavení pravidel podmíněnosti, zvláště pokud jde o rotaci plodin a rozšiřování krajinných prvků a neprodukcích ploch a prosadit příspěvek EZFRV k environmentálním a klimatickým cílům v míře alespoň 30 % bez započítávání příspěvků na plochy s přírodním znevýhodněním⁴⁵. Super trialog z konce května 2021 v těchto bodech však mezi Evropským parlamentem, Radou a komisí nepřinesl

⁴² WRZASZCZ, Wioletta a Konrad PRANDECKI. Agriculture and the European Green Deal. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics* [online]. 2020, č. 365(4), s. 156–179 [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/347893153_AGRICULTURE_AND_THE_EUROPEAN_GREEN_DEAL

⁴³ Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. SWD(2020) 93 final. *European Commission* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf

⁴⁴ Srov. FORTUNA, Gerardo. Commission and MEPs look for a fresh start after CAP tension. In: *Euractiv.com* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-and-meps-look-for-a-fresh-start-after-cap-tension/>

⁴⁵ Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal. *European Commission* [online]. Listopad 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf; a obdobně MEREDITH, Stephen a Elisa KOLLEND. ‘CAP Trialogue Negotiations Briefing’. Briefing Note by the Institute for European Environmental Policy. *Institute for European Environmental Policy* [online]. Brussels, 2021, s. 6 [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63783304864](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20(IEEP%202021).pdf?v=63783304864)

požadovanou shodu. Skutečný přechod k udržitelnějšímu zemědělskému hospodaření nejen v české krajině bude záviset na konečném právním a finančním rámci i schopnosti Komise prosadit potřebné požadavky do strategických plánů SZP členských států.

Literature

Odborná literatura

- BLAŽKOVÁ, Andrea. Informace z oblasti kontrol nakládání s přípravky na ochranu rostlin. *Agromanual.cz* [online]. [cit. 14. 5. 2021]. ISSN 1801-4895. Dostupné z: <https://www.agromanual.cz/cz/clanky/management-a-legislativa/legislativa/informace-z-oblasti-kontrol-nakladani-s-pripravky-na-ochranu-rostlin>
- DUBOVSKÁ, Veronika. Zemědělství v národním parku Podyjí. *Fórum ochrany přírody* [online]. 2018, č. 3 [cit. 29. 5. 2021]. ISSN 2336-5056. Dostupné z: <http://www.casopis.forumochranyprirody.cz/magazin/analyzy-komentare/zemedelstvi-v-narodnim-parku-podyji>
- FORTUNA, Gerardo. Commission and MEPs look for a fresh start after CAP tension. *Euractiv.com* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/commission-and-meps-look-for-a-fresh-start-after-cap-tension/>
- FRANKOVÁ, Martina. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svůj účel? *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 35–44. ISSN 0323-0619.
- HOSNEDLOVÁ, Pavla. Největší reforma zemědělské politiky EU by mohla být hotová do konce března. *Euractiv.cz* [online]. 29. 1. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. ISSN 1803-2486. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/nejvetsi-reforma-zemedelske-politiky-eu-by-mohla-byt-hotova-do-konce-brezna/>
- HANÁK Jakub, Michaela KONEČNÁ, Jaroslav KNOTEK. Část třetí: Zvláště chráněná území. In: VOMÁČKA Vojtěch a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 165–274. ISBN 978-80-7400-675-3.

- KOVÁŘÍKOVÁ Zdeňka. Navržená protieroční vyhláška je dobrý kompromis, uvádí Zemědělský svaz. *Ekolist.cz* [online]. 31. 3. 2021 [cit. 17. 5. 2021]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/zemedelsky-svaz-navrzenou-protierozni-vyhlasku-podporuje>
- MRKÝVKOVÁ, Nikola a Kateřina KOMÁROVÁ. Application of Stutox II. within an Extraordinary Situation of the Common Vole Overpopulation in the Agricultural Landscape and Its Legal Aspects. In: *International Scientific Agriculture Symposium „AGROSYM“*. Jahorina, 2020, s. 304–310. ISBN 978-99976-787-4-4.
- SEDLÁČKOVÁ, Helena. Jako puzzle bez některých dílků. Nový plán na čerpání evropských dotací pro zemědělce nabírá zpoždění. *Ekonomický deník* [online]. 20. 7. 2020 [cit. 30. 5. 2021]. Dostupné z: <https://ekonomickydenik.cz/jako-puzzle-bez-nekterych-dilku-novy-plan-čerpani-evropskych-dotaci-zemedelce-nabira-zpozdeni/>
- WRZASZCZ, Wioletta a Konrad PRANDECKI. Agriculture and the European Green Deal. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej / Problems of Agricultural Economics* [online]. 2020, č. 365(4), s. 156–179 [cit. 1. 5. 2021]. ISSN 2392-3458. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/347893153_AGRICULTURE_AND_THE_EUROPEAN_GREEN_DEAL ISSN 2392-3458

Jiné zdroje

- ALLIANCE ENVIRONNEMENT. Final Report. Evaluation of the Impact of the CAP on Habitats, Landscapes, Biodiversity. *European Commission* [online]. 2019 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/ext-eval-biodiversity-final-report_2020_en.pdf
- Analysis of links between CAP Reform and Green Deal. SWD(2020) 93 final. *Evropská komise* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/sustainability_and_natural_resources/documents/analysis-of-links-between-cap-and-green-deal_en.pdf
- BĚLINOVÁ, Kateřina. Přímé platby 2021+. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.cschms.cz/DOC_ZAPISY_vcs/192_Prezentace_Belinova.pdf

- Budoucnost společné zemědělské politiky. *Evropská komise* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_cs
- List of Potential Agricultural Practices that Eco-schemes Could Support. *Evropská komise* [online]. [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-agri-practices-under-ecoscheme_en.pdf
- MEREDITH, Stephen a Elisa KOLLENDÁ. ‘CAP Trialogue Negotiations Briefing’. Briefing Note by the Institute for European Environmental Policy [online]. *Institute for European Environmental Policy*, Brussels, 2021 [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20\(IEEP%202021\).pdf?v=63783304864](https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/6b0cc89c-8dd0-4efc-a32c-4a23dd9cf078/Briefing%20note%20on%20the%20Common%20Agricultural%20Policy%20trilogue%20negotiations%20(IEEP%202021).pdf?v=63783304864)
- Metodický návod pro hnojení plodin. ÚKZÚZ [online]. Brno, 2020 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/20/v/Prirucka_hnojeni_plodin_2020.pdf
- POTTS, Simon G., Vera IMPERATRIZ-FONSECA a Hien T. NGO (eds.). The assessment Report on Pollinators, Pollination and Food Production of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. *IPBES* [online]. Bonn, 2016 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://ipbes.net/sites/default/files/downloads/pdf/2017_pollination_full_report_book_v12_pages.pdf
- Pracovní dokument útvarů Komise. Doporučení Komise pro český strategický plán SZP. Průvodní dokument k sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému sociálnímu výboru a Výboru regionů. Doporučení členským státům ohledně jejich strategického plánu pro společnou zemědělskou politiku. SWD/2020/393 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].
- Prezentace Ekoplatba SZP 2023–2027. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 19. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/672877/prezentace__Ekoplatba_26_1.pdf

- Prezentace Financování SP SZP 2023–2027. *Ministerstvo zemědělství* [online]. 2021 [cit. 27. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/677487/prezentace_PS_19_5_2021_financovani_SP_final.pdf
- Průvodce integrovanou ochranou rostlin. *Eagri.cz* [online]. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/546644/Pruvodce_IOR_upraveny_2020.pdf
- Příloha sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výbo-ru a Výboru regionů o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. COM(2021) 141 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].
- Sdělení Komise. Zelená dohoda pro Evropu. COM(2019) 640 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].
- Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému Hospodářskému a Sociálnímu výboru a Výboru regionů. Cesta ke zdravé planetě pro všechny. Akční plán EU: „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“. COM(2021) 400 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie EU v oblasti biologické rozmanitosti do roku 2030. Navrácení přírody do našeho života. COM(2020) 380 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. COM(2020)381 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 20. 5. 2021].
- Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Vytvoření Unie odolné vůči změně klimatu – nová strategie EU pro přizpůsobení se změně klimatu. COM(2021) 82 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 30. 5. 2021]
- Statistická ročenka České republiky – 2020. *Český statistický úřad* [online]. 30. 11. 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/statisticka-rocenka-ceske-republiky-2020>

Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR. *Ministerstvo životní prostředí* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/\\$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zmena_klimatu_adaptacni_strategie/$FILE/OEOK-Adaptacni_strategie-20151029.pdf)

Summary of the Public Consultation for the Review of the Land Use, Land Use Change and Forestry (LULUCF) Regulation.. *Evropská komise* [online]. Ref. Ares(2021)2795938 - 27/04/2021 [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12657-Land-use-land-use-change-and-forestry-review-of-EU-rules/public-consultation_en

Sustainable Use of Pesticides. *Evropská komise* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides_en

Working with Parliament and Council to make the CAP reform fit for the European Green Deal. *Evropská komise* [online]. Listopad 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-cap-reform-to-fit-european-green-deal_en.pdf

Zpráva Komise Evropskému Parlamentu a Radě. Hodnocení nařízení (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a nařízení (ES) č. 396/2005 o maximálních limitech reziduí pesticidů. COM(2020) 208 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o zkušenostech členských států získaných při plnění jejich cílů stanovených v národních akčních plánech a o pokroku při uplatňování směrnice 2009/128/ES o udržitelném používání pesticidů. COM(2020) 204 final. In: *EUR-Lex* [online]. [cit. 28. 5. 2021].

Zvláštní zpráva č. 5/2020. Udržitelné využívání přípravků na ochranu rostlin: pokrok v měření a snižování rizik je omezený. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_05/SR_Pesticides_CS.pdf

Zvláštní zpráva č. 13/2020. Biologická rozmanitost v zemědělství: přínos SZP úbytek nezastavil. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_13/SR_Biodiversity_on_farmland_CS.pdf

Zvláštní zpráva č. 15/2020. Ochrana volně žijících opylovačů v EU – iniciativy Komise dosud nepřinesly výsledky. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/pollinators-15-2020/cs/>

Zvláštní zpráva č. 21/2017. Ekologizace: komplexnější režim podpory příjmů, dosud bez environmentálních účinků. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 27. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_21/SR_GREENING_CS.pdf

Zvláštní zpráva č. 33/2018. Desertifikace v EU: boj s touto rostoucí hrozbou vyžaduje více opatření. *Evropský účetní dvůr* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_33/SR_DESERTIFICATION_CS.pdf

Contact – e-mail

Jana.tkacikova@lam.muni.cz

PRÁVNÍ REGULACE AKVAPONIE

Lucie Zdráhalová

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstract in original language

Do roku 2050 lze dle organizace OSN pro výživu a zemědělství očekávat nárůst populace na cca 9.7 miliardy lidí, přičemž v této souvislosti bude nezbytné zvýšit zemědělskou produkci o cca 60 %. Již dnes je ovšem jisté, že půjde o rozvoj zemědělství v situaci měnícího se klimatu. Na celoevropské úrovni se tak stává prioritou nalezení udržitelných způsobů (nejen) zemědělství. Jednou z možností, jak těmto výzvám v oblasti zemědělství čelit, může představovat akvaponie, jež spojuje pěstování plodin a chov ryb bez nutnosti využívat půdu. Již v roce 2015 Evropský parlament v jedné ze svých studií označil akvaponii jako jednu z technologií, která může změnit naše životy. Jaké je ovšem postavení této nové technologie v legislativě Evropské unie a České republiky? Předložený článek se zaměřuje na rešerši aktuálního právního statusu této činnosti a analýzu relevantní právní úpravy.

Keywords in original language

Akvaponie; udržitelné zemědělství; pěstování plodin; chov ryb; ekologické zemědělství.

Abstract

According to the Food and Agriculture Organization of the United Nations the population will grow to ca. 9.7 billion by 2050, and due to this fact, it will be necessary to increase agricultural production by about 60 %. However, it is already nearly certain that this development will take place in a situation of changing climate. Finding sustainable ways of agriculture becomes a priority throughout the European Union. One way to meet these agricultural challenges can be aquaponics, which combines crop farming and fish farming without the need to use land. In 2015 the European Parliament in one of its studies identified aquaponics as one of the technologies that

can change our lives. What is the position of this new technology in the legislation of the European Union and the Czech Republic? The presented article focuses on the search of the current legal status of this activity and the analysis of the relevant legislation.

Keywords

Aquaponics; Sustainable Agriculture; Crop Farming; Fish Farming; Organic Farming.

1 Úvod

Príspevek je zaměřen na rešerši a analýzu současného právního statusu akvaponického zemědělství. V úvodní části příspěvku bude krátce pojednáno o tom, co to vlastně akvaponické zemědělství je a jak tato nová technologie funguje, neboť představení zkoumané problematiky a její fakticity považují za nezbytné pro navazující části příspěvku. Hlavní část příspěvku bude zaměřena na rešerši a analýzu relevantních nástrojů zemědělské politiky a unijní legislativy, přičemž nebudou opomenuty ani praktičtější aspekty některých opatření z relevantních politik. Předkládaný příspěvek se v této souvislosti pokusí zodpovědět na dvě otázky, a to *zda některá ze zemědělských politik výslovně upravuje akvaponii; a zdali unijní (a vnitrostátní) legislativa výslovně upravuje akvaponickou produkci?* V případě záporných odpovědí se příspěvek pokusí analyzovat nástroje, které budou v případě této činnosti aplikovatelné. Vzhledem k rozsahu příspěvku se zaměřím pouze na vybrané aspekty. Závěrečná část příspěvku se zaměří na problematiku akvaponie v ekologickém zemědělství, a to v tom smyslu, zdali je dle současné unijní legislativy možné produkty z akvaponického zemědělství certifikovat jako produkty ekologického zemědělství. Příspěvek se nebude blíže zabývat problematikou územního plánování a rozhodování v oblasti akvaponických záměrů, neboť s ohledem na rozsah článku by kvalitní zpracování nebylo možné.

2 Co je to akvaponie

Akvaponie *„představuje společné pěstování rostlin a chov ryb ve vybudovaném, recirkulačním ekosystému využívajícím přírodní bakteriální cykly k přeměně rybiho odpadu*

na rostlinné živiny. Jedná se o ekologickou, přirozenou metodu pěstování potravin, která využívá to nejlepší z akvakultury a hydroponie bez nutnosti zřabovat se vody nebo přidávání chemických hnojiv.“¹ Akvaponie je systém, ve kterém plodiny a ryby rostou a žijí za pomoci vybraných bakterií ve vzájemné symbióze. Odpad, který ryby vyprodukují poskytuje živiny pro rostliny a rostliny zase filtrují vodu, která se vrací zpět k rybám. Mezi hlavní výhody akvaponické produkce z hlediska udržitelnosti patří zejména nízké nároky na vodu (vzhledem k její cirkulaci v systému), nepoužívání syntetických hnojiv a vysoká míra recyklace odpadu aj.²

Akvaponie stojí na 6 základních principech:

1. **kultivace** (způsob chovu ryb a pěstování plodin),
2. **ryby a rostliny společně**,
3. **ekosystém** (ryby, plodiny a bakterie),
4. **který byl cíleně vytvořený**,
5. **založený na recirkulaci vody** (90% úspora vody),
6. **využívající nitrifikační bakterie** (bez těchto bakterií by ryby uhynuly na toxicitu vlastního odpadu a rostliny by neměly dostatek živin).³

A nakonec akvaponie spojuje a využívá klíčové aspekty a vlastnosti dvou již známých technologií – hydroponie a akvakultury. Hydroponie představuje metodu pěstování plodin bez nutnosti využití půdy (často jde např. o kokosové vlákno, štěrk, perlit), tzn. do tohoto systému se dodává pouze voda a živiny potřebné pro růst plodin. Oproti tomu akvakultura představuje kultivaci vodních živočichů, především ryb, měkkýšů a mořských řas v přírodním nebo řízeném sladkovodním/mořském prostředí.⁴

Již několik let si Evropská unie (dále též „EU“) uvědomuje konsekvence měnícího se klimatu a rostoucí populace, proto se nevyhnutelně stalo

¹ BERNSTEIN, Sylvia. *Aquaponic Gardening* [online]. New Society Publishers, 2011, s. 1–2 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=iiT7GbUoauUC>

² FRUSCELLA, Lorenzo et al. Organic aquaponics in the European Union: towards sustainable farming practices in the framework of the new EU regulation. *Wiley online library* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/raq.12539>

³ BOŽIK, Kristián. *Aquaponie pro produkci rostlin a ryb*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita v Brně, Zahradnická fakulta v Lednici, s. 11–12. Vedoucí práce: Pokluda Robert. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/zp/portal_zp.pl?prehled=vyhledavani;podrobnosti_zp=66471;zp=66471;download_prace=1;lang=cz [cit. 18. 4. 2021].

⁴ BERNSTEIN, 2011, op. cit, s. 3–5.

středem pozornosti hledání způsobů udržitelnějšího zemědělství a je věnována nemalá pozornost tomu, jakou úlohu bude hrát EU při plnění souvisejících úkolů.⁵ Proto je zřejmé, že tato nová technologie nemohla uniknout pozornosti EU, která se poprvé problematikou akvaponie začala zabývat v rámci programu FA1305 „*The EU Aquaponics Hub – Realising Sustainable Integrated Fish and Vegetable Production for the EU*“, který byl realizován v letech 2014–2018⁶ pod záštitou COST EU.⁷ V roce 2015 EU označila ve své studii akvaponickou produkci jako jednu z 10 technologií, která může změnit naše životy.⁸ Dále např. v roce 2018 Výbor pro rybolov při Evropském parlamentu ve zprávě *Na cestě k udržitelnému a konkurenceschopnému evropskému odvětví akvakultury* vyzval Evropskou komisi a členské státy, aby investovaly mj. do výzkumů akvaponie a zdůraznil její potenciál a šetrnost k životnímu prostředí.⁹

Lze shrnout, že akvaponické zemědělství může představovat jeden ze způsobů udržitelného zemědělství. Tento fakt neunikl ani EU, která v průběhu posledního desetiletí svou pozornost obrátila mj. i k této činnosti. Jakým způsobem se však zájem EU o akvaponii proklamovaný ve studiích a výzkumech odrazil v zemědělských politikách a unijní legislativě?

3 Relevantní nástroje zemědělské politiky

V již zmíněné studii z roku 2015 EU uvedla, že akvaponie jako taková není zatím výslovně upravena v právních předpisech EU a vyslovila otázku, jestli je pro ni vůbec nutná specifická legislativa nebo zdali bude dostačující využít

⁵ Viz KOLEKTIV. Technologické možnosti, jak nasycit 10 miliard lidí. Shrnutí souhrnné zprávy. *Evropský parlament* [online]. Orgán pro posuzování vědeckých a technologických možností, 2013. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513539/IPOL-JOIN_ET\(2013\)513539\(SUM01\)_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513539/IPOL-JOIN_ET(2013)513539(SUM01)_CS.pdf)

⁶ FA1305 – The EU Aquaponics Hub – Realising Sustainable Integrated Fish and Vegetable Production for the EU. *COST European cooperation in science and technology* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.cost.eu/actions/FA1305/>

⁷ Evropská spolupráce ve vědeckém a technickém výzkumu, která zajišťuje koordinaci výzkumu formou tzv. sladěných evropských akcí. Více viz <https://www.msmt.cz/vyzkum-a-vyvoj-2/uvod-co-je-to-cost>

⁸ KOLEKTIV, op. cit., s. 15–16.

⁹ Na cestě k udržitelnému a konkurenceschopnému evropskému odvětví akvakultury: současný stav a budoucí výzvy (2017/2118(INI)). *Evropský parlament* [online]. Výbor pro rybolov, 24. 5. 2018 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/docco/document/A-8-2018-0186_CS.html

již existující právní rámec produkce potravin.¹⁰ Zabývají se však nějakým způsobem problematikou akvaponie nástroje zemědělské politiky?

Vzhledem k tomu, že se jedná o zemědělskou činnost je nasnadě se zaměřit na Společnou zemědělskou politiku (dále též „SZP“) a Společnou rybářskou politiku (dále též „SRP“). Pokud bychom však v těchto nástrojích hledali zmínku o akvaponii, hledali bychom marně. Zmíněné nástroje na žádném místě výslovně akvaponii nezmiňují. Jak však bylo uvedeno výše, akvaponie spojuje dvě již déle existující technologie produkce potravin a ryb, a to akvakulturu a hydroponii, které lze subsumovat pod SRP a SZP.

V této souvislosti se v následující kapitole zaměřím na SZP a SRP, tedy nástroje zemědělské politiky určující směřování zemědělství a rybolovu na unijní úrovni a pokusím se analyzovat, které jejich části jsou aplikovatelné pro akvaponickou produkci.

Na tyto dva základní nástroje zemědělské politiky jsou navázány nepřímé ekonomické nástroje ve formě finančních podpor.¹¹ Zároveň vstupní náklady akvaponické produkce dosahují vysokých částek.¹² Z tohoto důvodu považuji za nezbytné určit, kam lze akvaponii subsumovat, popř. zdali některá z těchto politik na akvaponii pamatuje.

3.1 Společná rybářská politika

Právní základ společné rybářské politiky spočívá v čl. 38–44 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále též „SFEU“), přičemž původně se jednalo o součást SZP, nicméně SRP se v roce 1970 oddělila.¹³ Hlavním cílem SRP je zajistit, aby rybolov a akvakultury byly dlouhodobě udržitelné z hlediska životního prostředí, aby přispěly k dostupnosti dodávek potravin

¹⁰ KOLEKTIV, op. cit., s. 15–16.

¹¹ JANČÁROVÁ, Ilona et al. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, s. 508.

¹² VLKOVÁ, Jitka. Podnikání pro malé ryby. Akvaponie ušetří zemědělcům 90 procent vody. *iDnes* [online]. 4. 6. 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/akvaponie-farma-zemedelstvi-cina-voda-ryba-podnikani.A190603_479854_ekonomika_mato

¹³ Common fisheries policy (CFP). *European Commission* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en

a naplňovaly též hospodářské a sociální cíle.¹⁴ Je nutné také zdůraznit, že problematika zachování biologických mořských zdrojů patří mezi výlučné pravomoci EU, zatímco problematika akvakultur, která je předmětem této podkapitoly, mezi ně nepatří.

Mezi důležité prvky SRP patří udržitelná akvakultura, která „prostřednictvím vnitrostátních plánů přispěje ke zvýšení výnosů za účelem zásobení trhu s rybami v EU a podpoří růst v pobřežních a venkovských oblastech.“¹⁵ V oblasti podpory akvakultur Evropská komise stanovuje nezávazné strategické směry EU v oblasti společných cílů a priorit, které se zaměřují např. na konkurenceschopnost, začlenění akvakultury do územního plánování vnitrozemských oblastí, snížení administrativní zátěže aj., přičemž tyto strategické směry vytvoří základ pro víceleté národní strategické plány.¹⁶ Zásadní vliv EU vykonává v problematice akvakultur prostřednictvím „tržních a finančních opatření na podporu provádění společné rybářské politiky: na biologické sladkovodní zdroje, **akvakulturu** a na zpracování a uvádění produktů rybolovu a akvakultury na trh.“¹⁷ Tato finanční opatření jsou realizována prostřednictvím Evropského námořního a rybářského fondu (dále též „ENRF“), který má napomoci provádění SRP.

Jak bylo již zmíněno výše, za účelem podpory ze SRP členské státy schvalují vnitrostátní strategické plány, přičemž Nařízení č. 1380/2013 stanovuje, na které aspekty akvakultur se v rámci strategických plánů mají členské státy zaměřit.¹⁸ Tyto vnitrostátní strategické plány představují nástroj čerpání podpory z ENRF. Na základě nařízení EP 1380/2013 byl v České republice Ministerstvem zemědělství vypracován operační program Rybářství 2014–2020. V průběhu roku 2014 proběhlo schvalování na vnitrostátní úrovni a posléze byl operační program předložen Evropské komisi v říjnu

¹⁴ Čl. 2 odst. 1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1380&from=CS>

¹⁵ Společná rybářská politika: vznik a vývoj. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/114/spolecna-rybarska-politika-vznik-a-vyvoj>

¹⁶ Čl. 34 odst. 1 Nařízení 1380/2013.

¹⁷ Čl. 1 odst. 1 písm. b) Nařízení 1380/2013.

¹⁸ Čl. 34 odst. 4 Nařízení 1380/2013.

2014.¹⁹ V průběhu roku 2014 byl též schválen Víceletý národní strategický plán pro akvakulturu, čímž Česká republika splnila podmínky pro čerpání podpory z ENRF v operačním programu.

Mezi základní priority strategického nástroje Rybářství 2014–2020 patří zvýšení konkurenceschopnosti, zvýšení podílu zpracovaných ryb, podpora konzumace ryb, podpora transferu vědeckých poznatků do podniků akvakultur, podpora hospodaření přispívající k zachování či zlepšování životního prostředí a investice do recirkulačních zařízení.²⁰

Ve vztahu k akvaponii je nasnadě, že právě poslední prioritou podpora recirkulačních zařízení může dopadat na akvaponické záměry. Hlavním cílem zmínovaného opatření je „*rozvinutí intenzivní akvakultury založené na aplikaci moderních inovativních metod šetrných k životnímu prostředí, [přičemž dotaci lze poskytnout na] prosazování uzavřených systémů akvakultury, v nichž jsou produkty akvakultury chovány v uzavřených systémech s recirkulací, a tím je minimalizováno použití vody.*“²¹ Je zřejmé, že tyto cíle akvakulturní část v akvaponické produkci splňuje.

Podstatnou překážkou v čerpání této podpory je skutečnost, že se jedná pouze a výhradně o podporu akvakultury, tj. chovu ryb, nikoliv pěstování rostlin. A aby recirkulační systém mohl být podpořen, musí sloužit výhradně pro chov ryb,²² což vylučuje nedílnou součást akvaponické produkce – hydroponii, tj. pěstování plodin.

Pro období 2021–2027 byl Ministerstvem zemědělství vypracován návrh navazujícího operačního programu. Na konci roku 2020 byl návrh strategie předložen vládě, nicméně na formální předložení Evropské komisi tato strategie čeká. Mezi navrhované priority tohoto programu patří rovněž podpora recirkulačního systému, avšak opět zde program hovoří výslovně

¹⁹ Operační program ENRF. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. S. 1–2 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fopr2014%2Fzakladni_informace%2Fprog_dokumenty%2F1436773507128%2F1436773597801.pdf

²⁰ *Ibid.*, s. 19.

²¹ *Ibid.*, s. 25.

²² Nejčastěji kladené dotazy. Opatření 2.4. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. S. 1. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fnejcastejsi_dotazy%2Fopr2014%2F1475586350620%2F1484811042409.pdf

o akvakulturách, tj. výhradně o intenzivním chovu ryb.²³ Lze předpokládat, že tato zásadní překážka v podpoře akvaponie ze SRP přetrvá i v následujícím programovém období.

3.2 Společná zemědělská politika

Právní základ SZP spočívá rovněž v čl. 38–44 SFEU, přičemž se jedná o nejstarší politiku Evropských společenství, která se začala provádět již roku 1962.²⁴ SFEU v případě SZP stanovuje, že se jedná o oblast sdílené pravomoci, což mj. znamená, že legislativu v této oblasti může přijímat jak EU, tak i jednotlivé členské státy. Je však třeba mít na paměti princip subsidiarity a proporcionality.²⁵ To znamená, že EU může jednat pouze v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny smlouvami, jež ratifikovaly všechny členské státy, zároveň toto jednání nesmí překročit rámec nezbytně nutný pro dosažení cílů v těchto smlouvách a EU smí zasáhnout pouze tam, kde je schopná jednat účinněji než jednotlivé členské státy.²⁶

Mezi hlavní cíle SZP patří podpora zemědělců a zvýšení produktivity zemědělství, zajištění životní úrovně zemědělců, zachování venkovských oblastí, udržování životaschopného hospodářství venkovských oblastí a orientace na řešení změn klimatu a udržitelné hospodaření s přírodními zdroji.²⁷ Tyto cíle jsou naplňovány prostřednictvím strategických plánů, které jsou schvalovány na několikaletá období, přičemž v současné době platí s určitými změnami pravidla SZP 2014–2020²⁸, jelikož reforma SZP po roce 2020 nebyla

²³ Operační program rybnářství 2021–2027, návrh. *Ministerstvo zemědělství* [online]. eAgri, s. 17 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/660721/Navrh_OP_RYBARSTVI_2021__2027.pdf

²⁴ SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

²⁵ 25 čl. 5 Smlouvy o EU. In *EUR-lex* [právní informační systém]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012M005>

²⁶ ZDRÁHALOVÁ, Lucie. *Welfare hospodářských zvířat dle současného unijního práva*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020. Vedoucí práce Dominik Židek. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ntzol> [cit. 15. 4. 2021].

²⁷ Stručný přehled společné zemědělské politiky. *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_cs

²⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikaci Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=sk>

projednána do konce minulého roku, tudíž EU prodloužila platnost stávajících pravidel SZP do 31. prosince 2022, (až od roku 2023 budou účinná pravidla SZP po roce 2020).²⁹

Mezi nástroje SZP 2014–2020 patří v rámci prvního pilíře přímé platby zemědělcům a v rámci druhého pilíře politika rozvoje venkova (dále též „PRV“). Přímé platby zahrnují především jednotnou platbu na plochu (tzv. SAPS), platby pro mladé zemědělce, platby pro zemědělce dodržující postupy příznivé pro životní prostředí (tzv. *Greening*) a dobrovolné podpory vázané na produkci. Přímé platby jsou podmíněny tím, že zemědělci dodržují relevantní platné normy EU, v opačném případě jsou jim přímé platby sniženy, nebo dokonce zcela zastaveny (tzv. podmíněnost).³⁰

Vzhledem k již řečenému o akvaponii je zřejmé, že tato činnost nevyžaduje žádnou půdu, a proto nedosáhne ani na základní jednotkovou platbu na hektar zemědělské půdy s kulturou. V některých akvaponických produkcích nemusí jít pouze o uzavřené haly, tato technologie může být realizována také např. ve skleníku. Skleníky sice lze evidovat jako standardní ornou půdu, nachází-li se na zemědělské půdě a slouží-li pro pěstování plodin. Podmínkou ovšem je, aby ve skleníku docházelo k interakci mezi kořeny plodin s půdou, což opět z čerpání této podpory akvaponii vylučuje.³¹

Druhý pilíř představuje politika rozvoje venkova,³² která je financována z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále též „EZFRV“). Mezi hlavní priority patří podpora předávání znalostí, zvýšení konkurenceschopnosti, obnova a zlepšení ekosystémů, podpora účinného využívání zdrojů a podpora snižování chudoby a hospodářského rozvoje.³³ Politika v oblasti rozvoje venkova je tvořena vnitrostátními programy, které jsou schvalovány Evropskou komisí.

²⁹ První pilíř společné zemědělské politiky (SZP): II – Přímé platby zemědělcům. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/109/prvni-pilir-spolecne-zemedelske-politiky-szp-ii-prime-platby-zemedelcums>

³⁰ Ibid.

³¹ Nejčastěji kladené dotazy LPIS. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fnejcastejsi_dotazy%2Flpis%2F1527160825249.pdf

³² Nařízení 1303/2013, Nařízení 1305/2013 a Nařízení 1306/2013.

³³ Druhý pilíř společné zemědělské politiky: politika rozvoje venkova. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/110/druhy-pilir-spolecne-zemedelske-politiky-politika-rozvoje-venkova>

Obdobně jako v případě SRP, i v politice rozvoje venkova EU stanovuje priority a oblasti, na které se mají vnitrostátní programy zaměřit. Všechny tyto priority směřují k inovacím, ochraně životního prostředí a zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně. Mezi tyto priority patří např. podpora inovací, zlepšení hospodářské výkonnosti zemědělských podniků, obnova biologické rozmanitosti, lepší hospodaření s vodou včetně nakládání s hnojivy a pesticidy, předcházení erozi půdy, efektivní využívání energie a další.³⁴ Mezi konkrétnější opatření, které musí členské státy začlenit do vnitrostátních programů patří předávání znalostí a informační akce,³⁵ podpora dobrých životních podmínek zvířat,³⁶ podpora ekologického zemědělství,³⁷ podpora rozvoje zemědělských podniků³⁸ aj. Na programové období 2014–2020 bylo Evropskou komisí schváleno celkem 118 vnitrostátních programů, které připravilo všech 28 členských států, přičemž pouze dvacet z nich zvolilo jen jeden vnitrostátní program.³⁹

Relevantním vnitrostátním opatřením, o kterém pravděpodobně lze uvažovat ve vztahu k akvaponii, je především opatření „*investice do hmotného majetku*“ a opatření „*dobré životní podmínky zvířat*“. Při bližším přezkoumání podmínek opatření dobrých životních podmínek zvířat lze však zjistit, že podporován je pouze sektor prasat a dojený skot, tudíž toto opatření nebude pro akvaponii relevantní. Opatření investic do hmotného majetku lze využít pro „*investice v živočišné a rostlinné výrobě vedoucí ke snížení výrobních nákladů, modernizaci nebo zlepšení jakosti vyráběných produktů, zvýšení účinnosti využívání výrobních faktorů a snadnějšímu přístupu k novým technologiím s výrazným inovačním potenciálem tam, kde je obnova zásadní pro další činnost.*“⁴⁰ V rámci takového projektu však může být financována pouze rostlinná výroba, tj. například výstavba a technologie

³⁴ Čl. 5 Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

³⁵ Čl. 14 Nařízení 1305/2013.

³⁶ Čl. 33 Nařízení 1305/2013.

³⁷ Čl. 39 Nařízení 1305/2013.

³⁸ Čl. 19 Nařízení 1305/2013.

³⁹ Druhý pilíř společné zemědělské politiky: politika rozvoje venkova, op. cit.

⁴⁰ 4.1.1 investice do zemědělských podniků. M04 Investice do hmotného majetku. Program rozvoje venkova 2014–2020. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.szif.cz/cs/prv2014-411>

pro skleníky. Výdaje spojené s rybami ovšem nelze zahrnout do opatření.⁴¹ Je tak zřejmé, že akvaponii lze v rámci Programu rozvoje venkova financovat, ale pouze částečně.

3.3 Zelená dohoda pro Evropu

Mezi nepominutelný nástroj EU můžeme zahrnout také Zelenou dohodu pro Evropu (dále též „**Zelená dohoda**“), kterou Evropská komise představila v roce 2019 a jejímž cílem je přechod ke spravedlivému a ekologickému hospodářství v rámci celé EU. Na základě této strategie se má EU stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem do roku 2050. Na rozdíl od výše uvedených politik (SRP a SZP) však Zelená dohoda nedisponuje právním základem v SFEU, jedná se o sdělení Evropské komise, tudíž *soft-law* dokument.⁴² Co ovšem lze považovat za podstatné je to, že na základě tohoto sdělení budou následně přijímána opatření v oblastech jako je např. zemědělství, energetika, doprava atp. Podstata a priority Zelené dohody pro Evropu by se proto v následujících letech měla promítnout do specifické unijní legislativy.

Co se týče samotného vztahu Zelené dohody pro Evropu a akvaponie, ten je zřejmý na první pohled již při srovnání jejich priorit a výhod akvaponické produkce. Nejuzší vztah lze zřejmě shledat s prioritami strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“, která je součástí Zelené dohody. Ačkoliv strategie Od zemědělce ke spotřebiteli výslovně akvaponii nezmiňuje, porovnáním jejich cílů jako jsou např. snižování chemických pesticidů, zabránění zhoršování úrodnosti půdy, omezení používání hnojiv, redukce emise skleníkových plynů nebo zvrácení biologické rozmanitosti⁴³ lze dovodit, že se všemi těmito prioritami je akvaponická produkce v souladu, napomáhá jejich eliminaci či snižování. Mezi konkrétní plánovaná opatření této strategie patří

⁴¹ Nejčastěji kladené dotazy. Opatření 2.4, op. cit.

⁴² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru Regionů – Zelená dohoda pro Evropu (COM/2019/640 final).

⁴³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé ekologické potravinové systémy. *Evropská komise* [online]. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/20/d/F2F_CZ.pdf

např. revize právních předpisů v oblasti dobrých životních podmínek zvířat,⁴⁴ kterou považují za velmi nutnou, jak je rozvedeno v následující kapitole.

3.4 Další nástroje

Na závěr lze zmínit rovněž koncepce v oblasti životního prostředí a koncepce v oblasti potravinové bezpečnosti.⁴⁵ Součástí potravinové bezpečnosti v EU je především hygiena potravin, zdraví rostlin, *animal welfare* a zdraví zvířat. Co se týče *welfare* ryb, relevantní unijní legislativa bude předmětem následující kapitoly, avšak na tomto místě považují za nutné zmínit, že zatímco v případě ostatních hospodářských zvířat je problematika *welfare* předmětem zájmu již poměrně dlouhou dobu,⁴⁶ v případě intenzivně chovaných ryb se Evropská komise v roce 2012 vyjádřila, že považuje za nutné podrobněji zkoumat dobré životní podmínky chovaných ryb a na základě vědeckých poznatků začít přijímat vhodná opatření pro jejich *welfare*.⁴⁷

Unijní koncepční nástroje na žádném místě výslovně akvakaponii nezmiňují. Z výše provedené analýzy unijních koncepčních nástrojů a navazujících vnitrostátních programů, na které jsou navázány finanční prostředky umožňující podporu činností v programech obsažených, lze konstatovat, že v současné době není možné akvakaponii jako „celek“ podpořit prostřednictvím SRP nebo SZP. Zatímco v případě podpory ze SRP by se muselo jednat výhradně o akvakulturu, tedy pouze o chov ryb, v případě SZP (v rámci druhého pilíře) lze čerpat finanční prostředky pouze částečně na rostlinnou výrobu.

⁴⁴ Příloha Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. *Ministerstvo zemědělství* [online]. eAgri [cit. 3. 9. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/651718/F2F__priloha__CZ.pdf

⁴⁵ REINHARDT, Tilman et al. Regulatory Frameworks for Aquaponics in the European Union. In: GODDEK, Simon., Alyssa JOYCE, Benz KOTZEN a Gavin M. BURNELL (eds.). *Aquaponics Food Production Systems* [online]. Springer Nature, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-15943-6_20

⁴⁶ Např. původní směrnice o ochraně nosnic byla přijata v roce 1986, ochrana telat a prasat roku 1991. Blíže viz Dobré životní podmínky zvířat v EU: překonávání rozporu mezi ambiciózními cíli a praktickou realizací. *Evropský účetní dvůr* [online]. 2018, s. 10 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/animal-welfare-31-2018/cs/>

⁴⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and social committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015. *Evropská komise* [online]. 2012 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_eu_strategy_19012012_en.pdf

Proklamované cíle výše jmenovaných strategických programů by akvaponie naplnila, neboť se nepochybně jedná o moderní technologii, na základě které je snižována spotřeba vody, eliminován vznik odpadů a tento systém není závislý na půdě a nevyžaduje chemická hnojiva. Dle mého přesvědčení se jedná o způsob zemědělství, který je schopný dostát požadavkům udržitelnější produkce potravin. Avšak v případě praktičtějších aspektů ve smyslu podpory z unijních a vnitrostátních strategií zatím akvaponické záměry na finanční podpory mnohdy nedosáhnou, což nepochybně může představovat jednu z překážek v rozvoji této činnosti.

4 Relevantní legislativa

Z předcházejících částí příspěvku vyplynulo, že právní status akvaponie zatím není doposud jasný. Ani unijní koncepční nástroje výslovně nehovoří o akvaponii, avšak jedná se o komplexní činnost spojující akvakulturu a hydroponii. Již na první pohled je zřejmé, že v případě akvaponie se v rámci unijní legislativy bude jednat o velmi široké spektrum unijních předpisů, které dopadají na hydroponické části akvaponie a akvakulturní části v akvaponii. V případě akvaponické produkce lze bezpochyby hovořit např. o hygienických předpisech, problematice pesticidů a hnojiv nebo zdraví zvířat ve smyslu regulace nemocí ryb atp.⁴⁸ Rozsáhlým tématem v této oblasti by jistě mohla být též vnitrostátní problematika územního plánování a rozhodování ve vztahu k akvaponickým záměrům. Vzhledem k tomu, že ambicí tohoto příspěvku není postihnout a vyjmenovat veškerou relevantní unijní a vnitrostátní legislativu, zaměřím se v následující části příspěvku výhradně na *animal welfare* ryb v akvaponii.

4.1 Welfare ryb

Prvně lze uvést, že neexistuje jednotná definice *welfare* (tj. dobré životní podmínky zvířat). Touto problematikou se v 70. letech minulého století zabýval

⁴⁸ K tomu blíže REINHARDT, Tilman et al. Regulatory Frameworks for Aquaponics in the European Union. In: GODDEK, Simon., Alyssa JOYCE, Benz KOTZEN a Gavin M. BURNELL (eds.). *Aquaponics Food Production Systems* [online]. Springer Nature, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-15943-6_20

britský etolog John Webster,⁴⁹ který se pokusil vytvořit univerzální metodu pro analýzu všech faktorů, jež by mohly ovlivnit dobré životní podmínky hospodářských zvířat a tyto faktory vešly ve známost jako pět svobod. Tyto svobody zahrnují svobodu od hladu a podvýživy, svobodu od nepohodlí, svobodu od bolesti, svobodu uskutečnit normální chování a svobodu od strachu a úzkosti.⁵⁰

Nutno také dodat, že dle Směrnice o ochraně hospodářských zvířat je jako hospodářské zvíře vnímáno „*jakékoli zvíře (včetně ryb, plazů nebo obojživelníků) chované nebo držené pro výrobu potravin, vlny, kůže nebo kožěšin nebo pro jiné hospodářské účely*“⁵¹ Jak však sama EU již v roce 2009 uvedla, koncept *welfare* se vztahuje na veškerá hospodářská zvířata, tj. savce, ptáky i ryby využívané k lidské výživě, nicméně dobré životní podmínky ryb nebyly nikdy studovány v takové míře jako *welfare* savců.⁵² To však nic nemění na tom, že Směrnice o ochraně hospodářských zvířat, jejíž požadavky musí členské státy včlenit do svých vnitrostátních právních řádů, je aplikovatelná i na ryby chované v akvakulturách a též v akvaponii.

Tato směrnice v obecné rovině stanovuje, že všechna hospodářská zvířata musí být chována s ohledem na jejich druh, fyziologické a etologické potřeby.⁵³ Zároveň všechny členské státy musí zajistit, aby zvířata hospodářsky chovaná nebyla vystavena zbytečné bolesti, utrpení a poškození.⁵⁴ Mimo to směrnice obsahuje též v příloze obecné požadavky na personál, krmiva, volnost pohybu, ustájení atd.⁵⁵ Jak však Evropská komise v roce 2012 uvedla,

⁴⁹ Blíže k tomuto tématu WEBSTER, John. *Welfare: Životní pohoda zvířat aneb Strážlivé kázání o ráji*. Praha: Nadace na ochranu zvířat, 1999; nebo též WEBSTER, John. *Animal Welfare: Freedoms, Dominions and „A Life Worth Living“*. Animals (Basel, Switzerland) [online]. Dostupné z: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4929415/pdf/animals-06-00035.pdf>

⁵⁰ WEBSTER, John. *Welfare: Životní pohoda zvířat aneb Strážlivé kázání o ráji* Praha: Nadace na ochranu zvířat, 1999, s. 10–11.

⁵¹ Čl. 2 Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31998L0058>

⁵² *Welfare of fishes in aquaculture* REU/C1189. *EIFAAC* [online]. Food and Agriculture organization of the United Nations, 2019, s. 1–2 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/544503/welfare_published.pdf?sequence=1

⁵³ Čl. 4 Směrnice 98/58/ES.

⁵⁴ Čl. 3 Směrnice 98/58/ES.

⁵⁵ Příloha Směrnice 98/58/ES.

směrnice o ochraně hospodářských zvířat je až příliš obecná, než aby mohla mít praktický přínos.⁵⁶ Pro některé druhy hospodářských zvířat⁵⁷ byla přijata specifická směrnice, která v některých případech stanovují vyšší standard welfare pro jejich chov. To ovšem není případ chovu ryb. V jejich případě specifická legislativa poskytující vyšší standardy chybí.

Na první pohled by se mohlo zdát, že vysoké standardy welfare mohou představovat překážku pro produkci v akvakonii. Tento názor ovšem nesdílím, neboť pokud nebudou naplněny základní etologické potřeby ryb, nepochybně se dostaneme do konfliktu nejen s etickými hledisky chovu, ale nenaplnění základních etologických požadavků může vést ke snížení produkce, tudíž i snížení ekonomické výnosnosti. Tyto názory ve své recentní studii potvrzuje též Evropská poradenská komise pro rybolov a akvakulturu (dále též „EIFAAC“) při Organizaci pro výživu a zemědělství, která uvádí, že pouze pokud jsou naplněny základní biologické požadavky ryb (tj. vhodná kvalita vody, vhodné krmivo atd.), lze tento chov dlouhodobě ekonomicky udržet. V případě neoptimálních podmínek může docházet k pomalému růstu ryb, k rozvoji nálezů a nemocí, což se podepíše na množství produkce a zdravotní nezávadnosti produktu.⁵⁸

Bylo uvedeno, že v případě chovu ryb je aplikována obecná Směrnice o ochraně hospodářských zvířat. Vzhledem k tomu, že welfare hospodářských zvířat spadá pod oblast sdílené pravomoci EU,⁵⁹ mají členské státy oprávnění přijímat přísnější pravidla pro welfare, pokud nebudou v rozporu s unijní legislativou. Co se týče českého právního řádu, tato problematika je upravena především v zákoně o rybářství, zákoně na ochranu zvířat proti týrání, ve vyhlášce o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat a dalších předpisech.⁶⁰

⁵⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and social committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015. *Evropská komise* [online]. 2012 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_eu_strategy_19012012_en.pdf

⁵⁷ Jde např. o nosnice, kuřata chovaná na maso, telata a prasata.

⁵⁸ Welfare of fishes in aquaculture REU/C1189, op. cit.

⁵⁹ Čl. 4 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31998L0058>

⁶⁰ Např. zákon o zemědělství, vodní zákon, veterinární předpisy aj.

Co se týče chovu ryb, zákon na ochranu zvířat proti týrání v ust. § 2 zakazuje týrání zvířat a ve vztahu k rybám zakazuje „*při manipulaci s živými rybami zbabovat ryby šupin nebo ploutví, vsouvat rybám prsty pod škeřle do žáber nebo jim vtlačovat prsty do očí anebo násilně vytlačovat jikry nebo mlíčí, pokud se nejedná o výzkum a umělý chov ryb a, nejde-li o postup stanovený zákonem o rybářství a zákonem o ochraně přírody a krajiny.*“⁶¹ Ust. § 5 téhož zákona stanovuje, že nikdo nesmí bez důvodu usmrtit zvíře, avšak vzhledem k navazujícímu § 5 odst. 2 téhož zákona je zřejmé, že dle zákona oprávněným důvodem usmrčení je „*využití produktů zvířete chovaného nebo drženého pro produkci potravin.*“ Vyhláška o minimálních standardech výslovně neupravuje problematiku chovu ryb, nicméně v § 1b a § 1c vymezuje obecné požadavky na chov hospodářských zvířat. Vzhledem ke znění těchto ustanovení je ovšem evidentní, že ta lze aplikovat pouze velmi omezeně, neboť svou podstatou dopadají spíše na savce. Lze uzavřít, že česká právní úprava nestanovuje přísnější pravidla než legislativa EU.

Vzhledem k tomu, že akvaponie je vyloučena z ekologického zemědělství, jak je uvedeno v následující kapitole, nelze rybám poskytnout vyšší welfare ani prostřednictvím ekologického chovu a tato pravidla nejsou v případě akvaponie relevantní.

Zatímco v případě savců (jako hospodářských zvířat) unijní legislativa již do větší míry rozpracovává požadavky na dobré *welfare* a pokouší se reflektovat etologické potřeby těchto zvířat (avšak praktické kroky zlepšující dobré životní podmínky zvířat jsou povětšinou stále velmi pomalé viz zákazy klecových chovů nosnic v členských státech EU)⁶², v případě ryb jako hospodářských zvířat podrobnější legislativa prozatím chybí. Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že jasná a závazná pravidla pro *welfare* ryb v akvakultuře a akvaponii poskytují nejen dobré životní podmínky rybám, ale jsou prospěšná také pro chovatele, kteří díky nim mohou dlouhodobě ekonomicky, ale též eticky, prosperovat. Současná absence podrobnějších pravidel tedy může představovat další překážku pro rozvoj akvaponie.

⁶¹ § 4 odst. 1 písm. u) zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

⁶² Např. v Rakousku platí zákaz neobohacených klecových chovů od roku 2009, úplný zákaz klecových chovů je účinný od roku 2020. V České republice nebude možné nosnici při chovu umístit do klece až od roku 2027.

4.2 Ochrana při usmrcování ryb

S regulací chovu ryb je spjata regulace usmrcování ryb. Na unijní úrovni představuje základ právní úpravy Nařízení (ES) 1099/2009 o ochraně zvířat při usmrcování. Již v preambuli tohoto nařízení EU předeslala, že pro zpracování vhodnějších doporučení týkajících se farmových ryb jsou zapotřebí další vědecká stanoviska.⁶³ Rovněž v čl. 11 Preambule téhož nařízení EU vyslovila, že ryby se od savců velmi fyziologicky odlišují a jsou usmrcovány v jiných podmínkách než savci, nadto výzkum v oblasti omračování ryb je velmi málo rozvinutý. Je tedy zřejmé, že sama EU příznává, že problematika chovu a usmrcování ryb je stále málo rozvinutá.

Nařízení o ochraně zvířat při usmrcování tedy stanovuje pravidla pro usmrcování zvířat chovaných nebo držných pro produkci potravin, vlny, kůže, kožešin nebo jiných produktů, avšak vzhledem k důvodům obsaženým v preambuli jsou na usmrcování ryb v současnosti aplikovatelné pouze požadavky uvedené v článku 3 odst. 1 téhož nařízení.⁶⁴ Ten stanovuje, že „*během usmrcování a souvisejících úkonů musí být zvířata ušetřena veškeré zbytečné bolesti, úzkosti nebo utrpení.*“⁶⁵ Nicméně v tomto požadavku není explicitně zmíněno, že by bylo nutné ryby před usmrcením omráčit.⁶⁶ Vzhledem k zmíněnému je evidentní, že unijní regulace usmrcování a omračování ryb pro účely akvakultury a akvaponie je zjevně nedostačující.

Alespoň na poli nezávazných doporučení již existuje řada pokynů z pera EU nebo Světové organizace pro zdraví zvířat. Světová organizace pro zdraví zvířat se ve svých doporučeních podrobněji zabývala metodami omračování a usmrcování ryb.⁶⁷ Následně v roce 2009 i Evropský úřad pro bezpečnost potravin na žádost Evropské komise vydal doporučení

⁶³ Čl. 6 Preambule Nařízení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32009R1099>

⁶⁴ Čl. 1 Nařízení 1099/2009.

⁶⁵ Čl. 3 odst. 1 Nařízení 1099/2009.

⁶⁶ REINHARDT et. al., 2019, op. cit.

⁶⁷ 7.3 Welfare aspects of stunning and killing of farmed fish for human consumption. Aquatic Animal Health Code. *World organisation for animal health* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.oie.int/index.php?id=171&L=0&htmfile=chapitre_welfare_stunning_killing.htm

k omračování a usmrcování jednotlivých druhů farmových ryb.⁶⁸ Jedná se ovšem o pouhá doporučení, nikoliv závazná a vynutitelná pravidla.

Čl. 27 odst. 1 Nařízení o ochraně zvířat při usmrcování umožňuje členským státům přijmout vnitrostátní pravidla týkající se ochrany ryb při zabíjení nebo usmrcování, neexistují-li pravidla na úrovni EU. Evropská komise zjistila, že ačkoliv v některých členských státech existují vnitrostátní pravidla, v žádném případě nejsou rozvinutá natolik, jako u suchozemských hospodářských zvířat.⁶⁹

Co se týče české právní úpravy, problematika usmrcování ryb je upravena v zákoně na ochranu zvířat proti týrání, vyhláše upravující metody omračování a usmrcování a zákonem o rybářství. Ust. § 5i zákona na ochranu zvířat proti týrání vymezuje podrobnější postupy při usmrcování ryb. Mezi zásadní pravidla patří zákaz jatečného zpracování před vykrvením, přičemž vykrvení se smí provádět pouze po omrácení ryb. Avšak co se týče průmyslového zpracování ryb, krajská veterinární správa může povolit na žádost provozovatele podniku výjimku z povinnosti a zákazu stanovených v odstavci 1 (tj. zpracování ihned po omrácení), pokud technologie umožňuje zpracování ryb ihned po jejich porážce.⁷⁰ Dle odst. 4 téhož ustanovení lze ryby při průmyslovém zpracování omračovat zařízením využívajícím střídavý elektrický proud o napětí 230 V, přičemž omrácení elektrickým proudem je doporučováno rovněž Světovou organizací pro zdraví zvířat.

Tak jako v případě regulace welfare ryb, ani regulaci usmrcování ryb nelze považovat za dostatečnou. Na unijní úrovni považuji tuto spíše za legální mezeru, přičemž ani podrobnější pravidla stanovená českou právní úpravou nepovažuji za dostačující.

5 Akvaponie v ekologickém zemědělství

Vzhledem k popisu technologie akvaponie v úvodní části příspěvku, která se jeví jako udržitelná cesta k produkci ryb a plodin, se na první pohled

⁶⁸ Např. pro pstruhy, lososy a kapry viz <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/CS/COM-2018-87-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>

⁶⁹ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o možnosti zavedení určitých požadavků týkajících se ochrany ryb při usmrcování ze dne 6. března 2018. COM (2018) 87 final. *Evropská komise* [online]. 2018 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/CS/COM-2018-87-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>

⁷⁰ § 5i odst. 3 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

může zdát logické, že produkty akvaponie by mohlo jít certifikovat v rámci ekologického zemědělství. Dle předcházející i současné unijní regulace však stojí akvaponii v cestě několik překážek. První z nich představuje zákaz hydroponie v ekologickém zemědělství, druhou překážku představuje užívání rybího trusu jako hnojiva v akvaponickém systému, nakonec další překážkou může být také zákaz recirkulačních zařízení.⁷¹

Co se týče zákazu hydroponie, tj. pěstování plodin bez nutnosti užívat půdu, již preambule nařízení o ekologické produkci předesílá, že ekologická rostlinná produkce je založena na tom, že výživa rostlin se uskutečňuje zejména prostřednictvím půdního ekosystému.⁷² Čl. 4 Nařízení o ekologické produkci explicitně stanovuje, že „hydroponická produkce je zakázána.“ Roku 2021 vstoupilo v účinnost nové Nařízení EU 848/2018, které rovněž stanovuje, že „hydroponická produkce, což je způsob pěstování rostlin, které přirozeně nerostou ve vodě, při němž se kořeny rostlin nacházejí pouze v živném roztoku nebo v inertním pěstebním médiu s přidaným živným roztokem, je zakázána.“⁷³

Čistě u hydroponie je tento zákaz velmi ospravedlnitelný, neboť hydroponie funguje na systému nepřetržitého doplňování anorganických živin z umělých zdrojů (tj. různá hnojiva), jejichž používání je v ekologickém zemědělství zakázáno, akvaponie ovšem nevyživuje rostliny prostřednictvím syntetických hnojiv, ale prostřednictvím rybího odpadu, což lze považovat za technologii, která respektuje přírodní cykly.⁷⁴

Druhá překážka, která brání akvaponii být ekologickou produkcí je skutečnost, že rybí odpad nelze užívat jako hnojivo. V rámci ekologické produkce lze „pro účely a způsoby použití uvedené v člancích 24 a 25 a v příloze II mohou být v ekologické produkci používány pouze produkty a látky povolené podle uvedených

⁷¹ FRUSCELLA et. al., 2021, op. cit.

⁷² Bod 4 Preambule Nařízení Komise (ES) č. 889/2008 ze dne 5. září 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, pokud jde o ekologickou produkci, označování a kontrolu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32008R0889>

⁷³ Bod 1. Část I. Příloha II podrobná pravidla produkce uvedená v kapitole III Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848>

⁷⁴ FRUSCELLA et. al., op. cit.

*ustanovení, pokud bylo jejich používání povoleno také pro konvenční produkci v souladu s příslušnými ustanoveními práva Unie a případně v souladu s vnitrostátními předpisy založenými na právu Unie.*⁷⁵ Z čl. 24 poté vyplývá, že Evropská komise může některé látky a produkty povolit jako hnojiva, pomocné půdní látky a živiny. Nicméně Evropská komise se již k minulému Nařízení 889/2008 vyjádřila, že „*rybí surový hnůj není uveden v příloze I nařízení (ES) č. 889/2008, a proto jeho použití v současné době není povoleno v ekologické produkci*“⁷⁶

Poslední překážkou je také skutečnost, že dle Přílohy II podrobných pravidel produkce „*uzavřená recirkulační akvakulturní zařízení pro živočišnou výrobu jsou zakázána s výjimkou lůžní a odbovných zařízení a zařízení pro produkci druhů organismů používaných v ekologických chovech jako krmivo.*“⁷⁷ Toto pravidlo je v ekologické produkci ospravedlněno tím, že se jedná o umělý systém, který se nepodobá přirozenému prostředí.

V posledních letech v EU roste popularita organických produktů mezi spotřebiteli, proto by mohla možnost certifikace akvaponických produktů pomoci s jejich prodejem.⁷⁸ Vzhledem k úvodní kapitole, která popisuje akvaponickou produkci jako udržitelnou a ekologickou, se jeví možnost ekologické certifikace jako řešení, které by mohlo podpořit rozvoj akvaponické produkce. Lze shrnout, že hydroponie i recirkulační akvakultura samostatně pravděpodobně nenaplnují principy ekologické produkce, nicméně tento názor již nepovažuji za správný, pokud jde o akvaponii. Do budoucna tak snad lze doufat, že pravidla pro kombinaci hydroponie s akvakulturou budou přehodnocena, neboť akvaponický systém je dle mého názoru způsobilý naplnit hlavní principy ekologické produkce. Existují však i názory, že tento problém by mohla postupně odstranit např. akvaponie založená na využívání půdy.⁷⁹

⁷⁵ Čl. 9 Nařízení 848/2018.

⁷⁶ FRUSCELLA et. al., op. cit.

⁷⁷ Bod 3.1.5.1 Přílohy č. II podrobná pravidla produkce uvedená v kapitole III Nařízení 848/2018.

⁷⁸ KLEDAL, Paul Rye et al. Aquaponics: The Ugly Duckling in Organic Regulation. In: GODDEK, Simon., Alyssa JOYCE, Benz KOTZEN a Gavin M. BURNELL (eds.). *Aquaponics Food Production Systems* [online]. Springer Nature, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-030-15943-6_19

⁷⁹ Blíže viz FRUSCELLA et. al., op. cit.

6 Závěr

Předložený příspěvek byl zaměřen na rešerši a analýzu současného právního statusu akvaponického zemědělství, přičemž hledal odpovědi též na otázku, *zda některá ze zemědělských politik výslovně upravuje akvaponii; a zdali unijní (a vnitrostátní) legislativa výslovně upravuje akvaponickou produkci?* V rámci první části otázky byla analyzován SZP a SRP, jelikož na tyto dva základní nástroje zemědělské politiky jsou navázány nepřímé ekonomické nástroje ve formě finančních podpor. K první z uvedených otázek jsem dospěla k závěru, že žádná z unijních politik výslovně akvaponii neupravuje, avšak i tak lze akvaponii subsumovat částečně pod každou z těchto politik.

V rámci SRP lze regulovat akvakultury – tj. chov ryb, který tvoří i součást akvaponické produkce. Zásadní vliv v dané oblasti vykonává EU prostřednictvím ENRF. Za účelem podpory z ENRF vnitrostátní členské státy schvalují vnitrostátní strategické plány (OP Rybářství), přičemž EU stanovuje, na které aspekty je nezbytné se v rámci akvakultur zaměřit. Ačkoliv OP Rybářství obsahuje možnost podpory recirkulačních zařízení, podstatnou překážkou v čerpání podpor pro akvaponii je ta skutečnost, že se jedná pouze a výhradně o podporu akvakultury, tj. chovu ryb, nikoliv pěstování rostlin. Vzhledem k totožné formulaci navazujícího operačního programu nelze očekávat vyřešení této překážky pro plnou podporu akvaponie nejméně do roku 2027.

S podobnými závěry se setkává i podpora ze SZP. V rámci prvního pilíře jsou zemědělcům poskytovány přímé platby, které zahrnují především jednotnou platbu na plochu (tzv. SAPS), platby pro mladé zemědělce, platby pro zemědělce dodržující postupy příznivé pro životní prostředí (tzv. *Greening*) a dobrovolné podpory vázané na produkci. Vzhledem k již zmíněnému o akvaponii je zřejmé, že tato činnost nevyžaduje žádnou půdu, a proto nedosáhne ani na základní jednotkovou platbu na hektar zemědělské půdy s kulturou (nedochází k interakci mezi kořeny plodin s půdou). V rámci druhého pilíře (tj. politika rozvoje venkova) členské státy přijímají vnitrostátní programy, které schvaluje Evropská komise. Prostřednictvím politiky rozvoje venkova lze akvaponii podpořit opatřením investic do hmotného majetku. V rámci takového projektu však může být financována pouze rostlinná výroba, tj. například výstavba a technologie pro skleníky. Výdaje spojené s rybami ovšem nelze zahrnout do opatření.

Co se týče unijní (a vnitrostátní) legislativy, ani ta výslovně akvaponickou produkci neupravuje. Na tomto úseku se jedná o velmi široké spektrum unijních (a vnitrostátních) předpisů, které dopadají na hydroponické části akvaponie a akvakulturní části v akvaponii a zahrnuje např. hygienické předpisy, problematiku pesticidů a hnojiv nebo zdraví zvířat ve smyslu regulace nemocí ryb atp. S ohledem na rozsah příspěvku se následující část zaměřila výhradně na welfare ryb. Dospěla jsem k závěru, že zatímco v případě hospodářských zvířat ve smyslu savců unijní i vnitrostátní legislativa do větší míry zpracovává požadavky na dobré životní podmínky zvířat, v případě ryb jako hospodářských zvířat podrobnější legislativa prozatím chybí. Současná absence podrobnějších pravidel tedy může představovat další překážku pro rozvoj akvaponie (neboť nejasné požadavky na chov mohou způsobovat problémy i pro samotnou produkci – zvýšení nemocnosti a úmrtnosti ryb). Stejně tak je tomu i v případě usmrcování, kde lze unijní „regulaci“ považovat spíše za legální mezeru.

Lze uzavřít, že i přesto, že EU v posledních letech projevila velký zájem o akvaponickou produkci a vyslovila, že se jedná o jednu z technologií, která může změnit naše životy a zdůrazňuje její potenciál, je zřejmé, že aktuálně nastavené unijní nástroje (a na ně navazující ekonomické nástroje) mohou představovat překážku pro plný rozvoj této činnosti. Zároveň jsem přesvědčena, že proklamované cíle výše jmenovaných strategických programů by akvaponie naplnila, neboť se nepochybně jedná o moderní technologii, na základě které je snižována spotřeba vody, eliminován vznik odpadů a tento systém není závislý na půdě a nevyžaduje chemická hnojiva. Je nepochybné, že akvaponická produkce koresponduje též s prioritami Zelené dohody pro Evropu – strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ mezi jejíž cíle patří např. snižování chemických pesticidů, zabránění zhoršování úrodnosti půdy, omezení používání hnojiv, redukce emise skleníkových plynů a mnohé další.⁸⁰ Vzhledem k již řečenému o akvaponii je zřejmé, že se všemi těmito prioritami je tento způsob produkce v souladu.

⁸⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé ekologické potravinové systémy. *Evropská komise* [online]. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/20/d/F2F_CZ.pdf

Literature

- BERNSTEIN, Sylvia. *Aquaponic Gardening* [online]. New Society Publishers, 2011 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=iiT7GbUoauUC&printsec=frontcover&hl=cs#v=onepage&q&f=false>
- BOŽIK, Kristián. *Aquaponie pro produkci rostlin a ryb*. Bakalářská práce. Brno: Mendelova univerzita v Brně, Zahradnická fakulta v Lednici, s. 11–12. Vedoucí práce: Pokluda Robert. Dostupné z: https://is.mendelu.cz/zp/portal_zp.pl?prehled=vyhledavani;podrobnosti_zp=66471;zp=66471;download_prace=1;lang=cz [cit. 18. 4. 2021].
- Common fisheries policy (CFP). *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European economic and social committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012–2015. *Evropská komise* [online]. 2012 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/animals/docs/aw_eu_strategy_19012012_en.pdf
- Druhý pilíř společné zemědělské politiky: politika rozvoje venkova. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/110/druhy-pilir-spolecne-zemedelske-politiky-politika-rozvoje-venkova>
- FA1305 - The EU Aquaponics Hub - Realising Sustainable Integrated Fish and Vegetable Production for the EU. *COST European cooperation in science and technology* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.cost.eu/actions/FA1305/>
- FRUSCELLA, Lorenzo et al. Organic aquaponics in the European Union: towards sustainable farming practices in the framework of the new EU regulation. *Wiley online library* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/raq.12539>
- JANČÁŘOVÁ, Ilona et al. *Právo životního prostředí: Zvláštní část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015, 621 s. ISBN 978-80-210-8041-6.

- KLEDAL, Paul Rye et al. Aquaponics: The Ugly Duckling in Organic Regulation. In: GODDEK, Simon., Alyssa JOYCE, Benz KOTZEN a Gavin M. BURNELL (eds.). *Aquaponics Food Production Systems* [online]. Springer Nature, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-030-15943-6_19
- KOLEKTIV. Technologické možnosti, jak nasytit 10 miliard lidí. Shrnutí souhrnné zprávy. *Evropský parlament* [online]. Orgán pro posuzování vědeckých a technologických možností, 2013. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513539/IPOL-JOIN_ET\(2013\)513539\(SUM01\)_CS.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/513539/IPOL-JOIN_ET(2013)513539(SUM01)_CS.pdf)
- Nejčastěji kladené dotazy LPIS. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fnejcastejsi_dotazy%2Flpis%2F1527160825249.pdf
- Nejčastěji kladené dotazy. Opatření 2.4. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021], s. 1. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fnejcastejsi_dotazy%2Fopr2014%2F1475586350620%2F1484811042409.pdf
- Operační program ENRF. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.szif.cz/cs/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stazeni%2Fopr2014%2Fzakladni_informace%2Fprog_dokumenty%2F1436773507128%2F1436773597801.pdf
- Operační program rybníkářství 2021–2027, návrh. *Ministerstvo zemědělství* [online]. eAgri [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/660721/Navrh_OP_RYBARSTVI_2021__2027.pdf
- První pilíř společné zemědělské politiky (SZP): II – Přímé platby zemědělcům. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/109/prvni-pilir-spolecne-zemedelske-politiky-szp-ii-prime-platby-zemedelcum>

Příloha Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé a ekologické potravinové systémy. *Ministerstvo zemědělství* [online]. eAgri [cit. 3. 9. 2021]. Dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/651718/F2F___priloha___CZ.pdf

REINHARDT, Tilman et al. Regulatory Frameworks for Aquaponics in the European Union. In: GODDEK, Simon., Alyssa JOYCE, Benz KOTZEN a Gavin M. BURNELL (eds.). *Aquaponics Food Production Systems* [online]. Springer Nature, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-15943-6_20

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Strategie „od zemědělce ke spotřebiteli“ pro spravedlivé, zdravé ekologické potravinové systémy. *Evropská komise* [online]. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.akcr.cz/data_ak/20/d/F2F_CZ.pdf

Stručný přehled společné zemědělské politiky. *Evropská komise* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_cs

Společná rybářská politika: vznik a vývoj. *Evropský parlament* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/114/spolecna-rybarska-politika-vznik-a-vyvoj>

SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, 1344 s. ISBN 978-80-7400-339-4.

VLKOVÁ, Jitka. Podnikání pro malé ryby. Akvaponie ušetří zemědělcům 90 procent vody. *iDnes* [online]. 4. 6. 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/akvaponie-farma-zemedelstvi-cina-voda-ryba-podnikani.A190603_479854_ekonomika_mato

Welfare of fishes in aquaculture REU/C1189. *EIFAAC* [online]. Food and Agriculture organization of the United Nations, 2019 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/544503/welfare_published.pdf?sequence=1

ZDRÁHALOVÁ, Lucie. *Welfare hospodářských zvířat dle současného unijního práva*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020 Vedoucí práce Dominik Židek. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ntzol> [cit. 15. 4. 2021].

Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o možnosti zavedení určitých požadavků týkajících se ochrany ryb při usmrcování ze dne 6. března 2018. COM (2018) 87 final. *Evropská komise* [online]. 2018 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/CS/COM-2018-87-F1-CS-MAIN-PART-1.PDF>

Zpráva Na cestě k udržitelnému a konkurenceschopnému evropskému odvětví akvakultury: současný stav a budoucí výzvy (2017/2118(INI)) ze dne 24. května 2018. *Evropský parlament* [online]. Výbor pro rybolov, 2018 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0186_CS.html

4.1.1 investice do zemědělských podniků. M04 Investice do hmotného majetku. Program rozvoje venkova 2014–2020. *Státní zemědělský a intervenční fond* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.szif.cz/cs/prv2014-411>

7.3 Welfare aspects of stunning and killing of farmed fish for human consumption. Aquatic Animal Health Code. *World organisation for animal health* [online]. [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.oie.int/index.php?id=171&L=0&htmfile=chapitre_welfare_stunning_killing.htm

Právní předpisy

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32018R0848>

Nařízení Komise (ES) č. 889/2008 ze dne 5. září 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 834/2007 o ekologické produkci a označování ekologických produktů, pokud jde o ekologickou produkci, označování a kontrolu. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32008R0889>

Nariadení Rady (ES) č. 1099/2009 ze dne 24. září 2009 o ochraně zvířat při usmrcování. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:32009R1099>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady č. 1305/2013 ze dne 17. prosince 2013 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1698/2005. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32013R1305>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=sk>

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1380/2013 ze dne 11. prosince 2013 o společné rybářské politice, o změně nařízení Rady (ES) č. 1954/2003 a (ES) č. 1224/2009 a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 a (ES) č. 639/2004 a rozhodnutí Rady 2004/585/ES. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1380&from=CS>

Směrnice Rady 98/58/ES ze dne 20. července 1998 o ochraně zvířat chovaných pro hospodářské účely. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31998L0058>

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A31998L0058>

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Contact – e-mail

445949@mail.muni.cz

MARKETING V PRÁVU

REKLAMA V DAŇOVÝCH SOUVISLOSTECH

Jan Neckář

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevek je venovaný daňovým súvislostem realizace reklamy, zejména potencionálním rizikovým oblastem, které v praxi mohou nastat a které mohou mít zásadní dopad na konkrétní (daňové) subjekty a jejich daňové povinnosti. V textu je poukázáno na důkazní obtíže, které mohou v případě realizovaných reklam nastat, a to ve vztahu k dani z příjmů i k dani z přidané hodnoty. V závěru příspěvku jsou uvedeny možnosti, jak definovaným a v praxi se vyskytujícími problémům předcházet.

Keywords in original language

Daň z příjmů; daň z přidané hodnoty; reklama; podvod na DPH; kontrola.

Abstract

The paper deals with the tax context of advertising, especially potential risk areas that may occur in practice and which may have a major impact on tax entities and their tax obligations. The paper points out the evidentiary difficulties that may arise in the case of realized advertisements, both in relation to income tax and value added tax. At the end of the paper, there are possibilities how to prevent defined and in practice occurring problems.

Keywords

Income Tax; VAT; Advertising; VAT Fraud; Tax Control.

1 Úvod

Reklama má zcela nesporně významný potenciál ovlivnit činnost podnikatelů i jiných subjektů. Jakkoliv realizace reklamy není pro fungování subjektů nezbytná, do značné míry se již stala alespoň v nějaké podobě zcela obvyklou součástí běžné činnosti, kdy je využívána nejčastěji k propagaci výrobků,

služeb, případně samotné obchodní značky či daného subjektu – zadavatele reklamy.

Následující příspěvek je věnován daňovým souvislostem realizace reklamy, zejména potenciálním rizikovým oblastem, které v praxi mohou nastat a které mohou mít zásadní dopad na konkrétní (daňové) subjekty. V několika posledních letech lze vysledovat zvýšený zájem orgánů finanční správy prověřovat řádné plnění daňových povinností u subjektů působících v oblasti reklamního trhu, případně tyto služby využívající, o čemž svědčí nejen autorovi známé případy z praxe, ale také medializované či judikatorně popsané případy.

V rámci kontrolních postupů při správě daní jsou prověřovány skutečnosti, které mají potenciál ovlivnit konečnou výši daně, nejčastěji daně z příjmů (ať již fyzických či právnických osob), případně daně z přidané hodnoty. Lze tedy vysledovat v oblasti realizace reklamy několik zásadních daňových úskalí, které mohou mít negativní dopady a které mají potenciál významně ovlivnit rozhodování o formě a způsobu realizované reklamy. Samozřejmě však je na místě poukázat na skutečnost, že níže uvedené nemůže sloužit jako obecný návod k vyhnutí se jakýmkoliv problémům v oblasti správy daní, vždy bude záležet na specifických konkrétního případu, situaci daňového subjektu, sjednaným podmínkám a dalších okolnostech, které mohou znamenat rozdílné daňové dopady pro různé subjekty.

2 Reklama z daňového pohledu

Smyslem tohoto příspěvku není zabývat se podrobně vymezením pojmu reklama, pro účely tohoto textu za reklamu bude považována jakákoliv propagace, oznámení, předvedení či jiná prezentace společnosti či jiného subjektu za účelem podpory její podnikatelské či jiné činnosti, případně jí samotné ve smyslu budování značky, dobrého jména apod.¹ Daňové předpisy reklamu samotnou, způsob její realizace či jakékoliv jiné souvislosti s tím spojené výslovně neupravují a ani pro svoje účely nedefinují.

¹ Srov. vymezení pojmu reklama v ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o daních z příjmů tak náklady na reklamu posuzuje totožně jako jiné (specificky neupravené) náklady, přičemž jejich uznatelnost jako nákladů snižujících základ daně je vázána na splnění podmínky vynaložení za účelem dosažení, zajištění a udržení příjmů.² V této souvislosti je na místě zdůraznit, že pro daňovou uznatelnost vynaloženého nákladu není rozhodující skutečné dosažení zdanitelného příjmu, ale postačí, že jde o příjem potenciální a předpokladatelný.³ Z povahy věci vyplývá, že reklama v drtivé většině případů tyto podmínky splňuje. Současně však posouzení nákladu (výdaje) jako daňově účinného je vázáno dle judikatury na splnění a prokázání čtyř podmínek: (1) výdaj byl skutečně vynaložen, (2) byl vynaložen v souvislosti se získáním zdanitelných příjmů, (3) byl vynaložen v daném zdaňovacím období, a (4) za výdaje je považován zákonem.⁴ Podmínka skutečného vynaložení výdaje má pak ještě 3 subpodmínky, kdy je rozhodující, zda daňový subjekt prokáže, že (a) mu byla plnění skutečně dodána, (b) byla mu dodána deklarovaným dodavatelem a (c) byla dodána v deklarovaném rozsahu.⁵

Vedle toho lze tvrdit, že většina konečných inzerentů (tj. subjektů, jejichž reklama je realizována) je plátcí daně z přidané hodnoty. V takovém případě může daný subjekt uplatnit nárok na odpočet daně z přijatého plnění

² § 7 odst. 3 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZDP) v případě fyzických osob a § 24 odst. 1 ZDP v případě právnických osob.

³ Srov. např. rozsudek Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 132/2008-82 podle nějž „[z] § 24 odst. 1 zákona o daních z příjmů nelze dovodit, že vynaložené výdaje se vždy musí reálně projevit v příjmech daňového poplatníka, tzn. že mezi výdaji a příjmy nutně existuje vzťah jakési přímé úměry. Smysl tohoto ustanovení však zjevně spočívá v tom, že se musí jednat o výdaje za tímto účelem vynaložené. Jen výdaje, které jsou s to přinést daňovému subjektu zdanitelné příjmy nebo mu zajistit tok příjmů již stávajících, mohou být zohledněny pro daňové účely. Bylo by však nesmyslné zmíněnou normu vykládat tak, že ona věcná a časová souvislost se musí uskutečnit cestou přímou, bez účasti dalších stran, různé ekonomicky propojených a na sobě mnohdy i závislých. Stejně tak není reálné, aby se náklady a z nich poté přitékající příjmy střetly v téže zdaňovacím období. Je totiž věcí podnikatelského záměru či strategie, jak daňový subjekt svoje příjmy hodlá načasovat. Podstatné je, že mezi výdaji (náklady) a očekávanými příjmy také musí existovat přímý a bezprostřední vzťah (nutné však již nikoliv přímá úměra), v opačném případě se pojmově nemůže jednat o výdaje vynaložené na dosažení, udržení či zajištění příjmů. Zmíněná bezprostřední souvislost znamená, že bez vynaložení uvedených nákladů by podnikatel očekávané příjmy vůbec nezískal či ani neměl možnost získat. Nutno je tedy vždy věřit, zda faktický výdaj buď přinese příjem (zisk), nebo jej do budoucna zajistí a nebo alespoň napomůže již dosažené příjmy dřívější činností daňovému subjektu udržet. Všecké tyto ekonomické aktivity odpovídají smyslu a cíli zákona o daních z příjmů; faktické výdaje k jejich dosažení směřující jsou proto s to ovlivnit základ daně.“

⁴ Srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 Afs 2/2013-40, č. j. 8 Afs 39/2012-126, č. j. 5 Afs 29/2012-47.

⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 8 Afs 2/2013-40.

(realizované reklamy) za podmínky, že (1) plnění použije pro svoji ekonomickou činnost, (2) plnění bylo skutečně fakticky poskytnuto (musí být prokázána fakticita, nestačí formální doklady), (3) plnění bylo poskytnuto deklarovaným dodavatelem, a (4) odběratel disponuje bezvadným daňovým dokladem vystaveným plátcem daně.⁶

Právě naplnění výše uvedených kumulativních podmínek pro prokázání daňových dopadů je v praxi v některých případech velmi složité, přičemž důkazní břemeno leží na daňovém subjektu.⁷ Kontrolní postupy při správě daní bývají totiž obvykle zahajovány s časovým odstupem,⁸ nadto mnohdy za situace, kdy správce daně již prováděl kontrolní postupy u jiných subjektů (typicky dodavatelů, případně dodavatelů dodavatele kontrolovaného subjektu) a již předem tedy správce daně zná mnohé souvislosti či skutečnosti, které nejsou běžně subjektům působícím na trhu známy.

3 Důkazní úskalí

Pomineme-li zjevné daňové podvody založené na smyšlených fakturacích, neexistujících plněních a obdobných úmyslných případech neoprávněného snížení daňové povinnosti, předmětem daňových kontrol reklam jsou případy, kdy není pochybnost o tom, že reklama byla realizována. Ani samotné prokázání toho, že reklama byla skutečně realizována však není pro daňové aspekty dostačující a je nutné posoudit i další skutečnosti a okolnosti daného případu. Obchodování s reklamními právy či samotným reklamním plněním byla totiž v minulosti často zasažena tzv. „podvody na DPH“, docházelo k neúměrnému navýšení ceny reklamy, případně nebylo zřejmé, kdo pro odběratele reklamu provedl a kdo ji dodal.

Z povahy věci bude odlišné nesení důkazního břemene daňovým subjektem ve vztahu k jednotlivé dani, byť v některých částech bude nutné prokázat

⁶ § 72 a § 73 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZDPH).

⁷ § 92 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen daňový řád).

⁸ V rámci lhůty pro stanovení daně lze v základní lhůtě zahájit daňovou kontrolu nebo postup k odstranění pochybností po dobu 3 let od konce zdaňovacího období; pokud dojde k prodloužení lhůty, tak odstup od realizace reklamy může být ještě delší. Srov. § 148 daňového řádu.

téže skutečnosti. Důkazní břemeno nese daňový subjekt, který musí prokázat splnění podmínek pro daňovou uznatelnost vynaloženého nákladu a/nebo pro uplatněný nárok na odpočet daně. Výjimkou z pohledu důkazního břemene jak pak pouze situace, kdy je daňový subjekt obviněn z účasti na podvodu na DPH – v takovém případě tíží břemeno správce daně. Za „podvod na DPH“ jsou v souladu s konstantní judikaturou Soudního dvora Evropské unie a Nejvyššího správního soudu označovány situace, kdy jeden z účastníků neodvede do veřejného rozpočtu daň a jiný účastník si tuto daň odečte, a to za účelem daňového zvýhodnění.⁹

Patrně nejmenším problémem v praxi bude prokázání vynaložení výdaje na reklamu jako výdaje na dosažení, zajištění či udržení příjmů, obdobně pak z pohledu daně z přidané hodnoty prokázání splnění podmínky použití plnění pro svoji ekonomickou činnost. Z povahy věci reklama má (obvykle jasný) vztah k činnosti subjektu, ať již se jedná o běžnou reklamu výrobků či poskytovaných služeb, nebo o reklamu založenou na budování značky. Lze konstatovat, že z autorovi dostupných informací z daňových řízení správce daně nikdy nezpochybňoval vazbu mezi vynaloženými náklady na reklamu a obchodní činností kontrolovaného subjektu, byť je na místě poukázat na to, že taková situace může nastat.¹⁰

Pokud je z reklamy zjevná vazba na kontrolovaný subjekt, jež vynaložil náklady na realizaci reklamy, tak obecně reklama vždy bude patrně naplňovat podmínku vynaložení nákladu na dosažení, zajištění či udržení příjmů, alespoň v rovině potencionálních příjmů, stejně tak použití přijatého plnění (reklamní služby) pro ekonomickou činnost. Otázkou samozřejmě je měřitelnost efektivnosti reklamní kampaně, to však není pro daňové důsledky rozhodující.

V rámci daňových řízení správce daně se často snažil posuzovat racionalitu chování daňových subjektů, potencionální přínos reklamy na podnikání, přiměřenost ceny za reklamu a další aspekty realizovaných reklamních kampaní.

⁹ Srov. právní závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 5 Afs 60/2017-60.

¹⁰ Například by se mohlo jednat o situaci, kdy není zjevná vazba reklamy na kontrolovaný subjekt, typicky pouhý obrázek bez výrobku, loga či jiné identifikace apod. Typickým příkladem by byla reklama na výrobek běžně dostupný na trhu (například konkrétní mobilní telefon určitého výrobce), která by neobsahovala jakoukoliv identifikaci inzerenta (firma, umístění provozovny, webové stránky atd.).

V tomto ohledu je však na místě zdůraznit, že správce daně je oprávněn posuzovat daňové důsledky, nikoliv podnikatelské záměry či obchodní rozhodnutí daňových subjektů. Rozhodnutí o tom, zda bude realizována reklama, jaká reklama, za jakých podmínek (místních, časových apod.) je věcí obchodního vedení společnosti a odpovědnost za toto nesou statutární orgány výhradně vůči akcionářům/společníkům. Nelze akceptovat situaci, kdy by měl správce daně – nadto mnohdy s mnohaletým časovým odstupem – posuzovat, zda vůbec měl subjekt reklamu realizovat, případně např. zda realizovat reklamu formou billboardů, televizního spotu nebo reklamy na sportovním utkání.

4 Problémy prokazování v praxi

Na samotném začátku prokázání oprávněnosti daňových důsledků bývá daňový subjekt postaven před problém prokázání rozsahu plnění, zejména v okamžiku, kdy je reklama sjednána na delší časový úsek,¹¹ případně je rozsah plnění dán pomíjivým způsobem.¹² V takovém případě není za dostatečný důkazní prostředek považována fotografie či jiný obdobný důkaz, jelikož jde o důkaz v daném časovém okamžiku, nikoliv po celou dobu sjednaného období. Zde tedy musí najít uplatnění jiné důkazní prostředky (svědci,¹³ filmové záběry,¹⁴ prohlášení majitele prostoru, kde byla reklama umístěna atd.).

Uskutečnění reklamního plnění a prokázání vazby na podnikání subjektu je jen první krok na cestě k daňové uznatelnosti a/nebo prokázání nároku na odpočet daně. Za značně složitější lze považovat prokázání dalších podmínek výše uvedených, a to zejména v případě nespolutracování dodavatele. Není totiž výjimkou, že dodavatel reklamních plnění v mezičase změnil svého vlastníka (typicky došlo k převodu na bílého koně), že osoba jednání s daňovým subjektem za dodavatele zemřela nebo vůbec dodavatel již neexistuje.

Předně jde o otázku oprávnění dodavatele dodat sjednaná a realizovaná plnění. Velmi často bývají převody marketingových práv zatíženy právními

¹¹ Typicky reklama prostřednictvím reklamního billboardu po dobu 3 měsíců.

¹² Příkladem může být umístění na webových stránkách, odkud je následně reklama odstraněna, vysílání spotu na LED panelech či obrazovkách apod.

¹³ Zaměstnanci, obchodní partneři, případně jakékoliv jiné osoby.

¹⁴ Vhodné je získání veřejně dostupných záběrů na internetu, typicky při sportovních utkáních v rámci televizních záznamů apod.

vadami – neplatná postoupení práv v řetězci subjektů, postoupení práv širších, než byla nabyta, případně využití nevhodného smluvního typu zneumožňující návazné postupy práv až ke konečnému odběrateli (daňovému subjektu). Na první pohled je tento problém absurdní a lze říci, že si přece každý subjekt může nechat doložit od svého dodavatele, jak práva nabyl a zda tedy disponuje právem realizovat reklamní kampaň dle potřeby a záměru konečného inzerenta. Je však nutné si uvědomit, že dodavatel sice doloží svému obchodnímu partnerovi dokumenty, na základě kterých je oprávněn plnění poskytnout, to však nikdy v praxi nebude obsahovat celý řetězec smluv a obchodních vztahů od samotného pořadatele až po dodavatele konečného inzerenta (resp. už samo o sobě disponování těmito dokumenty by bylo nestandardní).

Jistě lze v praxi nalézt množství případů, kdy realizaci reklamy zajišťuje sám dodavatel na vlastních zařízeních (billboardech, LED obrazovkách apod.). V těchto případech obvykle problém nenastává, a i případné nezákonné umístění reklamního nosiče¹⁵ není překážkou daňových účinků u konečného odběratele – inzerenta. Vedle toho je však zcela obvyklé, že subjekty působící na trhu zakoupí od pořadatele určité plnění (typicky větší množství reklamního prostoru, reklamních práv apod.) a s tímto pak v rámci své ekonomické činnosti obchodují. Takový přístup není nelogický, jelikož pořadatel (např. sportovní klub) si vybere subjekt, který mu zaplatí smluvenou částku za poskytnuté plnění a má tak jistotu, že pro svoji činnost získává bez jakýchkoliv podmínek a dalších nákladů sjednanou cenu. Riziko podnikání je pak přesunuto na odběratele (reklamní agenturu), která je motivována získat dostatečné množství inzerentů, aby z transakce měla zisk. A právě díky těmto „přeprdejům“ dochází k vytvoření situací využívaných pro podvody na DPH, nadhodnocování cen plnění a dalších nezákonných jednání.

Správce daně často v rámci daňových řízení poukazuje na výši ceny reklamních plnění, a to nejen z pohledu její absolutní výše, ale také v porovnání s jinými (možnými) reklamními plněními. Tyto skutečnosti pak používá v rámci své argumentace z pohledu možného neúměrného navýšení ceny majícím za cíl

¹⁵ Např. reklamní nosiče umístěné v ochranném pásmu dálnic v rozporu s podmínkami stanovenými zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

snížit základ daně z příjmů,¹⁶ nebo uměle zvýšit nárok na odpočet daně. Posuzování výše ceny různých, byť obdobných, plnění však není v mnoha případech jakkoliv relevantní, neboť je to rozhodnutí daňového subjektu, jakou reklamu přesně pro svoji prezentaci zvolí a za jakých podmínek. Současně zde pak je ještě otázka, jak určit cenu obvyklou daného plnění, tedy zda porovnávaná plnění jsou skutečně porovnatelná. Lze porovnávat reklamu na billboardu u dálnice a u silnice spojující dvě vesnice v horách? Lze porovnávat reklamu na dresu hráčů fotbalu v okresním přeboru a 1. lize? Nebo například mezi různými týmy 1. ligy? Takových případů by bylo možné najít mnoho a je zcela jasné, že takové porovnání nemůže vést k relevantním závěrům ohledně ceny reklamního plnění.

Odišná situace z pohledu ceny pak nastává v okamžiku, kdy totéž plnění (např. reklama na LED panelu, kde se během sportovního utkání průběžně mění zobrazované reklamy) je dodávána více subjektům za rozdílných podmínek (zejména cenových). Takové situace mohou u správce daně vzbuzovat určité pochybnosti o spolupráci jednotlivých subjektů. Přestože je dána smluvní volnost a dodavatel nemusí mít pro různé odběratele sjednanou totožnou cenu, z povahy věci bude v případě daňových deliktů dodavatele nebo předcházejících subjektů v řetězci dodavatelů správce daně zkoumat, zda daná cena byla odpovídající a neměl to být signál o možném podvodném jednání. V situaci, kdy ale daňový delikt nenastal, pak není důvod cenu plnění jakkoliv rozporovat.

Nejzásadnějším problémem v praxi je však prokázání faktické realizace plnění deklarovaným dodavatelem, tedy toho, že dodané plnění skutečně pro odběratele (konečného inzerenta) zajistil a dodal dodavatel uvedený na daňových dokladech. Z pohledu unesení důkazního břemene totiž

¹⁶ Srov. § 23 odst. 7 písm. b) bod 5 ZDP: „*Líší-li se ceny sjednané mezi spojenými osobami od cen, které by byly sjednány mezi nespojenými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, a není-li tento rozdíl uspokojivě doložen, upraví se základ daně poplatníka o zjištěný rozdíl. Nelze-li určit cenu, která by byla sjednávána mezi nespojenými osobami v běžných obchodních vztazích za stejných nebo obdobných podmínek, použije se cena určená podle právního předpisu upravujícího oceňování majetku. Ustanovení věty první a druhé se nepoužije v případech uzavření smlouvy o výprose nebo o výpůjčce a v případě, kdy sjednaná výše úroků z úvěrového finančního nástroje mezi spojenými osobami je nižší, než by byla cena sjednaná mezi nespojenými osobami, a věřitelem je daňový rezident nebo člen obchodní korporace, který je daňovým rezidentem České republiky, nebo poplatník daně z příjmů fyzických osob. Spojenými osobami se pro účely tohoto zákona rozumí*
b) jinak spojené osoby, kterými jsou osoby
5. které vytvořily právní vztah převážně za účelem snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty.“

nestačí formální prokázání; předložení vedle daňového dokladu dalších dokumentů (smlouva, dodací list, předávací protokol atd.) není dostačující a je nutné prokázat tyto skutečnosti jiným způsobem. Zda tak bude učiněno prostřednictvím výslechu svědka (nejlépe osoby oprávněné jednat jménem dodavatele), nebo jiným způsobem, záleží na okolnostech případu. Bohužel mnohdy časový odstup a mezitím nastalé skutečnosti toto prokazování významně ztěžují, případně v podstatě znemožňují – pokud není dodavatel kontaktní, tak je pozice daňového subjektu majícím za povinnost prokázat dodání uvedeným dodavatelem v podstatě neřešitelná. Nabízí se tedy pouze nepřímé důkazy, například výpovědi subdodavatelů o tom, že realizaci plnění u nich zadal deklarovaný dodavatel, možností je zajištění výpovědí zaměstnanců dodavatele apod. Samozřejmě v takových situacích bude o to více záležet na správci daně, jak důkazy vyhodnotí a k jakým závěrům dojde (není výjimkou, že správce daně i přes takové dokazování setrvá na hodnocení, že nebylo prokázáno dodání deklarovaným dodavatelem).

Pokud je v rámci daňového řízení prokázáno, že plnění bylo skutečně realizováno v deklarovaném rozsahu, že bylo realizováno deklarovaným dodavatelem a další výše uvedené podmínky, pak může správce daně odmítnout přiznat plátcí daně nárok na odpočet daně z přijatého reklamního plnění pouze s odkazem na „podvod na DPH“, kdy správce daně prokazuje okolnosti, z nichž je zřejmé, že daňový subjekt věděl nebo mohl vědět, že se účastní obchodování s plněním zasaženým podvodem na dani. S ohledem na to, že v rámci obchodování s reklamními právy v minulosti často docházelo k množství přeprodejí mezi různým počtem subjektů, tak u daně z přidané hodnoty tato argumentace nebyla výjimkou.¹⁷

5 Předcházení daňovým problémům

Výše byly naznačeny jednotlivé problémy, které mohou nastat a které mohou mít významný dopad na daňovou povinnost konečného inzerenta. Otázkou návaznou pak je, zda lze těmto problémům v praxi předejít a případně jak.

¹⁷ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2019, č. j. 62 Af 81/2017-40, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2020, č. j. 30 Af 21/2018-56, nebo případy medializované v tisku: https://www.lidovky.cz/domov/celebrity-jako-zasterky-za-reklamu-na-koncertech-pojistovna-vyhodila-miliony.A160218_171855_In_domov_sk

V zásadě lze konstatovat, že nelze absolutně vyloučit problémy spojené s realizací reklamy a posuzováním její daňové uznatelnosti vyjma situace, kdy subjekt žádnou reklamu nerealizuje, případně náklady jakkoliv neuplatní v rámci svých daňových povinností. Toto však zjevně není smyslem tržního chování daňových subjektů, nota bene v situaci, kdy se jedná o náklad vynaložený v souvislosti s činností subjektu.

Jelikož důkazní břemeno stíhá daňový subjekt, lze doporučit, aby k obchodním případům spojeným s realizací reklamy přistupoval jako k rizikovým obchodům a s větší pečlivostí. Odpovědné osoby by tedy měly věnovat svoji pozornost již samotného výběru dodavatele, jeho pozici na trhu,¹⁸ prezentaci,¹⁹ zvážit, zda by nebylo možné realizovat reklamu přímo u pořadatele/majitele a nikoliv prostřednictvím jiné společnosti,²⁰ posoudit cenu plnění a její přiměřenost okolnostem,²¹ zajistit dostatečné množství důkazního materiálu o vlastní realizaci reklamy a osobě skutečně realizující reklamu²² a samozřejmě plnit všechny další právními předpisy stanovené podmínky.²³

V rámci předcházení možným negativním důsledkům v oblasti daní pak lze doporučit dále využití také některých institutů daňového práva, například uhrazení částky odpovídající výši daně z přidané hodnoty za dodavatele přímo na účet správce daně,²⁴ čímž bude ze strany daňového subjektu doloženo, že daň z předmětného reklamního plnění byla odvedena. Je na místě upozornit, že využití tohoto zvláštního způsobu správy daně z přidané

18 Otázka vyhodnocení osoby dodavatele a jeho postavení na trhu – Jde o obecně známou společnost, nebo společnost vzniklou minulý týden? Má společnost reference? Sídli společnost na adrese dle obchodního rejstříku? Jedná za dodavatele osoba zapsaná v rejstříku? Bylo doloženo, že osoba jednající je skutečně osoba, za kterou se vydává? Jaká je finanční situace dodavatele, zveřejňuje účetní závěrky ve sbírce listin? atd.

19 Jak byla nabídka reklamy daňovému subjektu podána? Je veřejně dostupná, např. na webových stránkách dodavatele? Nebo se jedná o „podpultovou“ nabídku dostupnou jen osloveným subjektům?

20 Otázka posouzení podmínek poskytovaných pořadatelem akce či majitelem reklamní plochy; často nutnost zajistit další plnění (grafika, výlep billboardu atd.).

21 Posouzení výše ceny z pohledu toho, zda lze odůvodnit takovou cenu oproti obdobným plněním.

22 Nejde jen o důkazy k samotné realizované reklamě, ale nedílnou součástí by měly být důkazy k činnosti dodavatele, tedy zajištění fotografií, identifikace osob, vozidel, subdodavatelů apod.

23 Např. úhrada ceny na bankovní účet vedený u správce daně a zveřejněný způsobem umožňující dálkový přístup.

24 § 109a ZDPH.

hodnoty není všespásné a stále za určitých okolností může dojít k odmítnutí nároku na odpočet daně s odkazem na zjištění „podvodu na DPH“, avšak pozice daňového subjektu bude výrazně procesně výhodnější oproti situaci, kdy daň bude uhrazena dodavateli. Pro úplnost pak je na místě uvést, že tento způsob úhrady daně nemá dle právních předpisů přednost a je nutné toto upravit ve smlouvě s dodavatelem jako způsob řádného splnění závazku.

Z uvedeného je patrné, že podcenění pozice daňového subjektu realizujícího reklamní kampaň může mít zásadní ekonomické následky a v konečném důsledku nelze vyloučit ani následky trestněprávní. Je nesporné, že reklama je běžným chováním subjektů, k její realizaci je však nutno přistupovat obezřetně a tak, aby si byl daňový subjekt vědom potencionálních rizik, která mohou v souvislosti s reklamou nastat, a to i za situace, kdy je zcela nesporné reklama realizována. Samotná realizace totiž neznamená, že nemohou nastat negativní daňové následky ze strany správce daně.

Literature

Celebrity jako zástěrka tunelu? Za reklamu na koncertech vyhodila pojišťovna miliony. In: *Lidovky.cz* [online]. MAFRA, a. s. [cit. 13. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.lidovky.cz/domov/celebrity-jako-zasterky-za-reklamu-na-koncertech-pojistovna-vyhodila-miliony.A160218_171855_ln_domov_sk

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 8 Afs 2/2013-40.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 10. 2013, č. j. 8 Afs 39/2012-126.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2013, č. j. 5 Afs 29/2012-47.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2019, č. j. 62 Af 81/2017-40.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 3. 2020, č. j. 30 Af 21/2018-56.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2009, č. j. 1 Afs 132/2008-82.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2018, č. j. 5 Afs 60/2017-60.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

jan.neckar@lav.muni.cz

MARKETING PRODEJE NEMOVITÝCH VĚCÍ A DAŇOVÉ SOUVISLOSTI

Sandra Papavasilevská, Martina Vavříková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek představuje moderní marketingové metody cílené na zefektivnění uskutečnění prodeje nemovitých věcí v souvislosti s vybranými daňovými povinnostmi, které se k dané propagaci a následnému prodeji vážou. Autorky se domnívají, že spolu se zrušením daně z nabytí nemovitých věcí zájem o koupi nemovitých věcí vzroste a prodejci se tak nabídne reagovat na zvýšenou poptávku a investovat své prostředky do efektivnějších a moderních marketingových nástrojů, které si vyžaduje technologický pokrok dnešní doby. Zároveň je tak úkolem textu zmapovat stěžejní povinnosti podnikajících subjektů, kteří nemovité věci nabízejí k prodeji, dále charakterizovat povahu takové reklamy z hlediska právní regulace, a nakonec komplexně zhodnotit, z hlediska četnosti povinností související s prodejem, vliv daňových povinností na podobu marketingu prodávajících subjektů. Autorky v textu docházejí ke zjištění, že právní regulace prodeje nemovitosti si zaslouží dostát legislativních změn, které mohou usnadnit marketing i prodej. Příspěvek v širším kontextu řeší střet právní regulace reklamy a daňového práva a akcentuje tak na důležitost multioborového pohledu na tuto problematiku.

Keywords in original language

Daň z nabytí nemovitých věcí; marketing; prodej nemovitých věcí; reklama; propagace.

Abstract

This contribution highlights the use of various marketing methods that improve the sale of a real estate in correlation with selected tax obligations related to the promotion and subsequent sale. According to authors

opinion, with the real estate transfer tax being abolished, an increase of the sale of real estates could be the outcome. Sellers will thus have the chance to respond to such demand and consider using effective and modern marketing tools that are required with respect to the latest technological advances. At the same time, the text aims to 1) map key obligations of business entities that sell real estate 2) characterize the nature of these advertisements from the legislative point of view 3) and thus comprehensively evaluate, in terms of frequency of obligations, possibilities and downfalls of this business environment. Authors make the conclusion that the legal regulation of real estate sales deserves various legislative changes. In a broader context, the paper addresses the conflict between the legal regulation of advertising and tax law and emphasizes the importance of a multidisciplinary view of this issue.

Keywords

Real Estate Transfer Tax; Marketing; Real Estate Sale; Advertising; Promotion.

1 Úvod

V dnešní době existuje v rámci realitních trhů celá řada portálů nabízejících nemovité věci k prodeji. Tento realitní trh je v současné době přehlcen množstvím společností zabývajících se prodejem nemovitých věcí. K co možná nejefektivnějšímu prodeji je potřeba splnit celou řadu požadavků, které jdou ruku v ruce s jejich následným prodejem. Nutno říci, že pouze některé společnosti dokážou a jsou schopny nastavit propagaci prodeje tak vysoko, aby splňovaly požadavky potenciálního klienta. Jedna z nejdůležitějších rolí je nejen zaměření se na zákazníka a uspokojení jeho potřeb, ale i co možná nejpropracovanější kvalitní marketing společnosti.

V tomto příspěvku autorky vymezí základní přístupy k propagaci nemovitostí včetně způsobu, jak nemovité věci nabízet a v nejlepší případě následně prodat. S koupí nemovitých věcí rovněž úzce souvisí nastavení daňových povinností, které na marketing a prodej nemovitostí mohou mít nemalý vliv. Především autorky tvrdí, že rozhodování prodejců o podobě reklamy a rozhodování kupujících při působení reklamy je nemálo ovlivněno souvisejícími daňovými povinnostmi. Autorky se dále domnívají,

že vzhledem k současnému nastavení daňových povinností, by celkový marketingový tah ze strany jednotlivých společností, mohl vést k efektivnějšímu propracování a následnému prodeji nemovitých věcí. Tak například, ještě donedávna vázala kupujícího povinnost podat daňové přiznání k dani z nabytí nemovitých věcí a tuto daň zaplatit. Tato povinnost je nyní pouhou vzpomínkou, neboť daň z nabytí nemovitých věcí byla zrušena v září roku 2020. Přece jenom se se zrušením daně mimo jiné váže spousta benefitů, které by mohly kupující navést k pořízení si vlastního bydlení a přimět je tak investovat do koupě nemovitých věcí. Autorky spatřují v této daňové změně příležitost pro podnikatelské subjekty uskutečňující prodej či pronájem nemovitých věcí, reagovat na očekávaný růst poptávky¹ a investovat tak své finanční prostředky do reklamy. Autorky se v následujícím textu budou snažit zmapovat právní úpravu marketingu v této oblasti a související daňové povinnosti, které prodávající má. Nelze ovšem přehlížet, že vliv na realitní trh nemá pouze daňová politika a účinné daňové zákony. Je to ovšem jedna ze skutečností, které rozhodování subjektů na realitním trhu může ovlivňovat a v tomto textu se tak autorky budou soustředit poukázat na úzkou spojitost daňového práva a právní regulaci reklamy v kontextu marketingu při prodeji nemovitých věcí.

Konkrétně se autorky zaměří na problematiku reklamy v mezích zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen „ZDP“). Téměř za každou takovou reklamu či propagaci je bezpochyby nutno obětovat finanční prostředky. I když se náklady na reklamu vyskytují u podnikatelských subjektů velice často, ZDP jejich daňový režim přímo nezmiňuje. To však neznamená, že jsou méně důležité a že jim není třeba věnovat náležitou pozornost. Většina reklam jsou placená sdělení, u kterého je nutné řešit i daňové dopady, a to především z hlediska daňové uznatelnosti nákladů vynaložených na reklamu, jejich věcné a časové souvislosti a výhod pro dané podnikání. Neopomenout nelze ani dopady zákona č. 235/2004 o dani z přidané hodnoty (dále jen „ZDPH“) a z něj plynoucí povinnost odvádět daň z přidané hodnoty při prodeji nemovité věci.

¹ Někteří investoři očekávají mírný růst poptávky v dohledné době. Viz BLAŽEK, Lukáš. Čeká nás s koncem pandemie zdražování zboží i realit? *kurzy.cz* [online]. 7. 4. 2021 [cit. 20. 5. 2021] <https://www.kurzy.cz/zpravy/587218-ceka-nas-s-koncem-pandemie-zdrazovani-zbozi-i-realit/>

V tomto příspěvku autorky s použitím deskriptivní metody popíší, jaké postupy ke své reklamní propagaci se stávají běžnou součástí marketingové strategie. Autorky primárně budou vycházet z poznatků v publikacích z oblasti marketingu. Poté autorky přistoupí k analýze jednotlivých daňových povinností, které prodávající má. S využitím metody syntézy se pokusí vyvodit závěry o důsledcích vlivu daňových povinností na možnosti prodávajícího při volbě reklamy v oblasti prodeje nemovitých věcí. Cílem příspěvku tak bude odpověď na otázku, zda zrušení daně z nabytí nemovitých věcí a jiné daňové povinnosti či zvýhodnění mohou mít vliv na podobu marketingu nemovitých věcí. Předně si autorky stanoví hypotézu a tou je tvrzení, že daňové souvislosti související s prodejem nemovitých věcí mohou ovlivňovat efektivitu marketingu a volbu prostředků reklamních sdělení nemovitých věcí nabízených k prodeji.

Součástí příspěvku bude i vymezení, jak postupovat ke správnému zajištění propagace nemovitých věcí, která je v současné době stěžejním prvkem pro jejich následný prodej. Příspěvek se ve své první části zaměří na daně související s prodejem nemovitých věcí, a to zejména na daň z nabytí nemovitých věcí. Následuje tak stručné vymezení v rámci daňové soustavy a zároveň bude poukázáno na další daňové souvislosti. Druhá část daného příspěvku se bude alespoň částečně věnovat stručné charakteristice marketingu nemovitých věcí, jeho postupnému vývoji, a především následné propagaci, která je důležitá zejména pro prohlídku dané nemovité věci a následné přípravě a nabídce k prodeji. Taková příprava se může skládat z profesionálních fotografií, foto home-stagingu, virtuálních prohlídek, video prohlídek či 360° fotografií a videí.

Průnik dvou témat jako je marketing a daňové souvislosti spojené s nemovitými věcmi se doposud pozornosti odborné literatury netěší, přesto se jedná o oblast podnikání, ve kterém má reklama specifický charakter a důležitou roli. Autorky dochází v tomto příspěvku k závěru, že daňová regulace může být stěžejní součástí rozhodování o marketingu nemovitých věcí. V dílčích zjištěních zároveň poukazují na možné změny de lege ferenda.

2 Daň z nabytí nemovitých věcí

Daň z nabytí nemovitých věcí byla jedinou přeživší transferovou daní v daňovém systému České republiky. Tato daň byla v září roku 2020 zrušena, představovala jednorázovou daň, kterou bylo nutno zaplatit po nabytí vlastnického práva k nemovité věci. Současně byla poslední transferovou daní na našem území, neboť daň dědická i daň darovací byly v České republice zrušeny v souvislosti s rekodifikací soukromého práva od roku 2014 a nyní jsou ve změněné podobě součástí ZDP. Jako každý právní vztah, i daň, tedy vztah daňový, se skládá ze strukturálních složek, kterými jsou: daňový poplatník, předmět zdanění, základ daně, daňové sazby, platební podmínky, správa daně a rozpočtové určení.² Daň z nabytí nemovitých věcí hradil nabyvatel, tedy kupující. Předmětem zdanění bylo nabytí vlastnického práva k nemovitým věcem nacházejících se na území České republiky, tedy nabytí pozemku, stavby, bytové jednotky, nebytového prostoru, práva stavby zatěžující pozemek včetně podílů na nemovitých věcech. Pro daň z nabytí nemovitostí se používal valorický základ daně, který mohl být stanoven jak smluvně stranami případně i státem. V České republice existovalo několik možností stanovení základu daně v závislosti na typu stanoveného převodu. Obecně byla základem daně pořizovací hodnota nemovitosti snižovaná o způsobilé náklady (např. náklady na znalecký posudek). Sazba daně byla lineární či progresivní. V České republice byla stanovena lineární sazba ve výši 4 %. Příjmy z daně z nabytí nemovitých věcí obvykle putovaly do centrálního rozpočtu.

Daň z nabytí nemovitých věcí byla zrušena 26. září roku 2020. Důvodem byla, mimo jiné, také krize související s koronavirem (SAR-CoV-2) a jejím dopadem na společnost. Vláda tak navrhla zákon, kterým se tato daň ruší. Dalším důvodem pro její zrušení bylo zjednodušení daňového systému, zvýšení motivace lidí o investování do nemovitých věcí, a to převážně mladých rodin. Dalším motivem pro její zrušení byl růst investic do nemovitých věcí a zmírnění administrativní zátěže spojené se zánikem podávat daňové příznání³. Tato daň byla

² RADVAN, Michal. *Czech Tax Law*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Radvan_Czech_Tax_Law.pdf

³ Sněmovní tisk 866/0. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna* [online]. 13. 5. 2020, s. 9–10. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskl.sqw?O=8&CT=866&CT1=0>

zrušena se zpětnou účinností, kdy rozhodným datem byl 31. březen roku 2020. Znamenalo to, že daň již nebyl povinen platit nikdo, komu byl vklad proveden v prosinci roku 2019 a později, neboť lhůta pro podání daňového přiznání uplynula 31. března roku 2020 a později. Pokud však daňoví poplatníci podali daňové přiznání a daň zaplatili, mohli požádat daňový úřad o navrácení zaplacené daně. Pokud však daňové přiznání nepodali a daň nezaplatili, neexistuje žádná sankce, která by těmto daňovým subjektům hrozila.

Ačkoliv se na první pohled nemusí zdát, že by marketing prodeje nemovitých věcí a daň z nabytí nemovitých věcí spolu úzce souvisely, je možné se domnívat, že sociální dopady zrušení této daně budou značné, a především lze očekávat, po odpadnutí daňových povinností, především větší zájem kupujících o investice do nemovitých věcí.⁴ Zda poptávka po nemovitých věcech vzroste je však spíše otázkou pro analytiky realitních trhů, nikoliv pro právníky, na druhou stranu, je rozumné očekávat, že nastavení daňových povinností vliv na rozhodování kupujících mít může. Zda na realitní trh má zrušení daně z nabytí nemovitosti vliv, dokazuje mnoho odborných ekonomických studií.⁵ Na podporu této hypotézy lze uvést další studie, které prokazují korelaci mezi výší sazby daně z převodu nemovitosti a výše počtu transakcí.⁶

Nejedná se ani o zanedbatelnou částku, kterou ve výši 4 % z ceny nemovité věci museli kupující do státního rozpočtu doposud odvádět. Z celkové hodnoty ceny nemovitosti, tak částka výsledné daně mohla být v řádech statisíců. Vzhledem k tomu, že od zrušení daně z nabytí nemovitých věcí kupující nebudou muset část svých finančních prostředků odvádět do státního rozpočtu, pořizovat si vlastní bydlení může být stále více atraktivní, i když

⁴ CZUDEK, Damian. The Impact of Legal Regulation and Economic Environment on the Real Market and Deciding of the Buyers („Consumers“). In: PARÍZKOVÁ, Ivana a Eva TOMÁŠKOVÁ (eds.). *Interaction of Law and Economics*. 2017, s. 68–78, s. 76.

⁵ Např. německá studie „The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions“, vedená autory Carolin Fritzsche a Larsen Vandrei, prokázala dopad daně z nabytí nemovitosti na realitní trh. Pokles transakcí byl zpozorován po zvýšení sazby daně z nabytí nemovitosti a koupě nemovitých věcí se stala méně atraktivní. Podle této studie aktivita na trhu stagnuje při pouhém zvýšení sazby této daně o 1 %, a to může mít za následek 7 % snížení transakcí.

⁶ Viz např. PETKOVA, Kunka a Alfons J. WEICHENRIEDER. Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. *WU International Taxation Research Paper Series*, 2017, č. 7.

si je třeba uvědomit, že situace závisí i na spoustě jiných faktorech. Ostatní faktory, které poptávku ovlivňují je celková ekonomická situace, dostupnost hypotečních úvěrů, koronavirová krize, nezaměstnanost, HDP a jiné nedaňové vlivy.⁷ I v rámci daní, může jednu daňovou úlevu může vystřídat nově zavedená daňová povinnost, která atraktivitu zase sníží. Tím autorky ukazují například na legislativní změnu v ZDP, která se projevila ve zkrácení let (z 5 na 10 let) vlastnění nemovité věci jako podmínky pro její exempci z předmětu daně z příjmu či změnu, která zavedla limitní strop pro výši úroků z hypoték, které ještě lze uplatnit jako uznatelný daňový výdaj.⁸ Pro úplnost autorky dodávají, že vliv na zájem o nemovité věci by mohla mít také možnost odečtu zaplacených úroků na hypoteční úvěr jako nezdanitelnou část základu daně. Od roku 2021 se totiž zavádí limit odpočtu z původních 300 tisíc Kč na 150 tisíc Kč.⁹

Trh nemovitých věcí je specifický oproti jiným spotřebitelským trhům, kde sice funguje nabídka a poptávka a ekonomické zákony, ovšem má svá specifika.¹⁰ Lze jej definovat jako trh, kde se střetává nabídka a poptávka po nemovitých věcech a dalších službách s nimi spojenými.¹¹

3 Marketing prodeje nemovitých věcí – reklama, propagace

Marketing prodeje nemovitých věcí v sobě ukrývá celou řadu možností, jak danou nemovitou věc propagovat či zviditelnit pomocí reklamy. Tento marketing je postaven na co možná nejefektivnějším sdílení na sociálních sítích tak, aby oslovil co možná největší skupinu potenciálních zákazníků. Většina takových firem v rámci realitního trhu si buď sama vytvoří, či požádá příslušná

⁷ Porostou ceny nemovitostí v roce 2021? – nebo začnou strmě padat? *Capne* [online]. 1. 3. 2021 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.capne.cz/porostou-ceny-nemovitosti-v-roce-2021-nebo-zacnou-strme-padat-a-363-ag-13/>

⁸ JEŽEK, Mojmír. Czech Real Estate Transfer Tax Abolished for Transfers Registered from 1 December 2019. *ECOVIS* [online]. 9. 11. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecovis.com/global/czech-real-estate-transfer-tax-abolished-for-transfers-registered-from-1-december-2019/>

⁹ Daň z nabytí nemovitých věcí zrušena se zpětným účinkem k prosinci 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 14. 4. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>

¹⁰ ORT, Petr. *Analýza realitního trhu*. Praha: Leges, 2019, s. 21.

¹¹ *Ibid.*, s. 142.

studia o vytvoření propagace nemovitých věcí na míru. Takovou propagací může být vytvoření profesionálních fotografií, foto home-stagingu, virtuálních prohlídek, video prohlídek či 360° fotografií a videí. Ačkoliv se některým může zdát tato forma propagace již přehnaná, je v ní stále čím dál tím větší potenciál, alespoň z hlediska virtuálních prohlídek daných nemovitých věcí, které si mohou zákazníci dle libosti prohlédnout. Zmíněné prohlídky zefektivňují celý proces nákupu nemovitých věcí, které umožňují kupujícím si udělat lepší představu o nemovité věci ještě před fyzickou prohlídkou¹².

Velký prostor pro jejich propagaci poskytují nejen klasické internetové stránky, ale i sociální sítě, které prodávající společnosti využívají čím dál častěji. Kvalitní propagace včetně následné reklamy daných nemovitých věcí může vést k efektivní nabídce na trhu nemovitých věcí, včetně podpory jejich prodeje a reagovat tak na možnou zvyšující se poptávku po koupi nemovitých věcí. O tom, že kvalitní marketing je důležitou součástí efektivní obchodní strategie snad logicky plyne ze samotné povahy věci a využívání moderních postupů implikuje větší počet provedených obchodů.¹³

Tím, že je spotřebitel stále náročnější a informovanější, je nutné, aby se podnikatelé zaměřili na vymýšlení inovativních strategií, aby na trhu uspěli a měli případně konkurenční výhodu.¹⁴ Inovativní marketing je důležitou součástí rozvoje podniku a pokud je úspěšná, může zvýšit produktivitu společnosti a nárůst spotřebitelů a financí.¹⁵

Marketing je důležitou součástí úkonů realitních kanceláří realizových v předmluvní fázi.¹⁶ V této fázi si prodejce rozmyslí, jaké technologie, postupy a uvádění předmětu prodeje bude používat. Teprve až po uzavření

¹² Prostor360. Dostupné z: <https://prostor360.cz/pro-realitni-kancelare>

¹³ Například studie *Non-immersive virtual reality technologies in real estate: How customer experience drives attitudes toward properties and the service provider* vedená autory Gordy Pleyers a Ingrid Poncin se věnovala pozitivním efektům virtuálních prohlídek a nabízených nemovitých věcí na rozhodování zákazníků a autoři v ní tvrdí, že do budoucna, má virtuální realita velký potenciál stát se revolučním postupem.

¹⁴ DĚDKOVÁ, Jaroslava. *Inovativní marketing jako zdroj konkurenceschopnosti*. Liberec: Ekonomická fakulta Technické univerzity v Liberci, 2020, s. 7.

¹⁵ Ibid., s. 69. (Drucker, P. F., & Medek, P. *To nejdůležitější z Druckera v jednom svazku*. Praha: Management Press, 2002).

¹⁶ PLAVEC, Mojmir. Peňažná úschova u realitných sprostredkovateľov. In: ČUNDERLÍK, Eubomír, Maroš KATKOVČIN a Peter RAKOVSKÝ (eds.). *Inovatívne formy tvorby peňažných fondov a ich prevodov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018, s. 87.

zprostředkovatelské smlouvy s vlastníkem/jeho zástupcem nemovité věci se realizuje samotná příprava potřebných podkladů, prezentace nemovité věci či vyhledávání zájemců.¹⁷

Některé realitní kanceláře jsou zavedené a velké franšizové společnosti, přesto v České republice stále panuje nedůvěra k těmto službám. Právě s přijetím zákona o realitních službách s účinností od roku 2020 by mohla tato nedůvěra klesnout, neboť regulace tohoto zákona cílí právě na zvýšení důvěry v realitní zprostředkovávání, na které cílí s využitím různých právních nástrojů. Zavádí se tak v rámci tohoto zákona efektivnější kontrola, vyšší nároky na odborné vzdělání realitních makléřů a jasná definice pojmů a činnosti realitních služeb.¹⁸

4 Právní regulace reklamy prodeje nemovitých věcí a daňové souvislosti

Termín marketing v sobě zahrnuje product, price, place a promotion.¹⁹ Reklama je tedy pouze část marketingu a podle charakteru trhu s nemovitými věcmi nejvíce důležitá. Obvyklý reklamní cíl je zvýšení obrátu a z jiného pohledu informovat nebo přesvědčit o koupi potencialem spotřebitelů.²⁰ Realitním makléřům může pomoci jak firemní reklama (propagace společnosti jako takové), ale spíše se budou prodejci snažit investovat do reklamy produktové (inzerce nemovitých věcí). Online reklama je další odvětví reklamy, která se prezentuje výhradně na internetu.

I když by se přirozeně mohlo zdát, že charakter reklamy při prodeji nemovité věci se jeví docela jiný než reklama ostatních běžných výrobků, inzerce

¹⁷ PLAVEC, Mojmir. Peňažná úschova u realitných sprostredkovateľov. In: ČUNDERLÍK, Lubomír, Maroš KATKOVČIN a Peter RAKOVSKÝ (eds.). *Inovatívne formy tvorby peňažných fondov a ich prevodov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018.

¹⁸ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování. V této zprávě se také uvádí očekávaný nárůst tržeb na realitním trhu následovně: „*Díky významnému posílení důvěry klientů je očekáván významný přírůstek k realizaci realitních transakcí s přispěním realitních zprostředkovatelů. V důsledku toho lze očekávat značný nárůst objemu tržeb u poskytovatelů těchto služeb. Uvažováno je s celkovým nárůstem tržeb realitních zprostředkovatelů o 10 % ve srovnání se stávajícím stavem.*“

¹⁹ PŘÍKRYLOVÁ, Jana a kol. *Moderní marketingová komunikace*. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, 2019, s. 19.

²⁰ Ibid., s. 75.

nemovitých věcí jako taková reklamou je. Inzerce nemovitých věcí cílí spíše na poskytnutí informací o nemovité věci bez využití typické reklamní techniky a propagaci podnikatele. To však neznamená, že se o reklamu nejedná, neboť dle dikce zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoRRek“) se reklamou dle Nejvyššího správního soudu rozumí: „*jakákoliv veřejná prezentace, jejímž cílem je propagace podnikatelské činnosti určitého subjektu. Přitom pro naplnění samotné definice reklamy není podstatné, jaké jsou pobutky šířitele reklamy k této činnosti, zda ji provádí za úplatnu nebo bezúplatně či zda jde nebo nejde o součást jeho vlastního podnikání.*“²¹ Samotná definice reklamy je obsažena v ustanovení § 1 odst. 2 v ZoRRek a zní: „*Reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.*“ Charakteristickými znaky jsou tedy: úplatnost i bezúplatnost, propagace/podpora podnikatelské činnosti, komunikační média jako šířitel. Reklama při prodeji nemovitých věcí nabývá vesměs podoby vyvěšení inzerátu s popisem nemovité věci a s použitím audiovizuálních prostředků zobrazující předmět prodeje se na různých internetových portálech či v tisku, kde je nabízena potenciálním zájemcům. Reklama je součástí marketingu a je komerční komunikací, kam patří i inzerce.²² I když není přímo znatelná podpora podnikatelské činnosti prodejce na první pohled v samotném inzerátu, propagací a uváděním samotné nemovité věci, které se děje za účelem prodeje, ve skutečnosti podnikatelskou činnost prodejce podporuje. Je tedy reklamou jako takovou a vztahuje se na ni úprava ZoRRek. Na okraj lze doplnit, že nepodnikatelský subjekt, který nabízí nemovitou věc, ZoRRek nemusí řešit, neboť ten cílí pouze na reklamy podnikatelů. ZoRRek stanovuje řadu povinností, mj. odpovědnost za obsah a šíření reklamy, proto podnikatelské subjekty nabízející nemovitou věc k prodeji musí dbát i těchto povinností.

²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, č. j. 5 As 48/2009-76.

²² NOVÁKOVÁ, Eva a Venuška JANDOVÁ. *Reklama a její regulace praktická příručka*. Praha: Linde, 2006, s. 13.

Na takovou inzerci se pak vztahuje zákon č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování, ve kterém je obsažena definice realitního zprostředkování a zahrnuje inzerci a zpracování marketingu nemovité věci v souvislosti s povinnostmi, které má prodejce vůči klientovi.²³ Reklamy na propagaci podnikatele jako takové (bez uvedení konkrétní nemovité věci) se tento zákon netýká.

Z hlediska výše zmíněné právní regulace tak není příliš důležité rozlišovat reklamu propagující společnost jako takovou (např. samotného realitního makléře) a inzeráty jednotlivých nemovitých věcí a související marketingové náklady (fotografie do inzerátu apod). Je velmi složité odlišit pevně hranice nabídka zboží na internetu a reklamu.²⁴ Z hlediska daňového však pojem reklama není synonymem k pojmu reklamy ve veřejnoprávní regulaci správního práva. V následujících řádcích se autorky zaměří na problematiku reklamy v daňověprávní úpravě.

4.1 Daňově uznatelné náklady

V obou případech (reklama, inzerce) se mohou prodávajícímu vyskytnout náklady, u kterých lze zvážit, zda nejsou daňově uznatelné. Při reklamě jako takové je to především platba za poskytnutí prostoru v médiích či na internetových platformách, který představuje podnikatele jako takového či platba za zpracování reklamy. Zato u inzerce (která je také reklamou ve smyslu ZoRRek), je kladen důraz na vystavení a popis předmětu prodeje pomocí audiovizuálních prostředků s doprovodným popisem prodávané věci. K druhému případu se poté vážou náklady na pořízení snímků či na pořízení technického vybavení k pořízení fotografií či videí dané nemovité věci nebo zaplacení grafika, fotografa apod.

I když se náklady na reklamu a propagaci vyskytují, zejména u podnikatelských subjektů, velice často, ZDP jejich daňový režim přímo nezmiňuje.

²³ Předpokládá se, že s účinností zákona č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování, vzroste zájem a důvěra o realitní služby, v důsledku čehož lze očekávat nárůst objemu tržeb u poskytovatelů těchto služeb. Viz Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona o realitním zprostředkování a o změně zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o realitním zprostředkování).

²⁴ NOVÁKOVÁ, Eva a Venuška JANDOVÁ. *Reklama a její regulace praktická příručka*. Praha: Linde, 2006, s. 17.

Z tohoto hlediska si musíme vystačit s obecným vymezením v ustanovení § 24 odst. 1 ZDP, podle něž jsou náklady daňově účinné, pokud jsou vynaložené na dosažení, zajištění a udržení zdanitelných příjmů, jsou-li uplatněné ve výši prokázané poplatníkem a ve výši stanovené zákonem o daních z příjmů a zvláštními předpisy. Jistý pozor však je třeba věnovat ustanovení § 25 odst. 1 písm. t) ZDP, které v sobě zahrnuje jistou podobnost s náklady na reprezentaci, které jsou však daňově neúčinné. Rozsah a podoba výdajů uvedených v § 25 odst. 1 písm. t) není precizně definována, pouze je uvedeno, že takovými výdaji jsou zejména výdaje na pohoštění, občerstvení a dary. Co je a není výdajem ve smyslu daného ustanovení je stále spornou otázkou, a tudíž se v mnoha případech může rozcházet názor daňového subjektu s názorem správcem daně. Tato skutečnost je pak odrazem časového požadavku na předložení důkazů daňovým subjektem v rámci daňového řízení. Aby byla zaplacená reklama považována za daňově uznatelnou, je potřeba splnit alespoň základní kritéria, kterými jsou prokazatelnost, že náklady skutečně vznikly, že byly vynaložené na dosažení včetně zajištění a udržení zdanitelných příjmů. Dále pak, že jsou dané náklady správně zaúčtovány, a to zejména z hlediska věcné a časové souvislosti a v neposlední řadě je nutné rozlišit případy, které jsou výslovně stanoveny v ZDP jako vyloučené z daňově uznatelných nákladů. Zaúčtováním daného závazku vznikne náklad zejména na základě smluvního vztahu, nejčastěji smlouvou o dílo, mandátní smlouvou či smlouvou o poskytování reklamních služeb. Prodávající musí patřičnou pozornost věnovat tomu, že pokud by vykázal v daňovém tvrzení výdaj, který zákon o dani z příjmu neuznává, jednalo by se o neoprávněné snižování příjmů státního rozpočtu.²⁵ Nutno mít však na paměti, že pokud je investice do reklam či časté propagace dlouhodobě jednou z nejvýznamnějších položek nákladové struktury, měl by být daný subjekt schopen prostřednictvím příslušných ukazatelů ekonomického vývoje doložit, že dané počínání nepostrádá podnikatelskou logiku. Prvořadým předpokladem pro správné určení daňově uznatelných výdajů je mimo jiné i prokázání deklarované skutečnosti a její správné zaevidování. V daňovém řízení totiž daňové břemeno leží na daňovém subjektu, kterému nezbyvá než prokázat svá tvrzení svými záznamy. Co se však týče

²⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 1 Afs 48/2004-92.

vykazování výdajů z praktického hlediska, výdaje na reklamu nebudou zkrátka činit potíže, pokud prodávající nebude podnikat iracionální kroky, jako například nerealizovat kroky k uzavření obchodů, placení reklam, které nejsou relevantní k prodeji nemovitých věcí a podobně. Stejně tak pokud se jedná o náklady vynaložené na propagaci nemovité věci, tzn. pořízení fotografií, technologií apod., bude běžné, že se stanou daňově uznatelnými výdaji z titulu částky, která byla vynaložena k dosažení příjmu.

Většina realitních kanceláří bude využívat možnost uplatnit výdaje paušální (§ 7 odst. 7 ZDP) a uplatní tak výdaje určené procentem ze zdanitelných příjmů. To ušetří čas i úsilí při vedení daňové evidence a podrobnému sledování všech svých výdajů z hlediska jejich uznatelnosti.

Náklady na vytvoření vhodné propagace a reklamy se mohou vyšplhat až do řádu deseti tisíců korun. Náklady na reklamu představují širokou škálu nejrůznějších druhů nákladů, které mají však naprostou odlišnou povahu. Není od věci se také domnívat, že se zvyšující se úrovní technologií budou muset prodávající přizpůsobit i volbu reklamních prostředků a například více investovat do složitějších a finančně nákladnějších podob propagačního sdělení, kterými jsou například virtuální prohlídky a náklady budou mít stále větší vliv na rozhodování při volbě podoby reklamních sdělení. Proto je jednoduché nastavení pravidel o uznávání nákladů v daňovém řízení klíčovou otázkou při rozhodování o marketingu.

Obdobný režim uznává ZDPH, který ještě navíc zakotvuje požadavek předložení daňového dokladu k uznání výdaje v režimu daně z přidané hodnoty. Pokud podnikatel přijme zdanitelná plnění v souvislosti s podnikáním (ekonomickou činností) a využije jej k dosažení zisku, stává se uplatnitelným výdajem. Zvláštností je reklama propagovaná na Google AdWords a případně sociálních sítí jako je Facebook či Instagram. Přijetím dané služby (tedy přijetím poskytnutí prostoru na digitální platformě za úplatu) ze zahraničí se stává z daného subjektu – prodávajícího (často realitního makléře), identifikovaná osoba k dani z přidané hodnoty. Při využití těchto reklamních systémů se prodávající musí zaregistrovat u správce daně jako identifikovaná osoba, a to nejpozději do 15 dní od přijetí dané služby. Tato přihláška k povinné nebo k dobrovolné registraci se podává pouze elektronicky. Tímto se na prodávajícího přesouvá povinnost podat daňové přiznání k DPH

za placené služby, které platformy za vystavení reklamy vyžadují. Pokud je však daný subjekt plátcem DPH, tuto povinnost má také, ovšem s tím rozdílem, že plátce DPH si účelně uplatní částku na vstupu i na výstupu v souladu se zásadou daňové neutrality a identifikované osobě nezbývá než DPH zaplatit a uvést jej pouze na výstupu.

Co se týče reklamy, není důležité, aby reklama splnila definici obsaženou v jiném předpise (ZoRRek) a na základě definice správního práva nelze posuzovat pojem „reklama“ v daňových zákonech a nelze tak posuzovat ne/uznatelnost daňových nákladů podle jiných předpisů než ZDP.²⁶ Samozřejmě správce daně ve výsledku charakteristické vlastnosti dané reklamy případně posuzovat v daném kontextu bude, ale jen za účelem posouzení podmínek uznatelnosti (tzn. pokud se prokáže souvislost ekonomické činnosti/zisku a reklamy, je zřejmé, že daňový náklad bude uznatelný).

4.2 Další daňové souvislosti

Prodejce se při realitním zprostředkování nevyhne dani z příjmu (podle ZDP spadá v rámci své podnikatelské činnosti do samostatně výdělečné činnosti dle ustanovení § 7). Základem daně budou příjmy z provize při prodeji/nájmu nemovitých věcí snížené o výše zmíněné výdaje a další výdaje nesouvisějící s reklamou. Sazba daně je ve výši 19 % ze základu daně pro právnické osoby. V souvislosti s daní z příjmu mají prodejci povinnost vést daňovou evidenci podle ustanovení § 7b ZDP a další účetní povinnosti podle účetních předpisů. Na povinnost odvést daň přirozeně navazují procesně-právní povinnosti daňového subjektu, a to především podat daňové tvrzení. Při porušení daňových povinností, ať už hmotněprávních či procesněprávních, hrozí daňovému subjektu řada sankcí – např. v rámci ustanovení § 250 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „DŘ“) si musí daňový subjekt dávat pozor na včasné a správné vyplnění daňového přiznání, dále hrozí daňovému subjektu penále (§ 251 DŘ), je-li daň zvyšována ze strany správce daně (relevantní při neuznání nákladů), úroky z prodlení při pozdní platbě (§ 251b DŘ) a další postihy za nesplnění oznamovací a evidenční povinnosti (§ 247a DŘ). Penále mohou být velmi vysoké, pokud se reklama jako výdaj neuzná.

²⁶ Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. 15 Ca 100/2005.

5 Výhody a nevýhody on-line marketingu nemovitých věcí

5.1 Výhody on-line marketingu

Daná část příspěvku se zaměřuje na výhody on-line marketingu nemovitých věcí. V současné době se převážná část propagace ubírá hlavně směrem on-line prezentací a jejich následné reklamě přes sociální sítě a realitní portály. Součástí on-line marketingové metody lze zahrnout i home-staging, který má za úkol zdůraznit přednost nemovitých věcí, ukázat nabízenou nemovitou věc v co možná nejlepším světle a zachovat tak její autentičnost a zvýšit její atraktivitu z estetického hlediska. Nedílnou součástí inzerce je i možnost využití video prohlídek, které zefektivňují celý proces nákupu nemovitostí. Umožňují kupujícímu udělat si lepší představu o nemovité věci ještě před samotnou fyzickou prohlídkou. Potenciální zájemce si tak může danou nemovitou věc prohlédnout z pohodlí domova s maximální časovou úsporou, a především si prohlédnout značný počet nemovitých věcí pár kliknutími.²⁷ Z tohoto hlediska autorky považují on-line marketing zejména prohlídek nemovitých věcí za velmi pokrokový, časově úsporný a zvyšující pohodlí zákazníka. Další z mnoha výhod je finanční úspora. Pokud si kupující vybere pouze zlomek nabízených nemovitých věcí, které jej opravdu zaujaly, ušetří na zákazník náklady cestování na domluvené schůzky. Tyto náklady spolu s cenou dávají konečnou sumu nákladů, které zákazník má spojené s celým obchodem a čím menší tím lepší. Stejně tak realitním makléřům můžou virtuální prohlídky pořádané online ušetřit mnoho času. On-line marketing nabízí prodejčům placené výhody, které jsou výhradou digitálního světa – např. digitální platforma Seznam.cz nabízí tzv. „topování“.²⁸

Moderní doba klade na reklamu velké požadavky a trendem je v poslední době personalizace, emoce a automatizace.²⁹ V realitním trhu má poten-

²⁷ Jak zmiňuje již opětovně citovaná studie *Non-immersive virtual reality technologies in real estate: „How customer experience drives attitudes toward properties and the service provider.“*

²⁸ Jedná se o placenou službu poskytující větší prostor na digitální platformě oproti jiným inzerátům. Viz <https://napoveda.seznam.cz/cz/sreality/pravidla-sreality/smluvni-podminky-sluzby-sreality.cz/smluvni-podminky-pro-vkladani-inzerce-do-databaze-serveru-sreality-15.9.-2020>

²⁹ PŘÍKRYLOVÁ, Jana a kol. *Moderní marketingová komunikace*. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, 2019, s. 269–271.

ciál projevit se ve velké míře právě automatizace, která představuje dopad technologických pokroků na oblasti reklamy. Využívá se tedy komunikační médium, které má dosah nesrovnatelný s klasickými komunikačními médii. Virtuální prohlídka je příkladem takové modernizace v oblasti prodeje nemovitých věcí a vytváří ještě více skutečný zážitek z pohodlí domova spotřebitele a na realitních trzích se to stává běžnou součástí inzerátů.³⁰ To právě také vyvolává větší emoce u spotřebitele, pokud je to více autentické.³¹

5.2 Nevýhody on-line marketingu

V rámci on-line marketingové propagace nemovitých věcí lze zaznamenat i jejich nevýhody. Ačkoliv předchozí odstavec znázorňoval pouze výhody a možnost prohlédnout si nemovitou věc určenou k prodeji z pohodlí domova, daná část se snaží alespoň zkráceně vyčlenit nevýhody, které daná prezentace prodeje má. Za takovou nevýhodu považují především fakt, že v rámci video prohlídek či jiných virtuálních služeb je složité pro zájemce odhalit veškeré nedostatky, které daná nemovitá věc může mít. Často se pak stává, že se zájemce rozhodne podívat se na nemovitou věc, která při on-line propagaci vypadala naprosto ideálně, avšak ve skutečnosti v sobě skrývá řadu nedokonalostí, které nelze při prvotním náhledu odhalit. Jistá nevýhoda může spočívat i v jistém odosobnění při prohlídce. Řada lidí dá prvotně přednost si danou nemovitost prohlédnout on-line, a až při užším výběru se domluví na osobní prohlídce.

6 Závěr

Závěrem daného příspěvku by mělo být shrnutí současného marketingu včetně propagace a následného prodeje nemovitých věcí na trhu. V souvislosti s pandemií koronaviru (SAR-CoV-2) se mnohým realitním kancelářím naskytla možnost dané produkty v rámci sociálních sítí zviditelnit a zajistit tak širěji dosah nabízených služeb, které se v současné době vzhledem k situaci uplatňují zejména dálkovým přístupem. Nebylo nikdy jednodušší si nabízenou nemovitost prohlédnout z pohodlí domova prostřednictvím virtuálních prohlídek či foto home-stagingu jako v současné době. Se stále

³⁰ Ibid., s. 273.

³¹ Ibid., s. 274.

se rozvíjející technikou je dnes k dispozici celá řada nástrojů pro využití propagace a stanovení reklam, které prodej nemovitých věcí mohou usnadnit a náklady na tyto digitální služby nemusí být zanedbatelné. Ačkoliv daná propagace není věc snadná, mnohé realitní kanceláře při zhodnocení svých služeb nevycházejí z cenové relace sestávající z ceny nabízené nemovitosti k prodeji. I přes to, že mnohé reklamní produkty jsou dle ustanovení § 24 odst. 1 ZDP odčitatelnou položkou, mnohé kanceláře se i přes tento fakt snaží nabízené služby při prodeji nemovitých věcí několikanásobně navýšit a profitovat.

V dnešní době si již nabízené nemovité věci nestačí pouze vyvěsit, ale je třeba také vymyslet marketingovou strategii, aby prodejce co nejvíce oslovil zákazníky. Aby se podnikatel vyrovnal konkurenci musí investovat do inovativních přístupů více finančních prostředků. Inzerce nemovitostí je vesměs nejběžnější přístup k nabízení prodeje nemovitých věcí. V rámci takové inzerce je použito mnoho metod, které nemovitou věc přibližují zákazníkovi a poskytují co nejautentičtější vzhled. Inzerce, pokud je reklamou ve smyslu zákona o regulaci reklamy podléhá právní úpravě reklamy, která zadavatelům a šířitelům ukládá povinnosti.

Co se týče daňových povinností, autorky se domnívají, že zrušení daně z převodu nemovitostí, problematika uznatelnosti nákladů a další související daňové povinnosti jsou skutečnosti, které činí podnikání více než přívětivé v oblasti prodeje či nabízení nájmu nemovitých věcí. Autorky kvitují nezávanost definice reklamy v daňovém právu na definici v jiných veřejnoprávních předpisech, a tak při uznávání nákladů není důležitá otázka, zda se jedná o reklamu jako takovou, ale o to, zda reklamní sdělení v podobě inzerce a na něj vynaložené náklady splňují podmínky uznatelnosti (zejména jde o prokázání časové, věcné souvislosti a spojitosti s ekonomickou činností). Dále pro podnikatele existuje možnost paušálních výdajů (pro FO), které mohou využít a odlehčí si tak mnoho administrativních povinností. Zisk z realitního zprostředkování spadá pod samostatnou výdělečnou činnost podrobenou dani z příjmu a realitní kanceláře tak z pohledu daňových povinností nesmí opomenout typické daňové povinnosti jako je podávání daňového tvrzení a včasné placení daně, kde hrozí sankce až ve výši 20 % z doměřené daně. Obecně daňové zákony podporují růst realitního trhu

a zájem o nemovité věci, ať již zrušením daně z nabytí nemovitých věcí, možnosti odečtu hypotečních úroků, či ponechání původního dvouletého časového testu pro neekonomické subjekty u posuzování délky vlastnictví nemovité věci.

I přes očekávaný rozmach reklamních sdělení v online prostředí, se stále může jevit pro prodávající výhodné nabízet možnost jednoduché autentické osobní prohlídky, nabízet své vizitky, pořádat semináře a jiné akce, posílat letáky s podrobnými informacemi o nemovité věci, neboť reklamní prostředí není výlučně jen digitální. To ovšem prodávající také pocítí v nákladech na reklamu. Stále více však inzerenti směřují do digitálního světa, kde využívají čím dál více propracované reklamy nabízející potenciálním klientům vzhled až do vnitřních prostorů nemovité věci prostřednictvím například virtuálních prohlídek. I to si vyžaduje finančně nákladné spolupráce s fotografy, poskytovateli digitálních platforem, techniky a dalších. Do budoucna tak nelze očekávat, že bude stačit pouhé „vyvěšení nemovité věci na internet“ ale náklady na (digitální) reklamní sdělení budou mít prodávající i do budoucna.

Literature

- BLAŽEK, Lukáš. Čeká nás s koncem pandemie zdražování zboží i realit? *kurzy.cz* [online]. 7. 4. 2021 [cit. 20. 5. 2021] <https://www.kurzy.cz/zpravy/587218-ceka-nas-s-koncem-pandemie-zdrazovani-zbozi-i-realit/>
- CZUDEK, Damian. The Impact of Legal Regulation and Economic Environment on the Real Market and Deciding of the Buyers („Consumers“). In: PAŘÍZKOVÁ, Ivana a Eva TOMÁŠKOVÁ (eds.). *Interaction of Law and Economics*. 2017, s. 68–78. Dostupné z: <https://is.muni.cz/auth/publication/1403860/lawandeconomics2017.pdf>
- DĚDKOVÁ, Jaroslava. *Inovativní marketing jako zdroj konkurenceschopnosti*. Liberec: Ekonomická fakulta Technické univerzity v Liberci, 2020. Dostupné z: <https://dspace.tul.cz/bitstream/handle/15240/158289/Inovativn%c3%ad%20marketing%20jako%20zdroj%20konkurenceschopnosti.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- FRITZSCHE, Carolin a Lars VANDREI. The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions. In: *Regional Science and Urban Economics*, 2019, roč. 74, s. 131–143. DOI <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.08.005>. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0166046217300030>
- JEŽEK, Mojmír. Czech Real Estate Transfer Tax Abolished for Transfers Registered from 1 December 2019. *ECOVIS* [online]. 9. 11. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecovis.com/global/czech-real-estate-transfer-tax-abolished-for-transfers-registered-from-1-december-2019/>
- Daň z nabytí nemovitých věcí zrušena se zpětným účinkem k prosinci 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 14. 4. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2020/zruseni-dane-z-nabyti-nemovitych-veci-se-38157>
- NOVÁKOVÁ, Eva a Venuška JANDOVÁ. *Reklama a její regulace praktická příručka*. Praha: Linde, 2006.
- ORT, Petr. *Analýza realitního trhu*. Praha: Leges, 2019.
- PETKOVA, Kunka a Alfons J. WEICHENRIEDER. Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. In: *WU International Taxation Research Paper Series*, 2017, č. 7. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2988888
- PLAVEC, Mojmír. Peňažná úschova u realitných sprostredkovateľov. In: ČUNDERLÍK, Lubomír, Maroš KATKOVČIN a Peter RAKOVSKÝ (eds.). *Inovatívne formy tvorby peňažných fondov a ich prevodov. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2018. Dostupné z: https://is.muni.cz/auth/publication/1473496/Zbornik_Inovativne_formy_tvorby_penaznych_fondov_a_ich_prevodov.pdf
- PLEYERS, Gordy a Ingrid PONCIN. Non-immersive virtual reality technologies in real estate: How customer experience drives attitudes toward properties and the service provider. In: *Journal of Retailing and Consumer Services*, 2020, roč. 57. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0969698920308274>

Porostou ceny nemovitostí v roce 2021? – nebo začnou strmě padat? *Capne* [online]. 1. 3. 2021 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.capne.cz/porostou-ceny-nemovitosti-v-roce-2021-nebo-zacnou-strme-padat-a-363-ag-13/>

Prostor360. Dostupné z: <https://prostor360.cz/pro-realitni-kancelare>

PŘÍKRYLOVÁ, Jana a kol. *Moderní marketingová komunikace*. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, 2019.

Důvodová zpráva k zákonu č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování.

Contact – e-mail

papavasilevska.sandra@seznam.cz; vavrikova.martina@email.cz

OBCHODNÍ FIRMA JAKO KLÍČOVÉ SLOVO A NEKALÁ SOUTĚŽ

Barbora Urvová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá možnostmi užití obchodní firmy jako klíčového slova v rámci PPC reklamy, a to zejména jeho nekalosoutěžními aspekty ve vztahu k situaci, kdy je jako klíčové slovo užit cizí firemní kmen. Příspěvek zkoumá jak odpovědnost zadavatele PPC reklamy za porušení norem práva proti nekalé soutěži, tak případnou odpovědnost provozovatele internetového vyhledávače jakožto poskytovatele služeb PPC marketingu.

Keywords in original language

Reklama; klíčová slova; online marketing; PPC Marketing; nekalá soutěž.

Abstract

This article concerns legal aspects of using business name as keyword in the PPC marketing under the scope of unfair competition. The article analyses the liability of the advertiser for the violation of the law against unfair competition and the possible liability of the search engine operator who provides the service of the PPC systems.

Keywords

Advertising; Keywords; Online Marketing; PPC Marketing; unfair Competition.

1 Úvod

V současné době, kdy se internet stává nedílnou součástí každodenního života téměř všech obyvatel vyspělých států, dochází k výraznému rozvoji internetového marketingu a jeho nejrůznějších forem. Zásadní dopad na další

rozvoj této oblasti má nepochybně také pandemie COVID-19, v jejímž důsledku došlo k náhlému (po)zastavení kamenného prodeje a mnoho podnikatelů bylo nuceno přenést své podnikání do online prostoru, aby alespoň částečně pokryli své ztráty. I ti z podnikatelů, kteří již online prostor do jisté míry ovládali, byli postaveni před novou výzvou, a sice jak vylepšit své postavení v rozrůstající se internetové konkurenci.

Jednu z možností, jak dosáhnout výhodnějšího postavení v online světě či zvýšit povědomí o činnosti, resp. samotné existenci podnikatele nabízí search marketing (dále jen jako „SEM“), mezi jehož metody spadá i využívání klíčových slov propojených s internetovými vyhledávači, čímž lze ovlivnit pořadí výsledků vyhledávání na internetových vyhledávačích jako je Google, Yahoo, Seznam aj.

Tento příspěvek se bude zabývat právě oním používáním klíčových slov k propagaci v online prostoru, a to zejména jeho možnými nekalosoutěžními aspekty. Cílem tohoto příspěvku je zjistit, zda a případně za jakých podmínek může být užití klíčových slov v rámci SEM vnímáno jako nekalosoutěžní jednání. Jinými slovy, tento příspěvek by měl nastínit možnosti a právní limity použití klíčových slov při online propagaci (nejen) podnikatelské činnosti, včetně okruhu osob, potenciálně nesoucích odpovědnost za porušení práva proti nekalé soutěži.

2 Search marketing a klíčová slova

Jak již bylo naznačeno v úvodu, SEM je jednou z forem marketingu používaných v online prostředí. SEM je založen na využití klíčových slov a jejich propojení s internetovými vyhledávači, díky čemuž je obchodník schopen dosáhnout toho, že jeho webové stránky, resp. odkaz na ně, při zadání určitého klíčového slova obsadí přední pozice mezi nalezenými relevantními výsledky vyhledávání.¹ Lze se setkat jak s placenou, tak neplacenou verzí SEM. Neplacená verze SEM je označována jako tzv. „Search Engine Optimization“ (dále jen jako „SEO“) a měla by při správném nastavení obsahu webových stránek docílit toho, že ji vyhledávač sám vyhodnotí jako

¹ SEM – Search Marketing. *MEDIAGURU* [online]. [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediatypy/slovník/klicova-slova/sem-search-marketing/>

kvalitní výsledek a umístí její odkaz do předních pozic přirozených neplacených výsledků, tj. do těsného závěsu za výsledky placené verze SEM.² Efektivita SEO se tedy zásadně odvíjí od schopností jednotlivých marketingových pracovníků. Mezi placené verze lze řadit např. tzv. „Pay-Per-Click Marketing“ (dále jen jako „PPC“) či kontextovou reklamu.³

2.1 Klíčová slova

Klíčová slova jsou jedním ze zásadních pojmů SEM. Jedná se o slova či slovní spojení, která uživatel zadá do internetového vyhledavače v rámci svého dotazu.⁴ Tento dotaz se nejčastěji skládá ze dvou až tří slov, resp. 15 až 17 písmen.⁵ Mezi nejčastěji vyhledávaná klíčová slova v České republice patří např. „seznam“, „youtube“, „překladač“, „idos“, „počasí“.⁶

2.2 PPC Marketing

PPC Marketing je jednou z nejefektivnějších metod online marketingu, a to zejména pro své nižší a jasně stanovené náklady a přesné zaměření na konkrétní skupinu adresátů reklamy.⁷ Metoda PPC zajišťuje exkluzivní postavení odkazů na webové stránky mezi výsledky vyhledávání. Tyto odkazy jsou totiž většinou umístěny na prvních místech a mají přednost před přirozeným vyhledáváním (včetně SEO).⁸

PPC reklama zřejmě nejčastěji funguje díky speciálním reklamním službám provozovatelů internetových vyhledávačů jako jsou např. Google Ads pro vyhledávání na Googlu či Sklik pro vyhledávání na Seznamu. Princip

² SEO – Search Engine Optimalizace. *MEDIAGURU* [online]. [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediatypy/slovník/klicova-slova/seo-search-engine-optimalizace/>

³ Search Marketing. Explore the Strategy of Search Marketing. *Marketing Schools* [online]. 2020 [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.marketing-schools.org/types-of-marketing/search-marketing/>

⁴ JANOUC, Viktor. *Internetový marketing: Prosadte se na webu a sociálních sítích*. Brno: Computer Press, 2010, s. 33.

⁵ PODSTAVEC, Filip. Klíčová slova: Stav českého vyhledávání v číslech. *Marketing Miner* [online]. 2020 [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.marketingminer.com/cs/blog/klicova-slova-stav-ceskeho-vyhledavani.html>

⁶ Ibid.

⁷ JANOUC, op. cit., s. 165, 167.

⁸ What Is Search Marketing? Beginner's Guide to Marketing. *WorldStream* [online]. [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.worldstream.com/search-marketing>

těchto služeb je velmi podobný. Zjednodušeně, podnikatel A (či jiný subjekt mající zájem o placenou reklamu) si vybere určitá klíčová slova, která vyjadřují jeho činnost, resp. která chce propojit se svou reklamou. V případě, že uživatel tato konkrétní klíčová slova opravdu zadá do vyhledávače, bude mu mezi prvními výsledky nabídnut reklamní, resp. sponzorovaný odkaz na webové stránky podnikatele A, ačkoliv by v rámci přirozeného neplaceného vyhledávání mohly být jeho webové stránky mnohem níže.⁹ Klíčová slova jsou tedy jakýmsi spouštěčem PPC reklamy ve vztahu k podnikateli, který pro svou reklamu tato slova zvolil.¹⁰ Za pouhé zobrazení reklamy však podnikatel A zatím nic neplatí. Nicméně jakmile uživatel na daný odkaz klikne a reálně se tak dostane na webové stránky podnikatele A, aby o jeho službách zjistil více, bude podnikateli A naúčtován poplatek za užití PPC reklamy.¹¹ Odtud tedy plyne plný název PPC reklamy – „Pay-Per-Click Marketing“.

3 Nekalosoutěžní limity využití obchodní firma jako klíčového slova v online marketingu

Právní normy na ochranu před nekalou soutěží pro svou aktivaci vyžadují, aby jednání rušitele naplnilo kumulativně tři podmínky tvořící tzv. generální klauzuli nekalé soutěže, jak je zakotvena v ust. § 2976 odst. 1 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen jako „OZ“). Nekalosoutěžním je tedy výhradně takové jednání, které se odehrává v hospodářském styku, je v rozporu s dobrými mravy soutěže a je alespoň způsobilé přivodit újmu jinému soutěžiteli či zákazníkovi. Posouzení toho, zda byly jednotlivé podmínky naplněny, bude velmi záležet na konkrétních skutkových okolnostech a konkrétní osobě, která by se dopouštěla rušivého jednání. Proto bude generální klauzule níže zkoumána dvakrát, a sice jak ve vztahu k zadavateli PPC reklamy, tj. tomu soutěžiteli, který si pro svou propagaci klíčové slovo

⁹ Stručné a výstižné shrnutí fungování reklamního systému Google Ads (dříve Google Adwords) lze nalézt také v bodech 22–27 rozsudku Soudního dvora ze dne 23. 3. 2010, *Google France SARL, Google Inc. proti Louis Vuitton Malletier SA a dalším*, spojené věci C-236/08 až C-238/08 (dále jen jako „Google France proti Louis Vuitton“).

¹⁰ JANOUC, op. cit., s. 168.

¹¹ PPC – Pay per Click. *MEDLAGURU* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediotypy/slovník/klicova-slova/ppc-pay-per-click/>

zvolil a mohl z něj čerpat prospěch, tak ve vztahu k provozovateli internetového vyhledávače, který soutěžiteli protiprávní jednání umožnil, resp. mu v něm nezabránil, a měl z něj rovněž finanční prospěch.

Úvahy o nekalé soutěži v souvislosti s použitím klíčových slov budou zřejmě nejčastěji přicházet v úvahu tehdy, bude-li jako klíčové slovo využito některé z právem zvláště chráněných označení jako je ochranná známka, obchodní firma, resp. firemní kmen, či označení původu apod. Tato označení totiž mají většinou zákonem, popř. judikaturou vymezený určitý okruh osob, které mohou označení pro účely reklamy použít. Porušení takových právních norem přitom bude vnímáno jako jednání v rozporu s dobrými mravy soutěže ve smyslu druhé podmínky generální klauzule nekalé soutěže, neboť porušování zákona nelze akceptovat jako soutěžně přijatelné jednání.¹²

3.1 Obchodní firma jako klíčové slovo

Obchodní firma je v českém právním řádu chráněna jak absolutně skrze vlastnické právo, tak relativně prostřednictvím nekalé soutěže. Jak připomíná Večerková „[v]lastník firmy je oprávněn vyloučit každý jiný subjekt z užívání totožného nebo podobného označení“.¹³ Z uvedeného lze dovodit, že užije-li osoba odlišná od vlastníka firemní kmen pro účely vlastní propagace, např. právě skrze klíčové slovo v rámci PPC reklamy, bude vlastník dané obchodní firmy třetí osobě oprávněn takové užívání zakázat.

Shora uvedené závěry je však třeba trochu zmírnit, neboť ne každý vlastník obchodní firmy bude moci účinně zakázat užívání (části) svého firemního kmene každému potenciálnímu rušiteli (uživateli služeb PPC reklamy). Bude se jednat zejména o případy, kdy je daný firemní kmen tvořen slovem obecného významu a má zcela minimální rozlišovací způsobilost. Takto např. společnost Rychlá půjčka, s. r. o. nebude dle mého názoru oprávněna zakázat užívání klíčového slova „rychlá půjčka“, neboť by tím byla značně ztížena, ne-li znemožněna, propagace konkurentů této společnosti, kteří rovněž nabízí tzv. „rychlé půjčky“. Rovněž lze k tomuto konstatovat,

¹² ONDREJOVÁ, Dana. *Nekalá soutěž v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 45.

¹³ VEČERKOVÁ, Eva. Komentář k ust. § 423 OZ. In: ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I (§ 1–654)*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 880.

že slovní spojení „rychlá půjčka“ velmi pravděpodobně nebude v očích zákazníků spojeno právě se společností Rychlá půjčka, s. r. o., ale obecně s (ne)bankovním odvětvím poskytujícím půjčky. Bude-li tedy někdo v internetovém vyhledávači hledat klíčové slovo „rychlá půjčka“, bude mít zřejmě v úmyslu nalézt vícero možných alternativ k porovnání podmínek půjčky a k následnému rozhodnutí se pro jednu z nich.

3.2 Odpovědnost zadavatele reklamy

Otázka odpovědnosti zadavatele reklamy za porušení práva proti nekalé soutěži v důsledku protiprávního užití cizího firemního kmene jako klíčového slova v PPC reklamě se již v minulosti objevila také před českými soudy. Jednalo se o případ protiprávního užití firemního kmene ve znění „hypo-servis“ jako klíčového slova v reklamě Sklik, přičemž zadavatel reklamy byl přímým konkurentem vlastníka dané obchodní firmy.¹⁴ Vrchní soud v Praze shledal uvedené jednání jako nekalosoutěžní, neboť byly naplněny všechny podmínky generální klauzule nekalé soutěže. Jeho závěry budou zohledněny v následujícím textu.

3.2.1 Hospodářský styk

Lze předpokládat, že valná většina zadavatelů PPC reklam, kteří jako své klíčové slovo užijí firemní kmen jiné osoby, budou jejich přímí konkurenti, neboť jen pro ně může mít taková reklama přínos. Volbou cizího firemního kmene jako klíčového slova může zadavatel reklamy sledovat zejména posílení vlastní soutěžní pozice¹⁵, ať již zvýšením povědomí o jeho činnosti či zvýšením zisků, tak zdánlivě šlechetnější cíl, a sice vytvoření alternativy k původně hledanému zboží či službě. PPC reklama bude ve většině případů vnímána jako forma obchodní komunikace jejího zadavatele. Lze tedy shrnout, že k užití cizího firemního kmene bude téměř vždy docházet v rámci hospodářského styku. Tímto považuji první podmínku generální klauzule za splněnou.

¹⁴ Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 10. 2009, sp.zn. 3 Cmo 121/2009. In: MACEK, Jiří. *Rozhodnutí ve věcech obchodní firmy a nekalé soutěže (2000–2010)*. II. díl. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 429–437.

¹⁵ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 121/2009, s. 433, 434.

3.2.2 Rozpor s dobrými mravy soutěže

Užití cizího firemního kmene jako klíčového slova v rámci PPC reklamy shledal Vrchní soud v Praze rovněž jako rozporné s dobrými mravy soutěže. Nelze totiž připustit, aby zadavatel reklamy pro svou vlastní propagaci užíval firemní kmen svého přímého konkurenta.¹⁶

V prvé řadě tímto jednáním dochází k porušení práv vlastníka k obchodní firmě, neboť pouze tento má právo obchodní firmu užívat. Přitom lze předpokládat, že zadavateli reklamy je existence jiného soutěžitele vlastnického danou obchodní firmu známa. Dále tímto jednáním může dle Vrchního soudu v Praze docházet ke klamání průměrného spotřebitele, který prostřednictvím daného klíčového slova hledal konkrétního soutěžitele či jeho výrobky a služby a důvodně tak předpokládal, že nalezený výsledek jej odkáže na webové stránky onoho soutěžitele, nikoliv jiného.¹⁷ Takové jednání tedy nelze považovat za souladné s dobrými mravy soutěže.

Nad rámec uvedeného je nutno uvést, že předmětné rozhodnutí Vrchního soudu v Praze se zabývalo situací, kdy byla reklama zadavatele umístěna mezi výsledky vyhledávání na prvním místě, až poté následoval odkaz na webové stránky vlastníka obchodní firmy. V dnešní době však již o umístění na konkrétní pozici mezi výsledky vyhledávání nerozhoduje pouze cena nabídnutá zadavatele za proklik, ale také kvalita samotné reklamy, v rámci níž se zohledňuje i shoda vybraného klíčového slova s propojenými webovými stránkami.¹⁸ Pokud si tedy obchodní firmu jako klíčové slovo zvolí jak její vlastník, tak jiný soutěžitel, pak by měl první odkaz ve výsledcích odpovídat reklamě vlastníka obchodní firmy. Skutečnost, že reklama jiného soutěžitele, jako nevlastníka, bude uvedena až na druhém místě, dle mého názoru není při posuzování nekalé soutěže natolik relevantní, neboť i přesto z jeho strany došlo k protiprávnému užití cizí obchodní firmy a současně se tento soutěžitel nemohl spoléhat na to, že vlastník obchodní firmy využije možností PPC reklamy.

¹⁶ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 121/2009, s. 435.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ PPC kampaně – na co se nejvíce ptáte. *RobertNemec.com* [online]. [cit. 21.4.2021]. Dostupné z: <https://robertnemec.com/umime/ppc-reklama/ppc-jak-na-to/>

3.2.3 Způsobilost přivodit újmu

Pro splnění třetí podmínky stačí pouhý potenciál vzniku újmy, není tedy nutno její reálný vznik prokazovat (nežádá-li poškozená strana náhradu škody či přiměřené zadostiučinění). Jak konstatoval Vrchní soud v Praze, o tom, že volba cizího firemního kmene jako klíčového slova v reklamě je způsobilá přivodit újmu jinému soutěžiteli či zákazníkovi, není pochyb.¹⁹ Tato újma může mít vícero podob. Může se jednat o odliv zákazníků a úbytek získaných finančních prostředků z důvodu záměny soutěžitelů, nastolení domněnky o vzájemném propojení soutěžitelů či např. „ve zmaření legitimně očekávaného pozitivního výsledku reklamních aktivit žalobce“.²⁰

Splněna je tedy i třetí podmínka, čímž dochází k naplnění celé generální klauzule nekalé soutěže ve smyslu ust. § 2976 OZ. Jednání zadavatele PPC reklamy, který jako klíčové slovo užije cizí firemní kmen, tedy bude možno považovat za jednání nekalosoutěžní. V praxi je však nutno přihlídnout k individuálním skutkovým okolnostem případu, je tedy možné, že soud dojde v konkrétním případě i k jinému závěru, to však bude dle mého názoru spíše ojedinělé.

3.3 Odpovědnost provozovatele internetového vyhledávače

V případě protiprávně užitého klíčového slova, tj. zejména neoprávněného užití cizí ochranné známky či firemního kmene, jak bylo popsáno výše, vyvstává také otázka, zda může být za toto protiprávní jednání odpovědný i někdo jiný než samotný zadavatel reklamy. Tedy otázka, zda lze z titulu nekalé soutěže žalovat i další osobu. Touto další osobou by přitom mohl být provozovatel internetového vyhledávače, resp. poskytovatel reklamní služby (dále bude označován pouze jako „poskytovatel“), jakožto osoba, která soutěžiteli protiprávní jednání umožnila, resp. mu v něm nezabránila, a měla z něj rovněž finanční prospěch (skrzej poplatky za proklik na webové stránky zadavatele).

Otázkou odpovědnosti poskytovatele ve vztahu k protiprávnímu užití cizí ochranné známky jako klíčového slova se již v minulosti zabýval Soudní

¹⁹ Rozsudek Vrchního soudu v Praze, sp. zn. 3 Cmo 121/2009, s. 434.

²⁰ Ibid., s. 436.

dvůr ve věci *Google France SARL proti Louis Vuitton Malletier SA*²¹. Mám za to, že některé závěry Soudního dvora v této věci lze aplikovat i na odpovědnost poskytovatele za porušení právních norem proti nekalé soutěži, proto v následujícím textu rovněž použity.

3.3.1 Hospodářský styk

O tom, zda lze provozování reklamní služby jako je Google Ads či Sklik apod. považovat za jednání v hospodářském styku, není dle mého názoru pochyb. Jednání poskytovatele těchto služeb je jistě vedeno určitým soutěžním záměrem a snahou dosáhnout vyšších zisků, neboť za každý proklik sponzovaného odkazu zadavatelé reklamy platí poskytovateli odměnu.²² Čím více soutěžitelů služby využije a čím více klíčových slov pro svou reklamu zadá, tím větší zisky budou poskytovateli plynout.

Na rozdíl od práva ochranných známek²³ pro nekalou soutěž není rozhodné, zda sám poskytovatel cizí označení užívá v rámci vlastní obchodní činnosti či nikoliv. Pro nekalou soutěž bude dle mého názoru důležitým spíše to, zda se poskytovatel na protiprávním jednání jakkoli podílel, a to i tím, že jej umožnil. Ačkoliv to byl zadavatel reklamy, kdo se dopustil protiprávního jednání, nelze pro posouzení první podmínky odhlédnout od toho, že k tomuto protiprávnímu jednání došlo v rámci činnosti poskytovatele. Jinými slovy, bez jeho služeb by takové protiprávní jednání nebylo možné. První podmínka je tak dle mého názoru i ve vztahu k poskytovateli splněna.

3.3.2 Dobré mravy soutěže

Druhá podmínka generální klauzule již není natolik zřejmá. Nadto splnění této podmínky bude nejspíše značně odvislé od jednání samotné poškozené osoby, jak bude uvedeno níže. Pro posouzení, zda není jednání poskytovatele v rozporu s dobrými mravy soutěže, bude třeba zodpovědět jednu zásadní otázku, a sice zda lze reklamní službu typu Google Ads apod. považovat za „službu spočívající v ukládání informací“ ve smyslu ust. § 5 zák. č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně

²¹ *Google France proti Louis Vuitton*.

²² *Ibid.*, bod 53.

²³ *Ibid.*, bod 55 až 59.

některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti)²⁴. Poskytovateli takové služby totiž při splnění určitých podmínek svědčí tzv. režim bezpečného přístavu (*safe harbour*) spočívající ve vyloučení odpovědnosti za protiprávní jednání uživatele služby, jakož i za umožnění vzniku protiprávního stavu (např. zneužití cizího označení).²⁵ Pokud by tedy byla odpovědnost poskytovatele, v rozsahu uvedeném shora, vyloučena, pak by dle mého názoru nebylo možno považovat jeho jednání (ve smyslu umožnění protiprávního užití cizího firemního kmene atd.) za rozporné s dobrými mravy soutěže.

Mezi podmínky vyloučení odpovědnosti poskytovatele patří mimo jiné podmínka nevědomosti o protiprávnosti ukládaných informací, popř. jednání uživatele, plynoucí z ust. § 5 ZSIS či podmínka neutrálního, resp. pasivního přístupu, vyslovená právě Soudním dvorem Evropské unie ve věci *Google France proti Louis Vuitton*. Dle Soudního dvora bude poskytovateli svědčit výjimka z odpovědnosti, pokud při ukládání informací ve smyslu tvorby obchodního sdělení či výběru daných klíčových slov nehrál aktivní roli, resp. bylo-li jeho chování neutrální (technické, automatické, pasivní). Neutrální role přitom znamená, že poskytovatel ukládaná data nijak nekontroluje a de facto je ani nezná.²⁶

Podmínky vyloučení z odpovědnosti je nutno posuzovat vždy ve vztahu ke konkrétnímu jednání. Nenaplnění podmínek v daném případě navíc nevede k automatické odpovědnosti za protiprávní jednání (či stav), k tomu musí být naplněny další podmínky (např. podmínky náhrady škody či nekalé soutěže).²⁷ Pro účely nekalé soutěže však bude nenaplnění podmínek vyloučení odpovědnosti indicií k možnému porušení dobrých mravů soutěže, a to zejména nedojde-li k vyloučení odpovědnosti pro vědomost o protiprávním jednání uživatele. Jinými slovy, upozorní-li vlastník obchodní firmy, popř. jiná osoba, poskytovatele na protiprávní užití firemního kmene jako

²⁴ Dále již jen jako „ZSIS“.

²⁵ MAISNER, Martin. *Zákon o některých službách informační společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 62.

²⁶ *Google France proti Louis Vuitton*, bod 114 až 120. K pojmu „kontrola dat“ viz také stanovisko generálního advokáta Henrika Saugmandsaarda Øe ze dne 16. 7. 2020, *Frank Peterson proti Google LLC, YouTube LLC a dalším*, spojené věci C-682/18 a C-683/18, body 151 až 155.

²⁷ MAISNER, op. cit., s. 66–67.

klíčového slova, a neodstraní-li poskytovatel PPC reklamu v přiměřené lhůtě bez řádného důvodu, bude možno jednání poskytovatele dle mého názoru považovat za rozporné s dobrými mravy soutěže a za splnění dalších podmínek jej bude možno postihnout i prostřednictvím práva proti nekalé soutěži.

3.3.3 Způsobilost přivodit újmu

Co se týče způsobilosti přivodit újmu jinému soutěžiteli či zákazníkovi, mám za to, že v případě neodstranění reklamy na výzvu vlastníka protiprávně užití obchodní firmy je toto jednání poskytovatele stejně způsobilé přivodit újmu vlastníku obchodní firmy, jako protiprávní jednání samotného zadavatele reklamy. Proto pro bližší specifikaci potenciální újmy odkazují na podkapitulu 3.2.3.

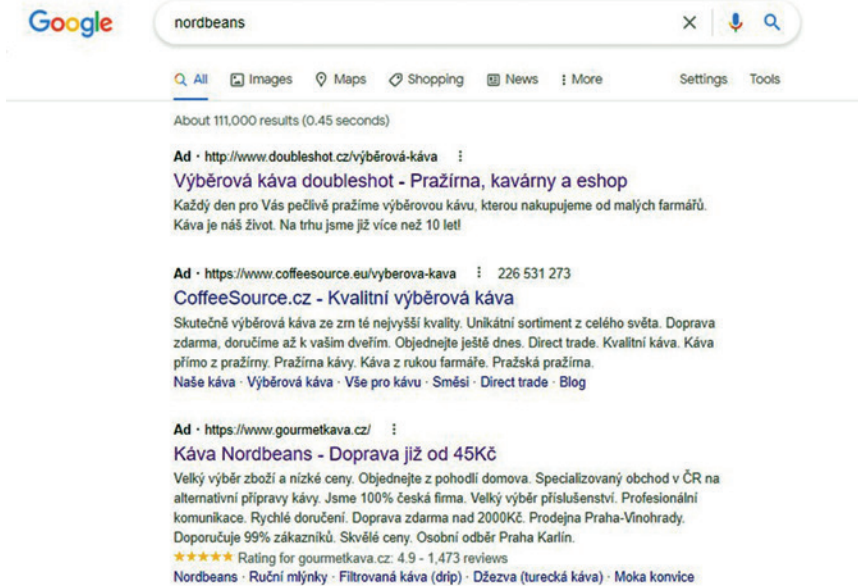
4 Příklad nekalosoutěžního užití cizí obchodní firmy v PPC reklamě

Než přejdu k samotnému závěru tohoto článku, považuji za vhodné poukázat alespoň na jeden aktuální případ užití cizí obchodní firmy v PPC reklamě, které by mohlo splňovat rovněž podmínky nekalé soutěže. Níže uvedený případ nevychází z žádného konkrétního soudního rozhodnutí, ani mi není známo, zda je reálně mezi dotčenými stranami jakkoli řešen. Veškeré úvahy o nekalé soutěži jsou tedy v tomto případě čistě osobní a nijak konečné.

Zmiňovaný příklad se týká společnosti Doubleshot, s. r. o., která provozuje pražírnu kávy. Tato společnost na svých webových stránkách prodává výlučně své vlastní produkty v signifikantních obalech, nejedná se o internetový obchod, který by nabízel rovněž produkty jiných pražíren kávy.²⁸ Sponzorované odkazy na webové stránky této společnosti jsou přitom nabízeny i v případě, že uživatel zadá do vyhledávače názvy jejich konkurentů – např. pražírnu společnosti NORDBEANS, s. r. o. či společnosti Rebelbean, s. r. o.

²⁸ Viz internetové stránky společnosti Doubleshot, s. r. o. Dostupné z: <https://www.doubleshot.cz/cs>

Obr. č. 1: Výsledky hledání klíčového slova „nordbeans“ v Google (19. 5. 2021)



Google nordbeans X [voice search] [search]

All Images Maps Shopping News More Settings Tools

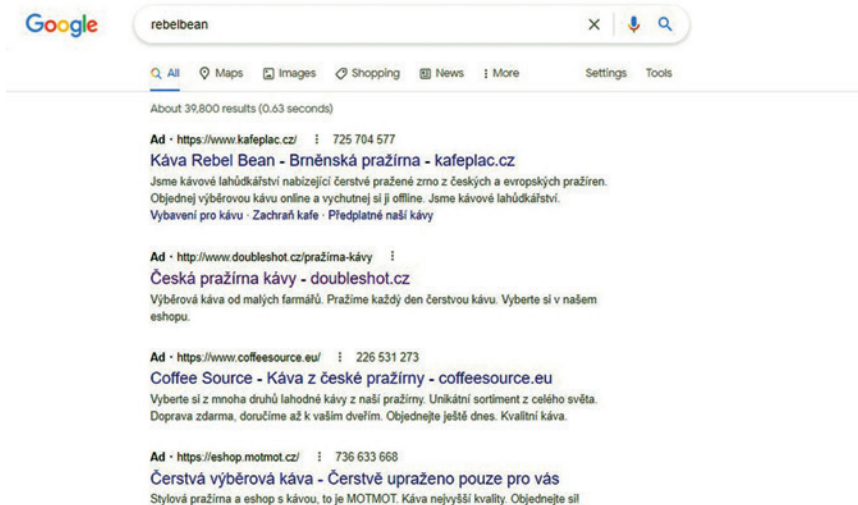
About 111,000 results (0.45 seconds)

Ad · <http://www.doubleshot.cz/vyběrová-káva> :
Vyběrová káva doubleshot - Pražírna, kavárny a eshop
 Každý den pro Vás pečlivě pražíme výběrovou kávu, kterou nakupujeme od malých farmářů. Káva je náš život. Na trhu jsme již více než 10 let!

Ad · <https://www.coffeefsource.eu/vyberova-kava> : 226 531 273
CoffeeSource.cz - Kvalitní výběrová káva
 Skutečné výběrová káva ze zrn té nejvyšší kvality. Unikátní sortiment z celého světa. Doprava zdarma, doručíme až k vašim dveřím. Objednejte ještě dnes. Direct trade. Kvalitní káva. Káva přímo z pražírny. Pražírna kávy. Káva z rukou farmáře. Pražská pražírna.
 Naše káva · Vyběrová káva · Vše pro kávu · Směsi · Direct trade · Blog

Ad · <https://www.gourmetkava.cz/> :
Káva Nordbeans - Doprava již od 45Kč
 Velký výběr zboží a nízké ceny. Objednejte z pohodlí domova. Specializovaný obchod v ČR na alternativní přípravu kávy. Jsme 100% česká firma. Velký výběr příslušenství. Profesionální komunikace. Rychlé doručení. Doprava zdarma nad 2000Kč. Prodejna Praha-Vinohrady. Doporučuje 99% zákazníků. Skvělé ceny. Osobní odběr Praha Karlín.
 ★★★★★ Rating for gourmetkava.cz: 4.9 - 1,473 reviews
 Nordbeans · Ruční mlýnky · Filtrovaná káva (drip) · Džezva (turecká káva) · Moka konvice

Obr. č. 2: Výsledek hledání klíčového slova „rebelbean“ v Google (19. 5. 2021)



Google rebelbean X [voice search] [search]

All Maps Images Shopping News More Settings Tools

About 39,800 results (0.63 seconds)

Ad · <https://www.kafeplac.cz/> : 725 704 577
Káva Rebel Bean - Brněnská pražírna - kafeplac.cz
 Jsme kávové lahůdkářství nabízející čerstvé pražené zrnko z českých a evropských pražír. Objednej výběrovou kávu online a vychutnej si ji offline. Jsme kávové lahůdkářství.
 Vybavení pro kávu · Zachraň kafe · Předplatná naší kávy

Ad · <http://www.doubleshot.cz/prazirna-kavy> :
Česká pražírna kávy - doubleshot.cz
 Vyběrová káva od malých farmářů. Pražíme každý den čerstvou kávu. Vyberte si v našem eshopu.

Ad · <https://www.coffeefsource.eu/> : 226 531 273
Coffee Source - Káva z české pražírny - coffeefsource.eu
 Vyberte si z mnoha druhů lahodné kávy z naší pražírny. Unikátní sortiment z celého světa. Doprava zdarma, doručíme až k vašim dveřím. Objednejte ještě dnes. Kvalitní káva.

Ad · <https://eshop.motmot.cz/> : 736 633 668
Čerstvá výběrová káva - Čerstvě uprazeno pouze pro vás
 Stylová pražírna a eshop s kávou, to je MOTMOT. Káva nejvyšší kvality. Objednejte si!

Vzhledem k tomu, že společnost Doubleshot, s. r. o. není prodejcem produktů ani jedné ze shora uvedených dalších pražírén, a přesto se odkazy na její webové stránky po zadání firemního kmene jejich konkurenta do vyhledávače zobrazují na předních pozicích, je velmi pravděpodobné, že se daná společnost tímto jednáním může dopouštět nekalé soutěže. Tento závěr je o to více pravděpodobný také proto, že se nejedná o shodu pouze v jednom klíčovém slovu, které by odpovídalo cizí obchodní firmě, ale takovýchto shod je naopak vícero. Za předpokladu, že zadavatel reklamy nemá od svých konkurentů svolení k užití jejich obchodních firem, což v daném případě nepředpokládám, je nutno konstatovat, že jsou tyto obchodní firmy v PPC reklamě ze strany zadavatele užívány zcela neoprávněně, a tedy v rozporu s dobrými mravy soutěže.

5 Závěr

Ze shora uvedených skutečností vyplývá, že zásadní limit při užívání klíčových slov v PPC reklamě spočívá v existenci ochrany obchodní firmy, ale také ochranných známek či jiných chráněných označení. V rámci PPC reklamy se tedy může nekalé soutěže dopustit zejména ten zadavatel reklamy, který protiprávně jako klíčové slovo užije cizí obchodní firmu, resp. její firemní kmen. Důležitým znakem při posuzování nekalé soutěže přitom bude také určitá rozlišovací způsobilost dané obchodní firmy, ač v základním režimu ochrany není v České republice její podmínkou. Nebude totiž možné zabránit jiným soutěžitelům užívat klíčové slovo, které je obecným označením výrobku či služby a které samo o sobě bez firemního dodatku nedává najevo, že se jedná o jméno podnikatele.

Další skutečností, rozhodnou pro posouzení nekalé soutěže bude také to, zda neexistuje mezi soutěžiteli jakékoli propojení, např. zda zadavatel PPC reklamy není provozovatelem (internetového) obchodu nabízejícího vícero typů produktů, včetně produktů vlastníka dotčené obchodní firmy. V případě, že tento vztah nebude mezi soutěžiteli existovat a zadavatel nebude mít ani jiný právní důvod k užití cizí obchodní firmy, pak bude jeho jednání možno kvalifikovat jako nekalou soutěž, neboť v něm budou s vysokou pravděpodobností naplněny též veškeré podmínky generální klauzule nekalé soutěže.

Kromě nekalosoutěžního postihu zadavatele dané PPC reklamy, by bylo teoreticky možné postihnout také samotného poskytovatele služeb PPC reklamy. Vůči této osobě je však třeba zohlednit existenci režimu tzv. „bezpečného přístavu“. S ohledem na tuto skutečnost je tak nutno poskytovatele nejprve výslovně upozornit na skutečnost, že dochází k protiprávnímu užívání obchodní firmy a vyzvat jej k nápravě tohoto stavu. Pokud poskytovatel takové výzvě nevyhoví, vystaví se riziku, že by jeho jednání mohlo být v rozporu s dobrými mravy soutěže, nebude-li mít pro takové rozhodnutí jiné řádné důvody.

Literature

- JANOUGH, Viktor. *Internetový marketing: Prosaďte se na webu a sociálních sítích*. Brno: Computer Press, 2010, 304 s. ISBN 978-80-251-2795-7.
- MACEK, Jiří. *Rozhodnutí ve věcech obchodní firmy a nekalé soutěže (2000-2010). II. díl*. Praha: C. H. Beck, 2011, 594 s. ISBN 978-80-7400-410-0.
- MAISNER, Martin. *Zákon o některých službách informační společnosti*. Praha: C. H. Beck, 2016, 223 s. ISBN 978-80-7400-449-0.
- ONDREJOVÁ, Dana. *Nekalá soutěž v novém občanském zákoníku: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, 364 s. ISBN 978-80-7400-522-0.
- PODSTAVEC, Filip. Klíčová slova: Stav českého vyhledávání v číslech. *Marketing Miner* [online]. 2020 [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.marketingminer.com/cs/blog/klicova-slova-stav-ceskeho-vyhledavani.html>
- PPC kampaně – na co se nejvíce ptáte. *RobertNemec.com* [online]. [cit. 21. 4. 2021]. Dostupné z: <https://robertnemec.com/umime/ppc-reklama/ppc-jak-na-to/>
- PPC – Pay per Click. *MEDIAGURU* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediatypy/slovník/klicova-slova/ppc-pay-per-click/>
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2010, *Google France SARL, Google Inc. proti Louis Vuitton Malletier SA a dalším*, spojené věci C-236/08 až C-238/08.

Search Marketing. Explore the Strategy of Search Marketing. *Marketing Schools* [online]. 2020 [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.marketing-schools.org/types-of-marketing/search-marketing/>

SEM – Search Marketing. *MEDIAGURU* [online]. [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediatypy/slovník/klicova-slova/sem-search-marketing/>

SEO – Search Engine Optimalizace. *MEDIAGURU* [online]. [cit. 13. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mediaguru.cz/slovník-a-mediatypy/slovník/klicova-slova/seo-search-engine-optimalizace/>

ŠVESTKA, Jirí a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek I, (§ 1–654)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 1667 s. ISBN 978-80-7598-656-6.

Contact – e-mail

458783@mail.muni.cz

**PRÁVNICKÉ OSOBY
NA PRAHU NOVÉ DOBY**

DOHLED NAD NADACEMI V MĚNÍCÍ SE DOBĚ

Andrea Bartíková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá dohľadom nad nadacemi ako účelovým sdružením majetku s vlastnou autonómiou a koncepciami dohľadu nad nadacemi. Dohľad nad majetkovou časťou nadace má veľký význam a je tak treba ho chrániť, aby bol zachovaný a použitý na účel, pre ktorý bol zakladateľom vyčlenený. Dohľad nad nadacemi môže mať podobu rôznych intenzívnych ingerencií. Mieru ingerencie štátu do fungovania nadácií je nutné vyvažovať s ohľadom na mieru ospravedlniteľnosti takového zásahu.

Keywords in original language

Nadace; zakladatel; stát; autonomie; majetek; odpovědnost; hospodaření; právnická osoba; dohled; orgány právnické osoby.

Abstract

The paper deals with the supervision of foundations as a purposeful association of property with its own autonomy and concepts of supervision of foundations. Supervision of the property component of the foundation is of great importance and must be protected so that it is preserved and used for the purpose for which the founder was set aside. Supervision of foundations can take the form of state-of-the-art intelligence. The intensity of state interference in the functioning of foundations must be balanced with regard to the intensity of justification for such an intervention.

Keywords

Foundation; Founder; State; Autonomy; Property; Responsibility; Economy; Legal Entity; Supervision; Bodies of a Legal Person.

1 Historický vývoj

Nadace jsou tradičně spjaty s majetkem, který je určený pro nějaký prospěšný účel.

Pojem nadace nalezneme již v klasickém římském právu, které pod pojmem nadace chápalo nejen majetek, ale i skupinu osob, kterým byly určeny, respektive zaměřeny ke splnění určitého cíle, obvykle zbožného nebo zaměřeného na památku zesnulých. V tomto smyslu však nadace nenalezneme u klasických římských právníků. Za právní subjekty byly nadace uznávány teprve od doby Justinianovy. Zejména Codex Iustinianus obsahoval první, byť nesystematickou právní úpravu nadací a jim podobných právních útvarů. Středověk představoval období krystalizace právní koncepce nadace, kdy byly položeny základy nadace jako majetku vybaveného určitou mírou právní samostatnosti. Ve středověkém kanonickém právu nalezneme základy dohledu nad nadacemi. Největší snahou tehdejších církevních hodnostářů bylo zachovat si co největší množství majetku získaného zbožným darováním a zároveň ponechat si nad ním jedinečnou centralizovanou kontrolu.¹

V období rané moderní éry se projevovaly tendence sekularizačního procesu, zesilujícího státního dohledu a kontroly a v průběhu dalších století můžeme pozorovat různé tendence vývoje (od liberálních po silný státní dohled) v návaznosti na vývoj jednotlivých národních států.

2 Koncepce dohledu nad nadacemi

Nadace jako účelové sdružení majetku, které slouží předem určenému účelu, podléhají dohledu. Vzhledem k účelově vázanému majetku nadace je dohled z hlediska využití majetku a hospodaření s ním prioritní. Nadace má dosahovat svého účelu prostřednictvím účelově vázaného majetku, pro který byla zřízena. Ochranná funkce dohledu tak míří nejen dovnitř právnícké osoby, nýbrž poskytuje i právní jistotu a ochranu třetím stranám (beneficiářům a dárcům), které vstupují do vztahu s nadací.

¹ HURDÍK, Jan a Ivo TELEČ. *Zákon o nadacích a nadačních fondech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. XIX.

Pojem dohledu není používán jen v užším slova smyslu dohledu nad činností správní radou, radou ředitelů, dozorčí radou – pojmenování dohledových orgánů může být různé. Je používán v širším smyslu, zahrnujícím pravomoc zasáhnout v případě, kdy nadace nebo její dozorčí rada či management selžou a nejednají v souladu se zákonem, vnitřními předpisy a přijatými závazky; některé dohledové orgány jsou nadány pravomocí sjednat nápravu v případě porušení.

Vedle vnitřních kontrolních mechanismů hraje při dohledu významnou roli stát. Zejména v zemích common-law je převažující přístup, že stát jedná jako „*parens patriae*“ doposud neustanovených beneficiářů, kteří nejsou schopni si něco na nadaci vynutit. V jiných zemích např. Německu stát zajišťuje vynucování respektování vůle zakladatele.²

Otázka dohledu nad nadacemi od okamžiku po jejím založení se vyvíjela a vyvíjí. Vlády zaujímaly tradičně k nezávislým institucím jako jsou nadace rezervovaný postoj. Přístup byl různý v různých dobách a za různých politických situací a režimů a odvisel od toho, že nadace kumulují majetek a mohou tak nezávisle a efektivně ovlivňovat dění ve společnosti. Následkem toho čím více si stát nárokuje rozhodovat o veřejném dobru (a blahu), tím více jsou nadace považovány za podezřelé instituce, které ohrožují státní monopol. Přístup státu a jeho vlády je proto určujícím faktorem pro právní úpravu zakotvující neziskové organizace a nezávislé nadace obzvláště.

V souvislosti s tím se politická pravidla tradičně zaměřují na kumulaci majetku v nezávislých institucích jako takových, neboť nadace mají ve své činnosti ekonomické a sociální důsledky.

Výzva k participaci na občanské společnosti a její podpoře je v dnešní době (až na výjimky, jako např. Maďarsko, soustředíme-li se na okolní země) podporována z vládní úrovně. Nadace jsou pro tuto participaci vhodnou institucí, umožňující občanům převzít zodpovědnost, odpovídajícím způsobem s adekvátním právním statutem a v oblastech, které považují za důležité. Prostřednictvím těchto institucí pak občané realizují svá základní lidská práva a svobody.

² SCHLÜTER, Andreas, Then VOLKER a Peter WALKENHORST. *Foundations in Europe. Society, Management and Law*. London: The Directory of Social Change, Bertelsmann Foundation, 2001, s. 695.

2.1 Státní dohled

Dohled nad nadacemi můžeme obecně definovat jako takový, v němž jsou zahrnuty všechny možnosti vlivu státu na nadace, zatímco státní dozor, jako užší pojem, popisuje oblast, v níž se skutečná kontrolní činnost státu uskutečňuje formou právní a ekonomické kontroly.³

Státní dohled může probíhat různými formami – dohled z fiskálního hlediska a dohled obecný dohlížející na dodržování zákonů a vnitřních předpisů. Fiskální dohled prověřuje způsobilost nadace a jejích aktivit požívat daňových výhod. Tento dohled je provozovaný orgány finančního dohledu. Některé státy mají v rámci finančních úřadů specializovaná oddělení pro neziskové organizace.⁴

Vzhledem k majetkovému základu nadací je nejdůležitější dohled nad finančními toky a povinnost vést účetnictví a podávat zprávy, což jsou asi nepřirozenější preventivní nástroje s tím, že jako sankce mohou následovat ztráta daňových výhod, prověřování bankovních účtů a účetnictví, výměna nebo rozpuštění správní či dozorcí rady, doobsazení orgánů, hrozí-li nečinnost nadace, jejich osobní odpovědnost, disciplinární a trestní řízení (jak osob, tak i právníckých osob), zánik nadace.

Pokud nadace sledující veřejněprospěšné cíle (stát si historicky ponechal monopol při zakládání nadací s veřejně prospěšným účelem) požaduje požívání daňových výhod, finanční úřady požadují předložení výročních zpráv a účetních závěrek. V případě, že nadace nerealizuje svůj účel, vynakládá nepřiměřené provozní náklady, a přitom požívá daňových benefitů, měla by to být otázka pro orgány finanční správy.

V souladu s účelem nadace by měly být nadační dary (nadace je na straně obdarovaného). V souladu s účelem nadace tak nemusí být dar v podobě účasti na podnikání rizikových obchodních společností, akcie. V některých státech (např. Lucembursko, Belgie) státnímu dohledu a souhlasu podléhá i přijímání darů nad určitou výši.

Místnímu dohledu nad nadacemi podléhá fundraising v podobě veřejných sbírek.

³ SCHULTE, Martin. *Staat und Stiftung*. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1989, s. 77.

⁴ Jako třeba Financial Intermediaries and Claims Office in the U.K.

Dohled nad dodržováním zákonů a vnitřních předpisů je oproti fiskálnímu dohledu mnohem širší. Nejčastější model je kontrola na státní nebo regionální úrovni (municipalitami) nebo podle měřítka geografického dle rozsahu činnosti nadace státním zastupitelstvím, soudem, různými vládními orgány, ministerstvem financí, spravedlnosti, vnitra. Pro všechny tyto orgány je společné, že nejsou spojené s konkrétní nadací a vyjadřují externí dohled.⁵

Dohled veřejný vždy sleduje linii veřejné politiky více než nezávislé orgány.⁶

Dohled ze strany státu vykonávaný soudci, státními zástupci a dalšími orgány tak více odráží veřejný zájem a je zaměřený na zákonnost než na účinnost a požadavky veřejnosti.

Role státu přichází i v případě fúze nadací, rozdělení, přeměny. Přičemž v potaz musíme vzít i zájmy oprávněných třetích osob, věřitelů. V některých zemích (Nizozemí) je třeba ke sloučení s jinou právní entitou souhlasu soudu. Soud také může stanovit podmínky, aby ochránil vůli zakladatele, příjemců nadačních příspěvků a dalších zainteresovaných osob. Odvolání člena orgánu není vždy jen disciplinárním opatřením, ale jako preventivní slouží např. k odvolání člena, který je v insolvenci (Švédsko).

Česká právní úprava nezná specializovaný orgán veřejné moci, který by prováděl dohled nad nadacemi (nadační úřad), jako kupříkladu v Německu.⁷

Státní dohled nad nadacemi tak je vykonávaný nepřímo prostřednictvím soudů (civilních, správních, trestních v řízeních rejstříkových, daňových, o trestní odpovědnosti právnických osob a jiných).

Z hlediska intenzity ingerence státu do života nadace v českém prostředí je důležité zdůraznit, že soudy aktivně vstupují a ingerují téměř vždy až na základě návrhu, a nikoli ex offo.⁸ Důraz kladený na vnitřní dohled nadace se stále jeví jako nejvhodnější řešení.

⁵ Ve Švédsku je tak např. dohled vyčleněn lokální správní radě (lenssstyrelse), která je příslušná pokud vláda z, že má být příslušný jiný orgán.

⁶ Ale např. Charity Commissioners of England a Wales navzdory své nezávislé povaze zastává některé prvky veřejnoprávní politiky.

⁷ RONOVSÁ, Kateřina. *Nové české nadační právo v evropském srovnání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 196.

⁸ Výjimka je doobsazení orgánu právnické osoby podle ustanovení § 165 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

Sankce a opatření státu by měly následovat až poté, co nadaci (jejím orgánům) byla dána možnost k nápravě. Dostáváme se ale k otázce proporcionality mezi samoregulační schopností nadace a doporučeními, výzvami orgánů, které jsou součástí veřejné správy – když stále nahlížíme na nadace jako spíše na osoby soukromého práva než na instituce náležející (primárně) ke státnímu aparátu. Je-li nadace při státním dohledu podřízena dohledu veřejných orgánů, musí mít právo předložit věc nezávislému soudu, jinak byl porušen článek 6 Evropské úmluvy o lidských právech.

I při vědomí nutnosti chránit majetek vyčleněný zakladatelem nadace pro předem určený účel, je tedy třeba při míře ingerence státu do nadační činnosti (s ohledem na soukromoprávní povahu nadace a její autonomii) zvažovat ospravedlnitelnost tohoto zásahu a ingerence státu by měla být omezena na kontrolu dodržování účelu nadace a využití vázaného majetku (a s tím spojená kontrola především finanční a hospodářská).

2.2 Společenský dohled a dohled třetích stran, vnitřní dohled

Třetí strany jsou osoby, které nemají přímý vliv a právní vztah s nadací. Tyto třetí strany ale mohou mít oprávněný zájem na tom, aby se nadace chovala řádně a v souladu s vnitřními předpisy. Osobami s takovými zájmy mohou být např. budoucí příjemci darů nebo dobrovolníci nadace.

Práva třetích osob mohou mít v jednotlivých zemích různou podobu:

- Právo na informace,
- Právo požadovat dodržování zákona a vnitřních předpisů,
- Právo podat stížnost,
- Právo iniciovat zánik nadace,
- Právo iniciovat rozpuštění správní nebo dozorčí rady.⁹

Ne všechna tato práva ale náleží třetí stranám s oprávněným zájmem automaticky. Leckde je to stát jako jediný nebo alespoň nejdůležitější nositel těchto oprávnění. Tato práva mohou být realizována v případě, že nadace je transparentní. K tomu napomáhá pravidelné podávání zpráv, přístup veřejnosti k důležitým dokumentům, výročním zprávám a účetním uzávěrkám.

⁹ SCHLÜTER, Andreas, Then VOLKER a Peter WALKENHORST. *Foundations in Europe. Society, Management and Law*. London: The Directory of Social Change, Bertelsmann Foundation, 2001, s. 705.

Otázka dohledu vždy obsahuje aspekt transparentnosti. Můžeme si tedy klást otázky nakolik nadace, které se označují, že slouží veřejnému blahu (jsou veřejně prospěšné), jsou zároveň zodpovědné vůči veřejnosti nebo vůči státu? Za jakých podmínek mohou třetí strany a veřejnost mohou prosazovat dodržování zákonů a vnitřních předpisů nadace? A právě odpovědi na tyto otázky souvisí s právem veřejnosti a třetích stran na informace. Soudy a tvůrci legislativy mohou zúžit nebo naopak rozšířit kategorie takto zainteresovaných osob. A tak dnešní doba je výzvou pro transparentnost nadací a jejich kontrolu, samozřejmě s přihlédnutím k zásadě přiměřenosti. České soudy ve vztahu k právu na informace opakovaně judikují a zdůrazňují autonomii subjektů, které nejsou veřejnými institucemi.¹⁰

Dalším subjektem dohledu je zakladatel. S ohledem na právní postavení zakladatele mu právní řády dávají rozličné formy práv směrem k nadaci. Může to znamenat např. pravomoc změnit zakládací dokumenty nebo obměnu správní či dozorcí rady. Zakladatel může mít rovněž právo iniciovat zrušení nadace pokud nadace porušuje svoje vnitřní předpisy nebo nedosahuje účelu, pro který byla založena. Důvod pro to, že zakladatel má takové silné oprávnění, je jasný. Zakladatel vždy zůstane zakladatelem. Zánik nadace ale nemívá za následek vrácení vkladu (majetku) zakladateli.

S dohledem nad nadacemi a určitými restrikcemi souvisí dále otázka nákladů a výdajů nadace, které mohou být vydány v souladu s účelem nadace tak, jak požadují zakládací dokumenty a vnitřní předpisy nadace. Porušení těchto povinností může vést k osobní odpovědnosti členů managementu, statutárního orgánu. Tak např. schválený rozpočet je závazný, stejně tak mohou být omezující pravidla pro přesun jednotlivých položek. Stejně tak mohou být zakázané odměny pro členy správní rady, nadační příspěvky pro osoby

¹⁰ Např. v rozsudku ze dne 26. října 2017, č. j. 5 As 236/2016-104, Nejvyšší správní soud odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, v němž Ústavní soud uzavřel, že „u vyřešení otázky, zda má ten který subjekt povahu veřejné instituce, je nutno přistoupit ke zkoumání jeho povahy. [J]e tak třeba reflektovat skutečnost, že se v činnosti mnoha institucí prolínají aspekty soukromoprávní s veřejnoprávními a rozhodující pro kvalifikaci instituce jako veřejné či soukromé potom je, které aspekty převažují. Zařazení zkoumané instituce pod instituci veřejnou či soukromou tak musí vyplývat z převahy znaků, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Lze si tak představit instituci, která kupříkladu v procesu svého vzniku (zámirku) obsahuje soukromoprávní prvky, nicméně ostatní hlediska budou směřovat k závěru o její veřejnoprávní povaze.“ Obdobně nálezy Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

blízké managementu či správní rady, náhrada výdajů může být v ospravedlnitelné a běžné výši.

Podstatnou otázkou vnitřního dohledu je standart péče členů orgánů nadace při správě majetku nadace. Odpovědné osoby jsou povinny s majetkem nadace nakládat s určitou péčí a zachovat nadační majetek. Zákon¹¹ stanovuje určitý minimální standard, ale také nechává prostor zakladateli nadace, aby i on mohl nastavit další podmínky dle své vůle, nad rámec zákona. Zakladatel může například nadaci zakázat podnikat, nebo může podnikání nadaci výrazně omezit. Trend je takový, že dochází k liberalizaci v oblasti nadačního práva obecně. Jde nejen o liberalizaci nadačního účelu, ale i o rozšíření působnosti fundací obecně do oblastí, které byly dříve vyhrazeny výhradně obchodním korporacím. Proto také v mnoha zemích Evropy dochází k postupné profesionalizaci nadací a dostávají se sem i „Corporate Governance“, či „Foudation Governance“ standardy. Týká se to hlavně veřejně prospěšných nadací a těch, které podnikají¹²

S vnitřní kontrolou nadace se asociuje osobní odpovědnost členů v případě porušení povinností směrem k nadaci a může variovat různě např. v závislosti na tom, zda je porušitel v pracovněprávním vztahu k nadaci, k jak velké škodě na majetku nadace došlo, zda došlo k porušení péče řádného hospodáře.

3 Závěr

Veřejněprospěšné nadace jsou logicky více předmětem dohledu a podléhají více restrikcím než soukromé nadace. To je nejvíce vidět v zemích, kde je dovoleno založit nadace i k soukromým účelům, ale zároveň si stát ponechává určitou míru ingerence. V řadě zemí jsou rodinné nadace vyjmuty z dohledu státu (např. některé německé země) – požívají také méně daňových a dalších výhod.

Veřejněprospěšné nadace musí sloužit veřejněprospěšnému účelu. Skutečnost, že nadace mohou být založeny k různým účelům může rezonovat s větší nezávislostí na státu.

¹¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

¹² RONOVSKÁ, Kateřina. Komentář k § 303 NOZ, In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Komentář ke novému občanskému zákoníku*. Beck online [právní informační systém], s. 1321–1325.

Obecně můžeme říci, že státy, které obhajují silný vliv státu na společnost, prosazují více vlivu na dohled nad nadacemi, než státy, které soukromé iniciativy považují za důležitou sociální sílu společnosti.

Každý z přístupů má své výhody a nevýhody.

Pro vztah mezi státem a občanem jsou důležité tyto směry úvah:

- Participace občanů na občanské společnosti, která s sebou nese i odpovědnost na jejím budování a fungování.
- Základní práva a svobody definovaná ústavními dokumenty a Evropskou úmluvou o lidských právech – se svobodou sdružování a vlastnit majetek.

Evropská úmluva stanoví, že práva a svobody mohou být omezena pouze tak, jak je to nezbytné v demokratické společnosti za účelem ochrany národní bezpečnosti, veřejného pořádku, ochrany před trestnými činy a práv druhých¹³.

Dohled nad nadacemi by proto měl být ospravedlněný např. ochranou zájmů zakladatele, věřitelů nebo obdarovaných, stejně tak jako prevence před trestnou činností. V tomto ohledu je relevantní, že nadace jsou majetkoprávním substrátem. I proto, že nadace nemají personální substrát a členy, jsou relativně odolné vůči vlivům zvenčí. Stát tedy dosáhne obzvláště tam a má ospravedlnitelný důvod k zásahu, kde se nadace prezentují jako veřejně prospěšné a požívají daňových benefitů.

Otázka, která je kladena, jaká je ospravedlnitelná míra mezi ingerencí státu a autonomií nadace s vlastním managementem? Ze sociologického a právního hlediska můžeme dokonce říci, že důvody pro dohled státu nejsou ospravedlnitelné pro ingerenci státu obecně. Státní dohled, který by znamenal omezení nebo porušení základních práv a svobod je možný pouze v případech dříve zmíněných. Stejně tak jako občanská společnost je budovaná nezávisle na státu.

Dalšími otázkami je interakce nadací s místními samosprávami a místními orgány veřejné správy, které mají (měly a mohly by mít) přehled o činnosti

¹³ SCHLÜTER, Andreas, Then VOLKER a Peter WALKENHORST. *Foundations in Europe. Society, Management and Law*. London: The Directory of Social Change, Bertelsmann Foundation, 2001, s. 731.

nadace a orgány veřejné správy na státní úrovni. Zapomenout bychom neměli ani na vlivy náboženské, sociální, ekonomické.

Literature

HURDÍK, Jan a Ivo TELEČ. *Zákon o nadacích a nadačních fondech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 1998. ISBN 80-7179-199-7

Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

RONOVSKÁ, Kateřina. *Nové české nadační právo v evropském srovnání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-971-5

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2017, č. j. 5 As 236/2016-104.

SCHLÜTER, Andreas, Then VOLKER a Peter WALKENHORST. *Foundations in Europe. Society Management and Law*. London. ISBN 1-900360-86-1.

SCHULTE, Martin. *Staat und Stiftung*. Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, 1989. ISBN 3-8114-3689-9

Contact – e-mail

20024@mail.muni.cz

ZDRUŽENIA CIRKVÍ AKO SAMOSTATNÉ PRÁVNICKÉ OSOBY S ODVODENOU SUBJEKTIVITOU

Róbert Gyuri

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa
Šafárika v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Cirkvi sú jedným zo základných nositeľov kolektívnej náboženskej slobody, ktorá je v právnom poriadku Slovenskej republiky zaručená čl. 24 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Jedným z oprávnení, ktorým disponujú štátom akceptované registrované cirkvi, je ich právo zakladať združenia so samostatnou právnou subjektivitou. Takéto združenia cirkví potom následne plnia dôležité úlohy, ktorých realizácia je zo strany samotných cirkví náročná alebo ťažšie realizovateľná. Predmetom tohto príspevku je analýza postavenia združení cirkví, a to zo špecifického pohľadu získavania či priznania vlastnej právnej subjektivity. Príspevok pojednáva o analýze jednotlivých právnych foriem a podôb, ktoré združenia cirkví v právnom poriadku Slovenskej republiky môžu mať.

Keywords in original language

Cirkvi a náboženské spoločnosti; združenia; záujmové združenia právnických osôb; zmluva o združení.

Abstract

The Churches are one of the basic bearers of collective religious freedom, which is guaranteed in the legal order of the Slovak Republic by Art. 24 par. 3 of the Constitution of the Slovak Republic. One of the rights available to state-accepted registered churches is their right to establish associations with independent legal personality. Such associations of churches then subsequently perform important tasks, the implementation of which is difficult or more difficult for the churches themselves to implement. The subject

of this paper is an analysis of the position of associations of churches, from the specific point of view of obtaining or acknowledging their own legal personality. The paper deals with the analysis of individual legal forms and forms that associations of churches may have in the legal order of the Slovak Republic.

Keywords

Churches and Religious Societies; Associations; Interest Associations of Legal Entities; Association Agreement.

1 Úvod

Cirkvi a náboženské spoločnosti tvorili v každej historickej etape vývoja spoločnosti jej integrálnu súčasť. V súvislosti so spoločensko-politickými zmenami, ktoré nastali na Slovensku po roku 1989, vystúpila do popredia nutnosť uvedomiť si ich celkový význam, postavenie a funkciu, chápať ich nielen ako nevyhnutnú súčasť sociálnej štruktúry slovenskej spoločnosti, ale aj ako dôležitý subjekt spoločensko-právnych vzťahov. Tento trend vnímania ich postavenia pokračuje v zásade v rôznych podobách a v rôznej intenzite až dodnes.

Jedným z oprávnení, ktorým disponujú štátom akceptované registrované cirkvi, je ich právo zakladať združenia so samostatnou právnou subjektivitou. Takéto združenia cirkví potom následne plnia rôzne úlohy, ktorých realizácia je zo strany samotných cirkví buď náročná alebo minimálne ťažšie realizovateľná. Predmetom tohto príspevku je analýza postavenia združení cirkví, a to zo špecifického pohľadu získavania či priznania vlastnej právnej subjektivity v podobe právnickej osoby. Príspevok pojednáva o jednotlivých právnych formách, ktoré združenia cirkví v právnom poriadku Slovenskej republiky môžu mať.

2 Združenia cirkví a ich vzťah k náboženskej slobode

Cirkvi, ako združenia veriacich rovnakej náboženskej viery v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. o slobode náboženskej viery a postavení cirkví a náboženských spoločností v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 308/1991 Zb.“), sú jedným zo základných nositeľov kolektívnej

náboženskej slobody, ktorá je v právnom poriadku Slovenskej republiky zaručená čl. 24 ods. 3 Ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších noviel a ustanovení (ďalej len „Ústava SR“). Podľa čl. 24 ods. 3 Ústavy SR „Cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov.“ Predmetné ustanovenie predstavuje ústavnoprávne zakotvenie cirkevnoprávnej autonómie, ktorá predstavuje nezávislosť či samosprávu cirkví a náboženských spoločností v jednotlivých spoločensko-právnych vzťahoch, najmä v otázke riadenia a správy vlastných záležitostí. Autonómia cirkví tak predstavuje základné naplnenie a obsah kolektívnej náboženskej slobody. Základnou súčasťou cirkevnoprávnej autonómie je aj nezávislé vytváranie vlastných právnych subjektov, medzi ktoré patria vlastné organizačné zložky cirkví (napríklad biskupstvá, farnosti prípadne iné vnútroorganizačné jednotky upravené vnútornými predpismi cirkví), komunity, rehole, rôzne náboženské inštitúcie, spoločnosti, spoločenstvá a pod. Do tejto skupiny patria aj združenia cirkví.

Na tomto mieste je však dôležité poznamenať, že z obsahu čl. 24 Ústavy SR výslovne nevyplýva, či týmito cirkevnými inštitúciami má ústavodarca na mysli samostatné subjekty práva alebo len organizačné či iné útvary cirkví a náboženských spoločností bez samostatnej právnej subjektivity. Na záver, že ide o entity s právnou subjektivitou, poukazuje samotný Ústavný súd SR, ktorý v tejto súvislosti konštatuje, že „*z povahy vecí tiež vyplýva, že cirkvi a náboženské spoločnosti môžu samy zakladať právnické osoby, ktoré svoju právnú subjektivitu odvodzujú buď od právnych predpisov Slovenskej republiky (napr. občianske združenia, nadácie, obchodné spoločnosti, školy a pod.), alebo právnické osoby, ktoré svoju právnú subjektivitu odvodzujú od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, a tak od vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.*“¹ Tým Ústavný súd SR explicitne deklaroval právo cirkví a náboženských spoločností vytvárať vlastné subjekty s vlastnou právnou subjektivitou. Tá môže byť konštituovaná podľa osobitných právnych predpisov, ale môže vyplývať aj len z vnútorných predpisov cirkvi a bude odvodená od subjektivity samotných cirkví.

¹ Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 22. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

Východisková právna úprava regulujúca možnosť cirkví vytvárať vzájomné združenia nie je explicitne obsahom ústavnej úpravy, keďže v demonštratívnom výpočte čl. 24 ods. 3 Ústavy SR združenia cirkví nie sú uvedené, ale je obsiahnutá na zákonnej úrovni. To však na ich právne postavenie nemá priamy vplyv. Aj zriadenie združení cirkví spadá do sféry cirkevnoprávnej autonómie. Podľa § 4 ods. 3 zákona č. 308/1991 Zb. in fine „*Cirkvi a náboženské spoločnosti podľa tohto zákona sú právnické osoby. Môžu sa vzájomne združovať, utvárať komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá.*“ Uvedená zákonná dikcia je základným právnym východiskovým ustanovením, umožňujúcim samotným cirkvám realizovať združovacie právo a vytvárať združenia cirkví.

Na tomto mieste je dôležité pripomenúť, že autonómia cirkví v podobe ich právom garantovanej nezávislosti a samostatnosti, sa nevzťahuje len na samotné cirkvi, ale aj na inštitúcie cirkvami zriadené. Záruky autonómie cirkví a náboženských spoločností sa vzťahujú aj na všetky cirkvami zriadené subjekty v rovnakom rozsahu. Túto skutočnosť potvrdzuje napríklad aj v nemeckých podmienkach nemecký Spolkový ústavný súd, podľa ktorého záruky slobody vyznania sa nevzťahujú výlučne na cirkvi a náboženské spoločnosti, ale aj na ich podporné organizácie, aj keď nie sú súčasťou ich štruktúry. Sloboda náboženského vyznania podľa názoru súdu v sebe vedľa slobody jednotlivca prejavovať svoje vyznanie v súkromí a na verejnosti nutne obsahuje aj slobodu združovania sa v organizáciách za účelom spoločného verejného vyznávania, ako aj slobodu vyznania pre cirkvi v ich historicky vytvorenej podobe a na základe ich poslania (BVerfGE 42, 312). K podaniu ústavnej sťažnosti na ochranu základného práva na nerušený výkon náboženského vyznania sú oprávnené nie len náboženské spoločnosti, ich suborganizácie alebo ich právne nezávislé zariadenia, ale aj právnické osoby, ktorých cieľom je plnenie charitatívnych úloh pri realizácii jednej zo základných požiadaviek náboženského vyznania.²

Výsledkom realizácie združovacieho práva vyplývajúceho z § 4 ods. 3 zákona č. 308/1991 Zb. je tak práve možnosť vytvárania združení cirkví. Ich účel však právny poriadok výslovne nevymedzuje. V praktickej rovine tak môže byť ich účelom jednak realizácia náboženskej slobody či šírenie náboženskej viery

² Porovnaj Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN, BVerfGE 53, 366; BVerfGE 19, 129; BVerfGE 30, 112; BVerfGE 42, 312; BVerfGE 46, 73.

(náboženský účel), v aplikačnej rovine však popri náboženských dôvodoch ich vzniku vystupuje do popredia aj ich reprezentatívna či spoločenská funkcia v podobe zastupovania združených cirkví a reprezentovania ich záujmov v spoločensko-právnych vzťahoch (spoločenský účel). V neposlednom rade, najmä pod optikou aplikačnej praxe, môžu združenia cirkví prispievať aj k bezporuchovému výkonu štátnej cirkevnej správy, nakoľko v procese registrácie cirkví alebo náboženskej spoločnosti môžu takéto reprezentatívne inštitúcie podávať výkladové stanoviská či poskytovať odborné konzultatívne služby.³

Z hľadiska právneho poriadku Slovenskej republiky však môžu byť združenia cirkví vytvárané celkovo v trojakom právnom režime. Jednotlivé právne režimy sa navzájom odlišujú nie len rozdielnym procesným postupom, či vlastnou osobitnou právnou úpravou, ale aj rozdielnou právnou formou združení cirkví, ktoré budú výstupom z realizácie konkrétnej právnej úpravy a konkrétneho právneho režimu. Združenia cirkví môžu byť vytvárané ako:

- a) združenia cirkví ako právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnú subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností (tzv. cirkevné právnické osoby), a to na základe opatrenia Ministerstva kultúry Slovenskej republiky k evidencii právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnú subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností č. MK-33/2001-1 (ďalej len „opatrenie ministerstva“),
- b) združenia cirkví ako záujmové združenia právnických osôb podľa § 20f a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“) a
- c) združenia cirkví na základe zmluvy o združení podľa § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka.

3 Združenia cirkví ako cirkevné právnické osoby

Prvým spôsobom či príkladom realizácie združovacieho práva cirkví sú združenia s odvodenou právnou subjektivitou v postavení tzv. cirkevných

³ Príkladom je Ekumenická rada cirkví v Slovenskej republike (a jej organizácia Ekumenická spoločnosť pre štúdium siekt), na ktorú sa obrátil Cirkevný odbor Ministerstva kultúry Slovenskej republiky ako registrujúci orgán napríklad 10. decembra 2012 listom č. MK-2910/2012-12/18629, s požiadavkou o vyjadrenie k pôsobeniu a činnosti Cirkvi kresťanské spoločnosti Slovenska, žiadajúcej o registráciu. Pozri Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 4. 6. 2020, sp. zn. 1S/160/2018.

právnických osôb podľa čl. 1 ods. 2 opatrenia ministerstva. Právna subjektivita takýchto združení sa odvodzuje od subjektivity registrovaných cirkví, ktoré združenia vytvárajú, podobne ako vo všetkých prípadoch cirkevných právnických osôb. Cirkvi a náboženské spoločnosti môžu slobodne zakladať a zriaďovať vlastné právne subjekty podľa svojich vnútorných predpisov. Takéto subjekty tvoria spravidla súčasť registrovaných cirkví a náboženských spoločností, avšak súčasne disponujú vlastnou právnou subjektivitou a majú postavenie samostatných právnických osôb. Subjektivita takýchto združení vzniká autonómne na základe vnútorných predpisov združovaných cirkví a takéto združenia je možné na základe dobrovoľnosti evidovať na ministerstve kultúry. Ich evidencia je však nepovinná a nemá vplyv na nadobudnutie ich právnej subjektivity.⁴ Tá vzniká autonómne už na základe vnútorných predpisov združovaných cirkví.

V tejto súvislosti považujeme za potrebné pripomenúť, že právo cirkví vytvárať vlastné právnické osoby s osobitnou odvodenou právnou subjektivitou, a to bez ingerencie štátu v podobe vydávania správneho aktu, ktorým sa vznik subjektivity takejto právnickej osoby podmieni, je podľa súčasného právneho stavu v Slovenskej republike aj právne garantované a aj reálne uplatňované.⁵ Z hľadiska rešpektovania princípu právnej istoty je preto dôležité ustanovenie § 13 ods. 1 písm. g) zákona č. 308/1991 Zb., podľa ktorého v procese registrácie samotnej cirkvi je k návrhu na jej registráciu nevyhnutné priložiť základný dokument zakladanej cirkvi (štatút, poriadok, stanovy a pod.), z ktorého musia byť zrejmé aj útvary, ktoré majú právnú subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Následne podľa § 19 zákona č. 308/1991 Zb. registrujúci orgán vedie evidenciu všetkých právnických osôb podľa tohto zákona, včítane tých, ktoré odvodzujú svoju právnú subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností, pokiaľ nepodliehajú inej evidencii alebo registrácii a upraví jej podmienky.

⁴ Na porovnanie, v podmienkach Českej republiky sa v prípade cirkevných právnických osôb vyžaduje zápis evidovanej právnickej osoby do verejnoprávnej evidencie. Pozri KRÍŽ, Jakub. *Zákon o cirkvích a náboženských společnostech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 228.

⁵ Neplatí to však v prípade priznávania právnej subjektivity samotným cirkvám a náboženským spoločnostiam. Ich existencia ako samostatných právnických osôb je naopak nevyhnutne podmienená registračným konaním a vydaním rozhodnutia o registrácii, pričom absencia štátnej ingerencie v procese získavania ich právnej subjektivity nie je možná.

Podrobnejšia právna úprava cirkevných právnických osôb, predovšetkým však ich evidencia, je obsiahnutá v opatrení ministerstva. Subjekty, ktoré sa evidujú na základe tohto opatrenia, sa nazývajú „právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkvi a/alebo náboženských spoločností“, pričom v teórii sa zaužíval pojem tzv. cirkevné právnické osoby. V tomto prípade ide o samostatný osobitný druh právnickej osoby s vlastnou právnou subjektivitou, hoci odvodenej povahy. Ich subjektivita sa odvodzuje od registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti.

Pod pojmom cirkevné právnické osoby je možné vo všeobecnosti chápať autonómne zriadené inštitúcie registrovaných cirkví, ktoré môžu byť ich organickou súčasťou a zároveň disponujú vlastnou právnou subjektivitou. Sú to súkromnoprávne subjekty, ktoré sú najčastejšie organizačnou jednotkou (zložkou, súčasťou) registrovaných cirkví alebo tvoria samostatný subjekt oddelený od registrovanej náboženskej organizácie. Z dôvodov informovanosti a ochrany právnej istoty účastníkov právnych vzťahov sa odporúča ich zápis do evidencie cirkevných právnických osôb, ktorú vedie ministerstvo kultúry na základe § 19 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. V súčasnosti, ako sme už vyššie uviedli, je evidencia nepovinná a neviažu sa s ňou žiadne právne účinky.

Na tomto mieste je dôležité podotknúť, že cirkevné právnické osoby majú riadnu právnu subjektivitu v podobe právnickej osoby (rovnako ako samotné cirkvi), avšak len za podmienky, ak je im priznaná vnútornými predpismi príslušnej cirkvi, od ktorej svoju subjektivitu odvodzujú (čl. I ods. 2 in fine opatrenia ministerstva). Konštitutívnym a podmieňujúcim prvkom existencie ich právnej subjektivity je tak jej ustanovenie zo strany vnútorných predpisov cirkvi.

Opatrenie ministerstva člení cirkevné právnické osoby do troch skupín. Medzi cirkevné právnické osoby zaraďuje jednak organizačné zložky cirkví a náboženských spoločností (napríklad biskupstvá, biskupské konferencie, farnosti, cirkevné obce, náboženské obce, zbory a pod.), potom komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá, a v neposlednom rade aj združenia cirkví alebo náboženských spoločností. Pripomíname, že uvedený výpočet obsiahnutý v opatrení ministerstva je len demonštratívny, čo priamo korešponduje s právom vyplývajúcim z garantovanej autonómie cirkví označovať a vytvárať svoje subjekty podľa vlastnej úvahy a podľa svojich vnútorných predpisov.

Všetky tri skupiny uvedených subjektov majú rovnakú právnu formu – právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností. Táto právna forma je spoločná všetkým v opatrení uvedeným druhom cirkevných právnických osôb. Rovnako je dôležité uviesť, že vo všetkých prípadoch, bez ohľadu na účel, ktoré uvedené subjekty plnia (vyznávanie náboženskej viery, poskytovanie charitatívnych služieb a i.), ide o cirkevné inštitúcie v zmysle čl. 24 ods. 3 Ústavy SR a záruky autonómie cirkví a náboženských spoločností sa vzťahujú aj na všetky uvedené subjekty v rovnakom rozsahu.

Účel cirkevných právnických osôb (vrátane združení cirkví v tejto právnej forme) slovenská legislatíva explicitne neupravuje a je determinovaný výlučne vnútornými predpismi cirkví a náboženských spoločností. Táto skutočnosť je daná existenciou cirkevnoprávnej autonómie. Je však dôležité poznamenať, že aj napriek absencii výslovného zákonného vymedzenia regulujúceho účel cirkevných právnických osôb sa na ich činnosť vzťahuje obmedzujúce pravidlo § 6 ods. 2 zákona č. 308/1991 Zb., v zmysle ktorého výkon ich činností nesmie byť v rozpore s ústavou, nesmie ohrozovať bezpečnosť občanov a verejný poriadok, zdravie a mravnosť alebo práva a slobody druhých, nezávislosť a územnú celistosť štátu. Túto skutočnosť potvrdzuje aj Ústavný súd SR.⁶

Ako sme už vyššie uviedli, v súčasnej slovenskej legislatívnej úprave cirkevných právnických osôb absentuje ako podmienka získania právnej subjektivity nevyhnutnosť vydania akéhokoľvek administratívneho aktu štátu, ktorý by týmto subjektom túto subjektivitu konštituoval alebo deklaroval. Inak povedané, k získaniu právnej subjektivity sa nevyžaduje ani vydanie konštitutívneho, ani deklaratórneho individuálneho správneho aktu, ani osvedčenie či iný doklad vydávaný orgánom verejnej moci či verejnej správy. Túto subjektivitu získavajú autonómne už priamo vnútorným predpisom príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ak ju takýto predpis stanovuje.

Súčasná právna úprava evidencie cirkevných právnických osôb tak vychádza z liberálnej koncepcie ich vzniku. Cirkvi poskytujú svojim cirkevným právnickým osobám právnu subjektivitu úplne autonómne a nezávisle od štátu. Evidencia cirkevných právnických osôb, ktorú vedie ministerstvo kultúry

⁶ Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 22. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

na základe § 19 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb., je dobrovoľná a nie sú s ňou spojené žiadne právne účinky. Jediným ustanovením, ktoré má tendenciu „zachovať“ princíp právnej istoty, je registračná požiadavka obsiahnutá v § 13 ods. 1 písm. g) zákona č. 308/1991 Zb., podľa ktorého súčasťou základného dokumentu registrujúcej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti musí byť aj údaj, ktorý uvádza útvary cirkví, ktoré majú právnu subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Domnievame sa, že túto podmienku z hľadiska garantovania princípu právnej istoty v právnych vzťahoch nemožno považovať za úplne dostatočnú.

Z uvedeného vyplýva, že pri súčasnej právnej regulácii cirkevných právnických osôb a z nej vyplývajúceho spôsobu priznávania ich právnej subjektivity dochádza k potenciálnemu stretu dvoch dôležitých ústavných princípov, a to požiadavky autonómie cirkví a náboženských spoločností na jednej strane, a princípu ochrany právnej istoty a práv ostatných účastníkov právnych vzťahov, ktorí do nich vstupujú spolu s cirkevnými právnickými osobami, na strane druhej. Pri súčasnej liberálnej úprave dochádza k naplneniu v prevažnej väčšine len prvej z nich, miestami až na úkor druhej. Právna subjektivita cirkevných právnických osôb vzniká autonómnym úkonom cirkvi bez akejkoľvek ingerencie štátu, na rozdiel od vzniku právnej subjektivity samotných cirkví, ktorá vzniká registračným rozhodnutím vydanom v registračnom konaní. Predmetné subjekty, na rozdiel od samotných cirkví, už nepodliehajú registračnému konaniu, len sa evidujú v evidencii, ktorú vedie Cirkevný odbor Ministerstva kultúry Slovenskej republiky. Samotný akt evidencie má len deklaratórne účinky, ktorým sa len notifikuje a zapisuje predmetný subjekt do evidencie, ale ktorý už existuje podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Podľa čl. II ods. 1 a 4 opatrenia ministerstva *„právnická osoba, ktorá odvodzuje svoju právnu subjektivitu od cirkvi a/alebo náboženskej spoločnosti, sa považuje za zaevidovanú na území Slovenskej republiky v deň doručenia žiadosti o jej zaevidovanie cirkevnému odboru, ak žiadosť spĺňa všetky náležitosti podľa tohto opatrenia.“*

Nakoľko však evidencia cirkevných právnických osôb nie je v podmienkach Slovenskej republiky povinná a zároveň nie je podmienkou vzniku ich právnej subjektivity, je možné jednoznačne konštatovať, že takáto evidencia neplní riadne svoj účel, a to ako v rovine jej právnej relevancie (právne

účinky), tak v rovine informačnej (úplnosť informácií o evidovaných skutočnostiach). V spoločnosti existuje a môže existovať celý rad subjektov neevidovaných v evidencii ministerstva kultúry, vedenej podľa § 19 ods. 1 zákona. Takéto subjekty však právnou subjektivitou napriek tomu disponujú, vždy za splnenia podmienky, že ju majú podľa vnútorných predpisov cirkví. Takáto právna úprava umožňujúca súčasný právny stav podľa nášho názoru síce plne akceptuje požiadavku obsahového naplnenia cirkevnej autonómie, avšak zjavne neprispieva k naplneniu druhého rovnako dôležitého princípu – právnej istoty účastníkov právnych vzťahov. Preto v rámci úvah de lege ferenda by bolo potrebné zvážiť, či by nebolo vhodné podmieniť vznik právnej subjektivity cirkevných právnických osôb, buď požiadavkou povinnej evidencie s deklaratórnymi účinkami evidenčného úkonu (ku dňu ich založenia registrovanou cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou), alebo dobrovoľnou evidenciou, avšak s konštitutívnymi účinkami evidenčného úkonu (čo už ale vykazuje znaky registrácie). Keďže konštitutívnosť rozhodovania v oblasti evidencie a priznávania právnej subjektivity v prospech cirkevných právnických osôb poprel napríklad aj Ústavný súd ČR⁷, na základe toho považujeme aj my za vhodnejšie prikloniť sa skôr k modelu povinnej evidencie a jej deklaratórných právnych účinkov.

Je zřejmé, že povinná evidencia cirkevných právnických osôb by mohla byť vnímaná ako obmedzenie garantovanej a v súčasnosti uplatňovanej autonómie cirkví a náboženských spoločností pri ich subjektotvorbe, na druhej strane – kvôli ochrane princípu právnej istoty - by jej určité obmedzenie malo byť akceptovateľné a legitímne, nakoľko by bolo vyvážené iným ústavne relevantným záujmom – ochranou práv tretích osôb ako účastníkov právnych vzťahov a posilnením princípu právnej istoty. Túto skutočnosť potvrdzuje na inom mieste aj Ústavný súd ČR.⁸ Na druhej strane pripomíname, že prvky rešpektovania princípu autonómie by aj v prípade povinnej evidencie ostali zachované a boli aj naďalej viditeľné predovšetkým v zásade, že evidenčný akt by bol vykonaný vždy, ak navrhovateľ k evidencii splní objektívne stanovené formálne podmienky. K obdobnému záveru dospel aj Ústavný súd ČR.⁹

⁷ Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597).

⁸ Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.).

⁹ Ibid.

Samotný proces evidovania cirkevných právnických osôb z hľadiska foriem činnosti verejnej správy zaradujeme medzi neprávne formy činnosti, s ktorými nie sú spojené bezprostredné právne následky. Pri výkone evidenčnej činnosti na tomto úseku správy nedochádza k vydávaniu individuálneho správneho aktu v správnom konaní (evidenčný akt nemá účinky a povahu rozhodnutia), ale vykonáva sa len faktický úkon spočívajúci v zápise cirkevnej právnickej osoby do evidencie podľa § 19 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. Cirkevná právnická osoba sa považuje za zaevidovanú na území Slovenskej republiky v deň doručenia žiadosti o jej zaevidovanie cirkevnému odboru, ak žiadosť spĺňa všetky náležitosti podľa článku III opatrenia ministerstva. Na písomnú žiadosť sa môže vystaviť úradný výpis zo zoznamu cirkevných právnických osôb, alebo potvrdenie o evidencii určitej právnickej osoby v tomto zozname, alebo doklad o tom, že v ňom určitý zápis nie je.

Procesný postup výkonu evidenčnej činnosti je rovnako upravený v opatrení ministerstva. Evidovanie sa uskutočňuje na základe žiadosti o zaevidovanie právnickej osoby. Pri posudzovaní žiadosti však ministerstvo nemôže posudzovať splnenie podmienok vzniku cirkevnej právnickej osoby podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, ale len splnenie zákonných podmienok evidencie stanovených opatrením ministerstva. Túto skutočnosť potvrdzuje aj Ústavný súd SR, ktorý konštatuje, že „*predpokladom evidencie právnickej osoby, ktorá odvodzuje svoju právnu subjektivitu od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, nie je splnenie podmienok založenia a vzniku podľa vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Príslušný štátny orgán, prípadne správny súd takto nie je oprávnený skúmať, či pri založení prípadne zrušení právnickej osoby odvodzujúcej svoju právnu subjektivitu od cirkvi alebo náboženskej spoločnosti boli dodržané ustanovenia vnútorných predpisov príslušnej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti. Spory týkajúce sa uvedených skutočností musí príslušná cirkev alebo náboženská spoločnosť vyriešiť sama nezávisle od štátnych orgánov Slovenskej republiky. Takýto výklad zodpovedá aj obsahu základného práva podľa čl. 24 ods. 3 ústavy, podľa ktorého cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú reboľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov. Podmienky výkonu tohto práva možno obmedziť iba zákonom, ak ide o opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na ochranu verejného poriadku, zdravia a mravnosti alebo práv a slobôd iných (čl. 24 ods. 4 ústavy). Obsah*

*základného práva podľa čl. 24 ods. 3 ústavy nepochybne zahrňa právo cirkví a náboženských spoločností zriaďovať svoje orgány a zároveň ich aj rušiť a zakladať rehoľné a iné cirkevné inštitúcie a ich aj rušiť nezávisle od štátnych orgánov.*¹⁰

Príkladom združenia cirkví pôsobiacim na území Slovenskej republiky v takejto právnej forme je Ekumenická rada cirkví v Slovenskej republike. Je to právnická osoba, ktorá koná samostatne vo veciach stanovených Štatútom Ekumenickej rady cirkví v SR a v ďalších záležitostiach z poverenia členských cirkví. Podrobnosti o jej poslaní, organizácii a činnosti upravuje jej štatút.¹¹ Ekumenická rada cirkví v Slovenskej republike plní v zmysle svojho štatútu vnútorné a vonkajšie poslanie. Kým jej vnútorným poslaním je prekonávanie rozdielov a posilňovanie jednoty kresťanstva skvalitňovaním spolupráce medzi cirkvami i v jednotlivých cirkvách, tak jej vonkajším poslaním je prehĺbenie pôsobenia cirkví v občianskej spoločnosti s cieľom upevniť morálny profil spoločnosti, podporiť demokraciu v krajine a pomáhať pri hľadaní duchovnej orientácie a riešení krízových situácií. Má 7 riadnych členov a 5 pozorovateľov.

4 Združenia cirkví ako záujmové združenia právnických osôb

Druhou možnosťou v rovine právnych foriem združení cirkví je vytváranie združení cirkví ako záujmových združení podľa § 20f až 21 Občianskeho zákonníka. V tomto prípade budú mať združenia cirkví právnu formu záujmového združenia právnických osôb s vlastnou právnou subjektivitou. Túto právnu formu je možné zvoliť najmä v prípadoch, kedy vnútorné predpisy cirkví a náboženských spoločností nepriznávajú či neupravujú samostatnú právnu subjektivitu nimi zakladaným združeniam.

Podľa § 20f Občianskeho zákonníka právnické osoby na ochranu svojich záujmov alebo na dosiahnutie iného účelu môžu vytvárať záujmové združenia právnických osôb. Zákonom bližšie nevymedzený účel takýchto subjektov (obdobne ako v prípade združení cirkví a náboženských spoločností v právnej forme cirkevných právnických osôb) však musí byť v súlade

¹⁰ Pozri Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 22. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

¹¹ Pozri Štatút Ekumenickej rady cirkví v SR. Dostupné z: <https://www.ekumena.sk/Dokumenty/Statut%20ERCSR%20uprava%20od%204%202019.pdf> [cit. 1. 3. 2021].

so zákonom a nesmie byť v rozpore s dobrými mravmi. Takéto združenia nie sú v zmysle zákona podnikateľskými subjektmi a môžu ich zakladať výlučne len právnické osoby. Predmetom činnosti záujmových združení môže byť najmä uspokojovanie oprávnených záujmov a potrieb jeho zakladateľov resp. členov. Môže ísť o zabezpečenie či koordináciu niektorých spoločných činností, v prípade cirkevných záujmových združení aj poskytovanie duchovných či hmotných služieb, rozvojových programov, či zastupovanie zakladateľov a ďalších členov pred štátnymi orgánmi a inými inštitúciami.

Z formálneho hľadiska možno záujmové združenie právnických osôb založiť dvoma spôsobmi. Prvým spôsobom založenia je uzavretie zakladateľskej zmluvy jednotlivými členmi združení, na ktorú sa vyžaduje písomná forma. K zmluve musia byť priložené stanovy združení, ich obsah vyplýva z ustanovenia § 20h Občianskeho zákonníka. Druhým spôsobom založenia združení je uskutočnenie ustanovujúcej členskej schôdzy združení, ktoré schváli založenie záujmového združení. O priebehu členskej schôdzy sa spíše zápisnica, z obsahu ktorej musí byť zrejmé, kto sa stáva zakladajúcim členom, v akej podobe ustanovujúca schôdza schválila stanovy združení a kto má oprávnenie konať v mene združení.

Všetky záujmové združenia právnických osôb však podliehajú povinnej registrácii, ktorú vykonávajú okresné úrady v sídle kraja – odbory všeobecnej vnútornej správy. Register záujmových združení právnických osôb je zverejnený na internetovej stránke sekcie verejnej správy Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a na internetových stránkach príslušných okresných úradov. Návrh na zápis do registra podáva osoba splnomocnená zakladateľmi alebo ustanovujúcou členskou schôdzou. Samotné združenie vzniká zápisom do registra združení, ktorý vedie okresný úrad v sídle kraja príslušný podľa sídla združení. Konanie o registrácii združení sa začína na písomný návrh, ktorý podáva splnomocnená osoba na tento úkon, poverená zakladateľmi alebo ustanovujúcou členskou schôdzou. K návrhu na zápis do registra sa príkladá

1. zakladateľská zmluva alebo uznesenie a zápisnica z ustanovujúcej členskej schôdzy,
2. stanovy,

3. určenie osôb oprávnených konať v mene združenia (meno a priezvisko, adresa) a
4. správny poplatok (potvrdenie o úhrade v hodnote 66 €).

Združenie nadobúda právnu subjektivitu a stáva sa právnickou osobou zápisom do registra. Rozhodnutie o zápise má charakter individuálneho správneho aktu vydaného v správnom konaní. Z uvedeného dôvodu musí obsahovať všetky náležitosti určené v ustanovení § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

5 Združenia cirkví na základe zmluvy o združení

Tretou možnosťou či formou združení cirkví a náboženských spoločností je založenie združenia na základe zmluvy o združení podľa § 829 a nasl. Občianskeho zákonníka. Občiansky zákonník v § 829 ods. 1 zakotvuje inštitút občianskoprávneho združenia bez právnej subjektivity, ktoré vzniká uzavretím zmluvy o združení. Na zmluvu o združení Občiansky zákonník nevyžaduje určitú formu, aj keď sa spravidla uzaviera v písomnej forme. Písomná forma však nie je podmienkou jej platnosti. Ide o zmluvu, ktorá musí byť uzavretá medzi viacerými osobami. Vyplýva to z dikcie „*niekoľko osôb sa môže združiť*“ ...“ (§ 829 ods. 1 Občianskeho zákonníka). Za niekoľko osôb je tu potrebné považovať aspoň dve osoby, alebo viac osôb. Z hľadiska počtu zúčastnených osôb nie sú určené žiadne hranice, t. j. počet nie je zákonom obmedzený. Počet osôb môže obmedziť iba zmluva. Zmluva o združení môže pripúšťať aj dodatočné pristúpenie ďalších osôb k zmluve. Členom združenia môžu byť tak fyzické osoby, ako aj právnické osoby.

Pokiaľ ide o obsahové náležitosti tejto zmluvy, z § 829 Občianskeho zákonníka vyplýva iba požiadavka, aby sa viaceré osoby, ktoré sa združili, pričínili o dosiahnutie dohodnutého účelu. Dosiahnutie dohodnutého účelu je podstatnou obsahovou náležitosťou tejto zmluvy, pričom tento účel môžu účastníci združenia dosiahnuť jednak pracovnou činnosťou, jednak

poskytnutím peňazí alebo iných vecí.¹² To však vyplýva až z ustanovenia § 831 Občianskeho zákonníka. Spôsob činnosti jednotlivých účastníkov na dosiahnutie účelu je rovnako potrebné upraviť v zmluve o združení. Hoci to zákon výslovne neustanovuje, zmluvu o združení možno časovo viazať jednak na okamih dosiahnutia sledovaného účelu, jednak na určitý vopred určený okamih. Z § 838 Občianskeho zákonníka nepriamo vyplýva, že zmluvu o združení možno uzavrieť aj na neurčitú dobu, t. j. bez časového určenia, keďže toto ustanovenie ráta s možnosťou vystúpenia alebo vylúčenia účastníka zo združenia.

Z § 829 ods. 2 Občianskeho zákonníka vyplýva, že združenie založené zmluvou o združení (na rozdiel od záujmového združenia právnických osôb podľa § 20f Občianskeho zákonníka) nie je právnickou osobou, nemá teda samostatnú právnu subjektivitu a ani sa nezapisuje do registra záujmových združení. Ide iba o zmluvný vzťah medzi účastníkmi združenia. Združenie preto nemôže robiť samostatne právne úkony.

Občiansky zákonník pre zmluvu o združení nevyžaduje písomnú formu, čo nemožno považovať za vhodné riešenie. Vzhľadom na jej závažnosť, majetkové dôsledky, na rôznosť záväzkov v nej dojednaných, písomná forma je nevyhnutná a mala by byť podľa nášho názoru požadovaná aj zákonom.

Občiansky zákonník neustanovuje, kto koná za združenie voči tretím osobám. Zásadne môže konať každý člen združenia, pokiaľ zmluva neustanovuje niečo iné. Občiansky zákonník ráta s možnosťou poverenia niektorého člena združenia správou majetkových hodnôt, ktoré priniesli jednotliví členovia do združenia (§ 832 ods. 2 Občianskeho zákonníka). Pokiaľ však združenie získalo majetok pri výkone spoločnej činnosti, tento majetok

¹² Podstatnou obsahovou náležitosťou zmluvy o združení je, aby sa účastníci spoločne pričínili o dosiahnutie dohodnutého účelu. Akým spôsobom sa majú účastníci pričínit' o dosiahnutie tohto účelu, je ustanovené v zmluve. V zmluve je tak potrebné pozitívne vymedziť povinnosti členov združenia. O aké povinnosti pritom pôjde, bude závisieť, od toho, aký účel sa má spoločným pričinením účastníkov združenia dosiahnuť. Okrem pozitívnych povinností vymedzených v zmluve zákon ráta aj s určitými negatívnymi povinnosťami, v rámci ktorých účastníci združenia nesmú vyvíjať určitú činnosť. Občiansky zákonník ukladá každému účastníkovi združenia zdržať sa akejkoľvek činnosti, ktorá by mohla znemožniť alebo sťažiť dosiahnutie účelu sledovaného združenia. V zmluve o združení však aj tieto negatívne povinnosti môžu byť konkretizované na určité zakázané činnosti. VOJČÍK, Peter a kol. *Občiansky zákonník. Stručný komentár*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2010, s. 1187.

je v spoluvlastníctve všetkých účastníkov zdraženia (§ 834 Občianskeho zákonníka) a záväzky spojené s týmto spoluvlastníctvom voči tretím osobám sú upravené obdobne ako pri podielovom spoluvlastníctve (§ 835 ods. 2 a § 139 ods. 1 Občianskeho zákonníka).¹³

6 Záver

Jedným zo základných oprávnení cirkví ako základných nositeľov kolektívnej náboženskej slobody, je ich právo zakladať vlastné právne subjekty so samostatnou právnou subjektivitou, medzi ktorými majú samostatné postavenie združenia cirkví. Tie môžu byť na základe recentnej právnej úpravy kreované v troch právnych formách. Prvým spôsobom či príkladom realizácie združovacieho práva cirkví sú združenia s odvodenou právnou subjektivitou v postavení tzv. cirkevných právnických osôb podľa čl. 1 ods. 2 opatrenia ministerstva. Právna subjektivita takýchto združení sa odvodzuje, od subjektivity registrovaných cirkví, ktoré združenia vytvárajú, podobne ako vo všetkých prípadoch cirkevných právnických osôb. Subjektivita takýchto združení vzniká autonómne na základe vnútorných predpisov združovaných cirkví a takéto združenia je možné na základe dobrovoľnosti evidovať na ministerstve kultúry. Ich evidencia je však nepovinná a nemá vplyv na nadobudnutie ich právnej subjektivity. Tá vzniká autonómne už na základe vnútorných predpisov združovaných cirkví či náboženských spoločností. Podmienkou však je, aby vnútorné predpisy cirkví nie len upravili možnosť vytvárať združenia cirkví, ale musia takýmto subjektom priznať aj právnu subjektivitu. Právnym titulom nadobudnutia ich subjektivity je však na rozdiel od iných právnických osôb len autonómny prejav vôle príslušnej cirkvi, opierajúci sa len o jej vnútorné predpisy. Táto súčasná liberálna koncepcia možnosti zriaďovania cirkevných právnických osôb je zvyraznená aj povahou štátnej evidencie týchto subjektov, ktorá je dobrovoľná. V tomto prípade, práve kvôli posilneniu rešpektovania princípu právnej istoty a ochrany práv tretích osôb, by bolo vhodné v rámci úvah *de lege ferenda* zvážiť možnosť zmeny súčasnej právnej úpravy a zaviesť inštitút povinnej evidencie cirkevných právnických osôb, obdobne ako v iných krajinách (napríklad v Českej republike). Druhou možnosťou realizácie združovacieho práva cirkví

¹³ Ibid., s. 1185 a 1186.

je možnosť vytvárania záujmových združení právnických osôb podľa príslušných ustanovení Občianskeho zákonníka. Táto právna forma je vhodná a využiteľná najmä v prípadoch, kedy vnútorné predpisy cirkví buď vôbec neupravujú možnosť vytvárania združení cirkví, alebo túto možnosť síce upravujú, avšak nepriznávajú takýmto združeniam samostatnú právnu subjektivitu. Táto požiadavka je nevyhnutná na existenciu združení cirkví ako samostatných právnických osôb v právnej forme cirkevnej právnickej osoby podľa čl. I ods. 2 opatrenia ministerstva. Nie je však potrebná pre zriadenie záujmového združení právnických osôb. Popri uvedených dvoch základných formách združení cirkví upravuje právny poriadok aj tretiu možnosť, a to v podobe možnosti vytvorenia združení cirkví na základe zmluvy o združení. Na rozdiel od predchádzajúcich právnych foriem, táto podoba združení je z praktického hľadiska najmenej náročná na administratívne úkony spojené so založením a vznikom združení, nakoľko nepodlieha ani registračnej ani evidenčnej činnosti orgánov verejnej správy, ako je tomu vo vyššie uvedených prípadoch. Táto podoba združení cirkví však nebude disponovať samostatnou právnu subjektivitou. Táto právna forma sa odporúča v aplikačnej rovine najmä v situáciách, kedy nie je prakticky potrebné vytvárať samostatný právny subjekt a je možné dôvod združení cirkví naplniť či zrealizovať aj bez tejto požiadavky. Z uvedeného vyplýva, že registrované cirkvi v podmienkach Slovenskej republiky majú relatívne širokú možnosť realizácie združovacieho práva, pri realizácii ktorého môžu naplňovať svoje ambície i poslanie.

Literature

- KŘÍŽ, Jakub. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 384 s. ISBN 978-80-7400-362-2.
- Rozhodnutie Spolkového ústavného súdu SRN, BVerfGE 53, 366; BVerfGE 19, 129; BVerfGE 30, 112; BVerfGE 42, 312; BVerfGE 46, 73.
- VOJČÍK, Peter a kol. *Občiansky zákonník. Stručný komentár*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2010, 1282 s. ISBN 978-80-8078-368-6.
- Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 30. 10. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 2/06 (N 173/47 SbNU 253; 10/2008 Sb.).

Nález Ústavného súdu ČR zo dňa 21. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 34/06 (N 201/47 SbNU 597).

Uznesenie Ústavného súdu SR zo dňa 22. 3. 2018, sp. zn. IV. ÚS 230/2018-14.

Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 4. 6. 2020, sp. zn. 1S/160/2018.

Štatút Ekumenickej rady cirkví v SR. Dostupné z: <https://www.ekumena.sk/Dokumenty/Statut%20ERCSR%20uprava%20od%204%202019.pdf> [cit. 1. 3. 2021].

Contact – e-mail

robert.gyuri@upjs.sk

SPOLEČNÉ JMĚNÍ MANŽELŮ JAKO PRÁVNICKÉ OSOBĚ PODOBNÝ INSTRUMENT BEZ PRÁVNÍ OSOBNOSTI?

Jakub Pohl

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na téma společného jmění manželů a jeho možné podobnosti s právními osobami nebo právními osobám podobnými instrumenty bez právní osobnosti. Na základě závěrů tohoto posouzení následně řeší otázku možnosti existence závazku mezi společným jměním manželů a jedním z těchto manželů. Tuto otázku řeší rovněž prostřednictvím obecné charakteristiky společného jmění manželů a soudní rozhodovací praxe.

Keywords in original language

Manželství; společné jmění manželů; právní osoba; závazek; škoda.

Abstract

The paper is focused on the theme of marital property system in the Czech republic and its similarities with legal persons or legal instruments without legal personality similar to legal persons. On the basis of this comparison, paper analyses question of conformity of obligation between marital property and spouse with Czech legal system. This question is solved through general characteristics of marital property and courts decisions conclusions.

Keywords

Marriage; Marital Property Systems; Legal Person; Obligation; Damage.

1 Úvod

V tomto příspěvku s poněkud „provokativním“ názvem se hodlám zaměřit na posouzení, zda lze společné jmění manželů (dále jen „SJM“) jakožto

institut manželského majetkové práva upravený v ustanovení § 708 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.z.“) vnímat rovněž jako právníckou osobu, respektive jako právnícké osobě podobný instrument bez právní osobnosti. Toto posouzení a závěry z něj vyplývající budu následně aplikovat při řešení právní otázky, zda česká právní úprava „umožňuje existenci závazku mezi SJM a jedním z těchto manželů“, která je dle mého názoru v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu řešena rozporuplně, byť je tento rozpor skryt za kazuistické vymezení Nejvyšším soudem řešených otázek.

Cílem předloženého příspěvku je tedy zejména zodpovědět otázku, kterou jsem si výše položil. K tomuto bude třeba určit míru podobnosti mezi SJM a právníckými osobami, neboť v rámci právníckých osob není sporu o tom, že existence závazku mezi právníckou osobou (právnícké osobě podobným instrumentem bez právní osobnosti) a jejím členem či statutárním orgánem je možná, přičemž jedním z možných řešení by mohla být přiměřená aplikace závěrů týkajících se právníckých osob na SJM. Pro posouzení uvedeného nejprve skutečně velmi obecně vymezím společné pojmové znaky právníckých osob a budu se snažit jejich obdobu nalézt rovněž u institutu SJM. Závěry, které nám toto posouzení poskytne, budu následně aplikovat na řešenou otázku, přičemž se případně pokusím nalézt i jiné způsoby jejího řešení, plynoucí mimo jiné z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu a charakteru SJM jako majetkového společenství osob.

2 Pojmové znaky právníckých osob a jejich možný odraz v rámci společného jmění manželů

U právníckých osob lze pozorovat určité společné znaky, přičemž právě na základě naplnění těchto znaků je možné dojít závěru, že posuzovaný právní instrument je právníckou osobou. Přestože však nedojde k naplnění všech právníckým osobám společných znaků, z míry jejich naplnění u těchto jiných právních „konstruktů“, či spíše právních instrumentů, můžeme usuzovat na to, zda se jedná o právnícké osobě podobný právní instrument, popřípadě do jaké míry je právnícké osobě podobný. Pro účely tohoto příspěvku budu hovořit o „společných pojmových znacích“ právníckých osob, byť si uvědomuji, že se jedná o poněkud zužující termín, jak ostatně uvádí

mimo jiné prof. Hurdík, který hovoří o společných charakteristických znacích právnických osob, přičemž tento termín v sobě zahrnuje nejen znaky pojmové, ale i znaky identifikační a specifické typové znaky charakterizující podstatné vlastnosti právnické osoby jako typu osoby v právním smyslu.¹ V kontextu SJM budu zkoumat tyto společné pojmové znaky právnických osob (respektive jejich obdobu): právní osobnost, účel, organizační strukturu a majetkovou samostatnost. U každé osoby, zvláště osoby právnické, je důležitá její jednoznačná identifikace. K odlišení konkrétní právnické osoby od jiné právnické osoby slouží její identifikační znaky, zejména název a sídlo. Má-li být SJM právnické osobě podobným právním instrumentem, mělo by být rovněž možné pomocí identifikačních znaků odlišit konkrétní SJM od jiného.

V rámci českého právního řádu je existence právnických osob založena zejména na teorii fikce, jak ostatně vyplývá zejména z ustanovení § 20 o. z., konkrétně jeho prvního odstavce, věty první, která stanoví, že právnická osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Nejedná se však o teorii fikce v jejím klasickém pojetí, neboť obě teorie (teorie fikce s teorií reality) se v rámci vývoje společně střetávaly a navzájem ovlivňovaly. Což se promítlo i rámci českého právního řádu tím, že teorie fikce je doplněna o teorii organickou, proto nelze hovořit o „ryzí“ teorii fikce se všemi svými projevy.² Důsledkem, či spíše projevem, uvedeného prolnutí teorie fikce s teorií reality v rámci našeho právního řádu jsou pak občasné snahy o dovození právní osobnosti u útvarů, o nichž zákon výslovně nestanovuje, že by právní osobností byly nadány, nebo by jejich právní osobnost explicitně uznával (viz např. svěřenský fond³).

Absence právní osobnosti nevyhnutelně vede k závěru, že se v daném případě nemůže jednat o osobu, ať už fyzickou či právnickou. Právní osobnost

¹ Viz HURDÍK, Jan. *Právnické osoby (Obecná právní charakteristika)*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 119–123.

² HURDÍK, Jan. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 157–158.

³ Např. TICHÝ, Luboš. Vlastnictví bez vlastníka v českém svěřenském fondu (skica na margo trustu v českém právu). [online]. In. *Advokátní deník* [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/04/04/vlastnictvi-bez-vlastnika-v-ceskem-sveren-skem-fondu-skica-na-margo-trustu-v-ceskem-pravu/>

je tedy naprosto esenciálním znakem právnické osoby a při její absenci můžeme případně hovořit pouze o tom, do jaké míry je právní instrument právnické osobě podobný. SJM je upraveno v § 708 a násl. o. z., přičemž žádné ustanovení o právní osobnosti tohoto institutu samozřejmě nehovoří a není patrné ani nepřímé uznání jeho právní osobnosti. I z tohoto důvodu je zřejmé, že SJM nelze považovat za právnickou osobu. Dále tedy bude posuzováno, do jaké míry je možné na něj nahlížet jako na právnické osobě podobný institut bez právní osobnosti. Závěr o podobnosti SJM s právníckými osobami je důležitý v kontextu případného řešení právních otázek v rámci SJM poukazem na jeho podobnost s právníckými osobami (např. i otázka, zda může SJM vystupovat jako strana obligace), nebo možného analogického dovození institutů typických zejména pro právnické osoby (např. kvalita péče řádného hospodáře).

Dalším společným pojmovým znakem právnických osob je jejich účel, který předurčuje, či spíše udává, důvod a smysl jejich existence, neboť činnost právnické osoby by měla směřovat k naplnění jejího účelů (cíle). Abstrahujeme-li hlavní cíle pro něž jsou právnické osoby ustavovány, jsou to zejména:

- právně organizační uspořádání vztahů mezi členy organizované skupiny,
- právně organizační uspořádání vztahů členů skupiny jednotlivě i jako celku vůči třetím osobám,
- oddělení společné organizované činnosti členů skupiny nebo odděleného majetku od ostatní činnosti členů skupiny nebo od ostatního majetku, často včetně oddělení odpovědnosti jednotlivých členů skupiny od odpovědnosti skupiny jako celku.⁴

K dosažení konkrétního účelu je nutné zvolit vhodnou formu právnické osoby, aby tato byla schopna svou činností zvolený účel naplňovat. Jednotlivé formy právnických osob mají z tohoto důvodu svůj účel právním řádem konkretizován. Ať se už jedná o spolek (uspokojování a ochrana zájmů, k jejichž naplňování byl založen), nadaci (trvalá služba společensky nebo hospodářsky užitečnému účelu), společenství vlastníků jednotek (zajišťování správy domu a pozemku), politickou stranu (výkon práva občanů sdružovat

⁴ HURDÍK. In: LAVICKÝ, op. cit., s. 159.

se v politických stranách a k zajištění účasti občanů na politickém životě společnosti), náboženskou společnost (vyznávání určité náboženské víry a s tím spojené shromažďování, bohoslužby, vyučování a duchovní služby), atd.⁵

Vzniklo-li mezi manžely SJM, tedy nebyl-li jeho vznik například vyloučen (§ 729 o. z.) nebo nedošlo-li k jeho zániku za trvání manželství na základě zákona, popřípadě dohodou manželů či rozhodnutím soudu, tvoří jej vše, co manželům náleží, má majetkovou hodnotu a není vyloučeno z právních poměrů. Ze skutečnosti, že se jedná o „jmění“ manželů, tedy jak o pohledávky, tak i dluhy, vyplývá, že označovat jej jako institut „manželského majetkového práva“ je poněkud nepřesné. Převážná část právní úpravy se týká správy jmění a jedná o institut upravující vztah manželů k určitému společnému jmění, přičemž tento vztah je ze své podstaty založen na rovnosti, což SJM výrazně odlišuje od spoluvlastnictví. Přesto zákonodárce v ustanovení § 712 o. z. vyjádřil, jakým institutům je dle něj SJM typově nejbližší, když stanovil subsidiární použití ustanovení upravujících právě spoluvlastnictví a ustanovení o společnosti. Institut společnosti s pojmem účelu bezesporu pracuje, když v § 2716 odst. 1 o. z.⁶ stanovuje, že zaváže-li se smlouvou několik osob sdružit jako společníci za společným účelem činnosti nebo věci, vzniká společnost. U SJM však není účel vyjádřen přímo, přesto je možné ho z právní úpravy dovodit. Tímto účelem je již zmíněná správa jmění manželů, ale na rozdíl od institutu spoluvlastnictví jej samotná „správa“ přímo nedefinuje. U SJM se bude jednat spíše o správu jmění za účelem „hmotného“ zabezpečení rodiny (srov. § 719 o. z. a § 727 o. z., které zakládají negativní podmínku pro uzavření smlouvy o manželském majetkovém režimu a pro rozhodnutí soudu o úpravě manželského majetkové režimu, když mimo jiné stanovují, že tyto nesmí svými důsledky vyloučit schopnost manžela zabezpečovat rodinu). Je tedy možné uzavřít, že pojmový znak účelu je u SJM naplněn.

Právnícká osoba rovněž musí disponovat alespoň minimální organizační strukturou. Organizační struktura právnícké osoby je úzce spjata s její právní osobností a de facto odpovídá na otázku, jakým způsobem je tvořena právně

⁵ SVEJKOVSKÝ, Jaroslav. In: SVEJKOVSKÝ, Jaroslav, Lenka DEVEROVÁ a kol. *Právnícké osoby v novém občanském zákoníku. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 61–63.

⁶ Dalo by se vnímat jako definiční ustanovení.

relevantní vůle osob jednajících za právnickou osobu (nahrazujících její vůli) a které osoby za právnickou osobu mohou jednat⁷. Jak již bylo zmíněno, tak organizační struktura právnické osoby může být velmi složitá či naopak zcela jednoduchá,⁸ vždy však musí být přítomna.⁹

Ve vztahu k SJM není zcela přesné hovořit o jeho „organizační struktuře“, když nemá právní osobnost a není proto třeba osob, které by nahrazovaly jeho vůli, nicméně, jak již bylo řečeno, správa jmění náležejícího do SJM je vlastně účelem tohoto institutu, přičemž právní úprava věnuje značnou pozornost možnostem nakládání s věcmi¹⁰ spadajícími do SJM. Stanovuje, kdy je oprávněn s těmito věcmi nakládat jeden z manželů a kdy je třeba souhlasu druhého manžela. Lze u něj rozlišovat tzv. vnitřní vztah, tedy vztah mezi manžely (§ 713 odst. 1 o. z.), a tzv. vnější vztah řešící otázku, kdo je oprávněn jednat vůči třetím osobám (§ 714 o. z.). Pro účely posouzení, do jaké míry je SJM institutem podobným právnické osobě, by se tedy dalo rovněž hovořit o jeho jisté minimální „organizační struktuře“, respektive o úpravě procesu tvorby vůle, která je relevantní v záležitostech, týkajících se SJM.

S právní osobností je spojena i majetková samostatnost právnické osoby, neboť majetek náleží přímo právnické osobě a nikoli jejím zřizovatelům, členům nebo společníkům.¹¹ U SJM však o majetkové samostatnosti hovořit nelze. Jestliže věc náleží více osobám, jedná se o majetkové společenství (např. podílové spoluvlastnictví, bytové spoluvlastnictví a z hlediska tohoto příspěvku důležité SJM). Skutečnost, že se u SJM jedná o „společenství“ a nikoli „společnost“ vyplývá rovněž z důvodové zprávy k občanskému zákoníku. Jedná se o jmění, které je společné oběma manželům, a to bez určení podílů (na rozdíl například od podílového spoluvlastnictví). V zásadě se v českém právním řádu SJM objevuje v podobě „režimu společenství užitků“¹² jako tzv. zákonný režim (viz § 709 a násl. o. z.) a „režim vzniku

7 Srov. § 151 o. z.

8 Např. jednočlenná společnost s ručením omezeným, jejíž jednatelem je její společník.

9 Srov. v kontextu nové právní úpravy HURDÍK, op. cit., s. 145–148.

10 Dluh je rovněž věcí, a to movitou a nemovitou.

11 HAVEL, Bohumil. In: MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. Praha: Leges, 2013, s. 272–273.

12 Manželé jsou výhradními vlastníky majetku, který nabyli před uzavřením manželství, avšak majetek jimi nabytý po uzavření manželství se stává majetkem společným.

společenství ke dni zániku manželství¹³ jako smluvený režim (viz § 717 odst. 1 věta první o. z.). Další modifikované režimy de facto upravují buď zákonný režim či tento smluvený režim s tím, že se upravuje rozsah společného jmění (zúžení či rozšíření), přičemž na uvedeném závěru ničeho nemění ani skutečnost, že modifikovat je možné i pravidla správy SJM.¹⁴ Jestliže dochází ke vzniku SJM podle českého právního řádu, pak je to vždy spojeno se vznikem majetkového společenství. Dokonce i při zániku SJM¹⁵ dochází k jeho přeměně na „likvidační společenství“, tedy opět na majetkové společenství bez určení podílů, jehož účelem je pouze provedení jeho vypořádání.¹⁶ U SJM tedy nedochází k vyčlenění majetku jako u fundací či u svěřenského fondu, jakožto právnické osobě velmi podobné entitě bez právní osobnosti, ale majetek, respektive jmění, je vlastnictvím obou manželů.

Mezi základní identifikační znaky právnických osob patří zejména název a sídlo. Určit obdobné identifikační znaky u SJM je velmi problematické. U názvu by snad bylo možné vycházet z příjmení manželů (viz např. společné jmění manželů Novákových), avšak takovéto „názvy“ by byly zpravidla zaměnitelné. Ve vztahu k sídlu bychom teoreticky mohli za sídlo označit adresu, kde se nachází rodinná domácnost. Problémem v tomto ohledu však je skutečnost, že manželé, mezi nimiž vzniklo SJM, rodinnou domácnost vůbec nemusí vytvořit (viz § 691 odst. 1 o. z.), mohou mít více rodinných domácností nebo jejich rodinná domácnost bude umístěna ve věci movité, u níž odpadá statický a tím pádem i reálný identifikační prvek sídla.

Závěr plynoucí z tohoto porovnání jednotlivých společných pojmových znaků právnických osob a jejich promítnutí v rámci SJM je takový, že, dle současné právní úpravy i doktrinárních závěrů, SJM nepředstavuje nikterak zvlášť blízký institut právnickým osobám. Veškeré podobnosti v zásadě plynou pouze ze skutečnosti, že se jedná o majetkové společenství vznikající mezi konkrétními fyzickými osobami opačného pohlaví (manžely), přičemž je na tyto osoby přímo navázáno.

¹³ Ke dni zániku manželství dochází ke vzniku majetkového společenství, aby v dalším okamžiku toto majetkové společenství zaniklo a bylo vypořádáno.

¹⁴ MELZER, Filip a Petr TĚGL. In: MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek VI. § 655–975. Díl 1.* Praha: Leges, 2016, s. 265–269.

¹⁵ Jestliže dochází k jeho vypořádání.

¹⁶ MELZER, TĚGL, op. cit., s. 552–553.

3 „Quasi osobnost“ společného jmění manželů

Cílem předešlé kapitoly bylo zhodnotit, do jaké míry by mohlo být SJM připodobněno právnícké osobě, respektive právnícké osobě podobnému právnímu instrumentu bez právní osobnosti. Na základě zkoumání společných pojmových znaků právníckých osob a jejich možného promítnutí v rámci SJM bylo dosaženo předem očekávatelného závěru, že tato podobnost je spíše menší nežli větší a že veškerá podobnost vyplývá v zásadě pouze ze skutečnosti, že se jedná o majetkové společenství. Důležitým závěrem ve vztahu k této kapitole je zejména, že SJM není nadáno právní osobností a že u něj nelze hovořit o nějaké majetkové samostatnosti. Předmětem této kapitoly bude totiž řešení právní otázky, zda je možná existence závazku, kdy na jedné straně vystupuje jeden z manželů a jako druhá strana vystupují oba manželé v rámci jejich společného jmění.

K možnosti vzniku závazku mezi souhrnem členů majetkového společenství a jedním z těchto členů se rozhodovací praxe českých soudů staví zpravidla negativně. Tato otázka byla za účinnosti předešlého občanského zákoníku řešena zejména ve vztahu k podílovému spoluvlastnictví¹⁷, přičemž negativního stanoviska se soudy přidržely i za účinnosti současného občanského zákoníku¹⁸. Závěr o nemožnosti vzniku závazku se za předešlé právní úpravy uplatnil i ve vztahu k SJM.¹⁹ V relativně nedávném rozhodnutí tento závěr v kontextu vypořádání SJM nalomil Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 22 Cdo 206/2020 (případ byl řešen za účinnosti současného občanského zákoníku)²⁰, když jako obiter dictum uvedl, že ve „specifických“ případech lze v rámci vypořádání SJM jednání manžela „poměřovat optikou zneužívajícího jednání či jednání vedeného nepoctivým záměrem, jebož primárním úmyslem je vyvedení aktiv ze SJM. Toto vyvedení hodnot ze SJM je pak možné poměřovat v zásadě dvěma způsoby: 1) disparitou podílů – bylo-li by prokázáno, že šlo o jednání

¹⁷ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. zn. 22 Cdo 2104/99 (k otázce možnosti uzavření nájemní smlouvy k nemovitosti s jedním ze spoluvlastníků nemovitosti).

¹⁸ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 3. 2020, sp. zn. 26 Cdo 1301/2019, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. 26 Cdo 2116/2017.

¹⁹ MELZER, TEGEL, op. cit., s. 274–275.

²⁰ Není však důvod, proč by se závěr v rozhodnutí uvedený neměl uplatnit i ve vztahu k předešlé právní úpravě.

účelové, je možné, aby soud nastalý stav kompenzoval disparitou podílů ve prospěch nepodnikajícího manžela, nebo 2) může nepodnikající manžel snabu druhého manžela o znehodnocení SJM kompenzovat uplatněním nároku na náhradu škody, zejména tam, kde nelze uplatnit disparitu podílů vzhledem k tomu, že částka, o kterou byla hodnota SJM snížena, je větší než zbyvající majetek, který je předmětem vypořádání.“

Nejvyšší soud v tomto rozhodnutí řešil vztah disparity podílů²¹ na vypořádání SJM a náhrady škody, přičemž uvedl, že řešení skrze náhradu škody se uplatní zejména za situace, kdy vypořádání SJM není možné spravedlivě řešit prostřednictvím disparity. Umožnit postup skrze náhradu škody je bezesporu správné (spravedlivé) rozhodnutí, nicméně Nejvyšší soud skrze něj podlamuje svůj ustálený závěr (aniž by však danou věc postoupil k rozhodnutí velkému senátu podle ustanovení § 20 odst. 1 zákona o soudech a soudcích) o nemožnosti vzniku závazku mezi majetkovým společenstvím a jeho členem. Dle mého názoru totiž není možné umožnit vypořádání SJM skrze příkázání pohledávky k náhradě škody, která „SJM vznikla“ a která převyšuje hodnotu věci v SJM, jednomu z manželů, aniž bychom nepřipustili možnost závazku mezi členem majetkového společenství (manželem) a samotným majetkovým společenstvím (SJM), respektive všemi členy předmětného majetkového společenství. Roli v tomto případě nemůže hrát ani skutečnost, že v tomto posuzovaném případě se jedná o mimosmluvní závazek, kdežto v případech, v rámci nichž se vybuďovala zmiňovaná ustálená judikatura, se jednalo o závazky smluvní, neboť není důvod v těchto jednotlivých případech postupovat odlišně, ale měly bychom ohledně nich dojít ke stejnému závěru. K jinému závěru, než umožnění takovýchto závazků v rámci vypořádání SJM, není možné dospět již jen s ohledem na to, skutečnosti posuzovanou v předešlé kapitole, tedy že SJM není právnickou osobou, nejedná se o samostatně vyčleněný majetek a v rámci české právní úpravy majetkového režimu manželů se nevyskytuje tzv. režim vypořádání přírůstků²², pro nějž je typické, že mezi manželi nevzniká majetkové společenství, ale jen „*obligační nárok na vyrovnání v penězích*“²³.

²¹ Disparita představuje situaci, kdy jednomu z manželů vznikne nárok na větší než poloviční podíl na věcech, které jsou k jeho zániku součástí SJM.

²² Zákonný majetkový režim ve Spolkové republice Německo.

²³ MELZER, TÉGL, op. cit., s. 267.

Zjednodušeně řečeno SJM v rámci závazku k náhradě škody může vystupovat jako poškozený a jeden z manželů jako škůdce, přičemž tento závazek se stává součástí SJM. Jedině tak lze vysvětlit situaci, kdy v rámci vypořádání SJM je uloženo zaplatit jednomu z manželů druhému manželovi pohledávku, která převyšuje hodnotu věcí náležejících do SJM ke dni jeho zániku. S určitou mírou nadsázky by se dalo hovořit o tom, že SJM je nadáno jistou formou „quasi osobností“, která mu umožňuje vystupovat jako strana závazku a která vyplývá ze skutečnosti, že se jedná o majetkové společenství osob.

Tato „quasi osobnost“ by měla být vlastní všem majetkovým společenstvím osob, neboť není důvod, proč by se tento závěr Nejvyššího soudu o „quasi osobnosti“ SJM, který byl vyjádřen sice pouze jako obiter dictum ve vztahu k vypořádání SJM, měl uplatnit jen a pouze v rámci jeho vypořádání. Nejenom že by se měl uplatnit i za trvání SJM a umožnit tak existenci obligací mezi SJM a jedním z manželů (např. zápůjčku z výlučného majetku manžela do SJM k zvelebení věci náležející do SJM), ale měl by se uplatnit v rámci všech majetkových společenství osob. Důvod, proč by se daný závěr neměl uplatnit u spoluvlastnictví, by musel spočívat v „bezpodílovosti“ majetkového společenství v rámci SJM a naopak tom, že institut spoluvlastnictví je založen na existenci podílů. Existence podílů u majetkového společenství jako je institut spoluvlastnictví, však právě naopak oproti „bezpodílovému“ majetkovému společenství oslabuje hlavní argument pro nepřipuštění takového závazku, tedy že „nikdo nemůže uzavřít závazek sám se sebou“²⁴, když bezpodílové vlastnictví je založeno na „zásadě rovnosti“ členů, kdežto například u podílového spoluvlastnictví věci může být velmi výrazný nepoměr mezi jednotlivými podíly. Je-li tedy možný vznik závazku mezi majetkovým společenstvím „bezpodílovým“ a jeho členem, tím spíše by měl být umožněn vznik závazku mezi majetkovým společenstvím podílovým.

4 Závěr

Základní myšlenkou a závěrem, který by měl z tohoto příspěvku vyplynout je to, že přestože SJM není právníkou osobou, ani není nikterak výrazně

²⁴ Viz např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2001, sp.zn. 22 Cdo 2104/99.

právnícké osobě podobným instrumentem bez právní osobnosti, neboť jeho podobnost s právníckými osobami vyplývá zejména jen ze skutečnosti, že se jedná o majetkové společenství osob, tak právě tato skutečnost je dokonce klíčová pro řešení otázky, zda česká právní úprava „umožňuje existenci závazku mezi SJM a jedním z těchto manželů“.

Závěr o míře podobnosti SJM s právníckou osobou byl učiněn na základě toho, že ze společných pojmových znaků právníckých osob by se u SJM dalo uvažovat pouze o jeho jistém účelu, kterým je správu jmění za účelem „hmotného“ zabezpečení rodiny, a jeho organizační struktury, když lze (v omezené míře) uvažovat o vymezení tzv. vnitřního a vnějšího vztahu. Ohledně právní osobnosti a majetkové samostatnosti, byl přijat závěr, že SJM právní osobností samozřejmě nadáno není a nelze u něj dovést majetkovou samostatnost, přičemž jednoznačné identifikační znaky se u něj rovněž nevyskytují (jako je tomu u právníckých osob).

Přestože SJM není nadáno právní osobností, je možné u něj hovořit o tzv. „quasi osobnosti“, a to minimálně ve vztahu k vypořádání společného jmění manželů, kdy z rozhodovací praxe Nejvyššího soudu vyplývá, že SJM, respektive oba manželé jako členové tohoto majetkového „bezpodílového“ společenství, mohou vystupovat jako poškozený v rámci obligace na náhradu škody, v níž jeden z manželů vystupuje jako škůdce. Neshledal jsem důvod, proč by se závěr o možnosti uzavření závazku mezi majetkovým společenstvím a jedním z jeho členů neměl uplatnit i za trvání manželství a rovněž i ve vztahu k jinému majetkovému společenství, byť podílovému (např. podílové spoluvlastnictví), přestože rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je v rámci těchto kazuistických situací ustálena na tom, že takovéto závazky vzniknout nemohou. V rámci rozhodovací praxe Nejvyššího soudu tedy shledávám rozpor, který však, bohužel, nebyl odhalen a věc doposud nebyla předložena velkému senátu, neboť jsem toho názoru, že by závěr o nemožnosti těchto závazků, který se opírá zejména o argument, že „osoba nemůže být zavázána sama vůči sobě“, měl být překonán a existence těchto závazků umožněna, jako je tomu i v sousedních právních řádech^{25, 26}.

²⁵ Německo, Rakousko, Polsko atd.

²⁶ MELZER, TÉGL, op. cit., s. 278–279.

Literature

- HURDÍK, Jan. *Právnícké osoby (Obecná právní charakteristika)*. Brno: Masarykova univerzita, 2000. ISBN 80-210-2278-7.
- LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-529-9.
- MELZER, Filip; TĚGL, Petr a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-73-1.
- MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek VI. § 655–975. Díl 1*. Praha: Leges, 2016. ISBN 978-80-7502-004-8.
- SVEJKOVSKÝ, Jaroslav, Lenka DEVEROVÁ a kol. *Právnícké osoby v novém občanském zákoníku. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-445-2.
- TICHÝ, Luboš. Vlastnictví bez vlastníka v českém svěrenském fondu (skica na margo trustu v českém právu). In: *Advokátní deník* [online]. [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2020/04/04/vlastnictvi-bez-vlastnika-v-ceskem-sverenskem-fondu-skica-na-margo-trustu-v-ceskem-pravu/>

Soudní rozhodnutí

- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 6. 2001, sp. nz. 22 Cdo 2104/99.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. 6. 2018, sp. zn. 26 Cdo 2116/2017.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 3. 2020, sp. zn. 26 Cdo 1301/2019.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2020, sp. zn. 22 Cdo 206/2020.

Contact – e-mail

421654@mail.muni.cz

DAŇOVÁ KLASIFIKÁCIA A HYBRIDNÉ NESÚLADY – TEORETICKÉ A APLIKAČNÉ PROBLÉMY ZDAŇOVANIA PRÍJMOV PRÁVNICKÝCH OSÔB¹

Soňa Simić

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach, Slovenská republika

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá problematikou daňovej klasifikácie obchodných spoločností ako právnických osôb, ale aj iných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe (napr. združenia). V nadväznosti na teoreticko-právne vymedzenie daňovej klasifikácie a druhov daňových entít, príspevok vymedzuje hybridné nesúlady a približuje pravidlá boja proti hybridným nesúlodom. Posledná kapitola príspevku sa venuje implementácii pravidiel boja proti hybridným nesúlodom do právneho poriadku Slovenskej republiky.

Keywords in original language

Daňová klasifikácia; daňové entity; hybridné nesúlady.

Abstract

The paper deals with the issue of tax classification of companies as legal persons, but also other forms of cooperation of persons on a contractual basis (e.g. the association). Following the theoretical-legal definition of the tax classification and types of tax entities, the paper defines hybrid mismatches and approaching the rules against hybrid mismatches. The last chapter of the paper deals with the implementation of the rules of combating hybrid inconsistencies into the legal system of the Slovak Republic.

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

Keywords

Tax Classification; Tax Entities; Hybrid Mismatches.

1 Úvod

Daň z príjmov právnických osôb (a v jej rámci aj obchodných spoločností) je z hľadiska príjmovej stránky štátneho rozpočtu jedným z jej hlavných zdrojov.² Pri zdaňovaní príjmov právnických osôb zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmov“) účelovo pri vymedzení predmetu dane diferencuje dve základné skupiny právnických osôb ako daňovníkov, a to:

- daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie³ a
- skupinu ostatných daňovníkov, kam nesporne patria obchodné spoločnosti definované zákonom č. 513/1991 Zb. Obchodným zákonníkom v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“) ako právnické osoby založené za účelom podnikania.⁴

V nadväznosti na ekonomicko-obchodné aktivity vykonávané obchodnou spoločnosťou v postavení podnikateľa na strane jednej a záujem spoločníkov obchodných spoločností na zhodnotení svojej účasti v spoločnosti v podobe podielu na zisku (dividendy) možno v teoretickej rovine identifikovať na daňové účely dve úrovne zdanenia zisku vytvoreného obchodnou spoločnosťou.

- Prvou úrovňou zdanenia zisku vytvoreného obchodnou spoločnosťou je zdanenie zisku samotnej obchodnej spoločnosti daňou z príjmov právnických osôb.
- Druhou úrovňou je zdanenie podielu na zisku (dividendy) spoločníkov tejto obchodnej spoločnosti daňou z príjmov fyzických alebo právnických osôb v závislosti od osoby spoločníka.

² ŠTRKOLEC, Miroslav. Aktuálne otázky zdaňovania príjmov obchodných spoločností, ich spoločníkov a štatutárnych orgánov. In: *Aktuálne otázky práva v postmodernej spoločnosti II: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2006, s. 359.

³ Výpočet daňovníkov, ktorí nie sú založení alebo zriadení na podnikanie je obsiahnutý v § 12 ods. 2 zákona o dani z príjmov.

⁴ § 56 ods. 1 prvá veta Obchodného zákonníka.

So zdaňovaním obchodných spoločností sa dnes už tradične spája otázka ekonomického dvojitého zdanenia, ktorým sa rozumie ukladanie daní síce rôznym daňovníkom ale na základe rovnakého predmetu zdanenia. Ekonomické dvojité zdanenie na rozdiel od právneho dvojitého zdanenia, obvykle nie je predmetom úpravy zmlúv o zamedzení dvojitého zdanenia a jeho zamedzenie je tak dostupnejšie skôr vo vnútroštátnom ako v medzinárodnom rámci. Špecifické problémy prináša cezhraničné zdaňovanie príjmov obchodných spoločností. V nadnárodnom meradle môže pri zdaňovaní rôznych štruktúr obchodných spoločností obdobne dochádzať k medzinárodnému, či už ekonomickému alebo právne dvojitému zdaneniu, ale aj dvojitému nezdaneniu. Cezhraničné zdaňovanie dividend pritom možno označiť za jeden zo špecifických prípadov medzinárodného dvojitého (alebo dokonca viacnásobného) zdanenia, kedy štát, z ktorého je dividenda vyplácaná zdaní najskôr korporátnou daňou dosiahnutý zisk vyplácajúcej spoločnosti, následne tento štát zdaní dividendu vyplácanú daňovému nerezidentovi zrážkovou daňou na základe zásady zdanenia pri zdroji príjmu a táto dividenda bude súčasne zdanená aj v štáte, ktorého je príjemca daňovým rezidentom.⁵

Okrem načrtnutých problémov zdaňovania obchodných spoločností, úroveň a spôsob zdaňovania obchodných spoločností úzko súvisí resp. vychádza z otázky správnej **daňovej klasifikácie** príslušnej entity. Totiž nie všetky obchodné spoločnosti sú zdaňované (aj) na prvej, t. j. ich vlastnej úrovni, ale zákon daňovú povinnosť kreuje (len) vo vzťahu k ich spoločníkom, na ktorých „prechádza“ daňová povinnosť obchodnej spoločnosti. Problematika daňovej klasifikácie sa okrem obchodných spoločností dotýka aj iných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe, napríklad združenia alebo entity označovanej partnership. Špecifický režim zdaňovania obchodných spoločností, ale aj iných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe vyplýva z ich základných charakteristík v tom-ktorom právnom poriadku. V právnom poriadku Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) je možné daňovú klasifikáciu uviesť najmä na príklade obchodných spoločností, kedy touto základnou charakteristikou je rozsah zákonného ručenia spoločníkov za záväzky obchodnej spoločnosti, pričom v uvedenej otázke možno konštatovať zhodu

⁵ Bližšie k právnym aspektom medzinárodného dvojitého zdanenia/nezdanenia pozri napríklad BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 797–800.

aj s právnym poriadkom Českej republiky, ktorý zakotvuje obdobnú právu úpravu obchodných spoločností ako aj režimu ich zdaňovania.

Cieľom predloženého príspevku je vymedziť teoreticko-právne základy daňovej klasifikácie resp. daňovo-právneho posúdenia špecifických znakov vybraných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe a analyzovať problematiku hybridných nesúladow z hľadiska subjektov vo svetle implementácie pravidiel boja proti hybridným nesúlodom ustanovených Smernicou Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (Ú. v. EÚ L 144, 7. 6. 2017) do právneho poriadku SR. Súčasne je parciálnym cieľom príspevku posúdiť vplyv pravidiel boja proti hybridným nesúlodom s tretími krajinami na vymedzené teoreticko-právne základy daňovej klasifikácie.

2 Doktrína daňovej klasifikácie

2.1 Úvod do problematiky daňovej klasifikácie, jej pojmové vymedzenie a druhy daňových entít

Ako bolo uvedené vyššie, špecifický režim zdaňovania obchodných spoločností, ale aj iných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe vyplýva z ich základných charakteristík v tom-ktorom právnom poriadku. V rôznych právnych poriadkoch môžu byť tieto charakteristiky samozrejme odlišné a môžu sa týkať priamo aj právnej subjektivity rôznych foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe. Skutočnosť, že určitý subjekt disponuje právnou subjektivitou podľa predpisov súkromného práva nemusí automaticky znamenať, že k zdaneniu bude dochádzať na jeho vlastnej úrovni. Tak je tomu nakoniec aj v prípade verejnej obchodnej spoločnosti a sčasti aj v prípade komanditnej spoločnosti.

Verejná obchodná spoločnosť je z hľadiska základnej klasifikácie obchodných spoločností na osobné a kapitálové považovaná za „čistú“ osobnú obchodnú spoločnosť, ktorú charakterizuje osobitné postavenie jej minimálne dvoch spoločníkov, ktoré spočíva v ich bezprostrednom zapojení do podnikateľskej činnosti spoločnosti, vrátane podnikateľského rizika. Verejná obchodná spoločnosť určuje základ dane, tak ako aj ostatné obchodné spoločnosti transformáciou výsledku hospodárenia zisteného z podvojného účtovníctva

podľa všeobecných ustanovení zákona o dani z príjmov o zisťovaní základu dane. Verejná obchodná spoločnosť podáva daňové priznanie k dani z príjmov právnických osôb, v ktorom však po rozdelení základu dane alebo daňovej straty medzi spoločníkov vykáže nulu. Účelom podania daňového priznania verejnej obchodnej spoločnosti tak nie je určenie výšky daňovej povinnosti ale určenie základu dane, ktorý je predmetom rozdelenia medzi jej spoločníkov.⁶ Z uvedeného dôvodu sa možno v súvislosti so základnom dane verejnej obchodnej spoločnosti stretnúť aj s použitím pojmu „delený základ dane“. Časť základu dane verejnej obchodnej spoločnosti⁷ je pre jej spoločníkov súčasťou (čiastkového) základu dane.⁸ Pokiaľ ide o komanditnú spoločnosť, komanditná spoločnosť je komercionalistikou tradične zaradovaná medzi osobné obchodné spoločnosti, hoci nie je rýdzo osobnou obchodnou spoločnosťou.⁹ Nositeľom kapitálových prvkov v komanditnej spoločnosti sú komanditisti, ktorí na rozdiel od komplementárov ručia za záväzky spoločnosti obmedzene a na ich právne postavenie sa primerane použijú ustanovenia o spoločnosti s ručením obmedzeným. Komanditná spoločnosť obdobne ako verejná obchodná spoločnosť zisťuje základ dane za spoločnosť ako celok podľa všeobecných ustanovení zakotvených v § 17 a nasl. zákona o dani z príjmov. Z takto zisteného základu dane sa určí podľa

⁶ KOLEMBUS, Anton. Zdaňovanie príjmov verejnej obchodnej spoločnosti. *Daňové centrum* [online]. [cit. 22. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.danovecentrum.sk/aktuality/Zdanovanie-prijmov-verejnej-obchodnej-spolocnosti-top-tema-dc.htm>

⁷ Podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona o dani z príjmov je predmetom dane podiel na zisku spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti a komplementára komanditnej spoločnosti. V odlišnom ustanovení § 6 ods. 1 písm. d) zákona o dani z príjmov sú ako príjmy z podnikania vymedzené príjmy spoločníkov verejnej obchodnej spoločnosti a komplementárov komanditnej spoločnosti a následne v § 6 ods. 7 a ods. 8 zákona o dani z príjmov je ako základ dane spoločníkov verejnej obchodnej spoločnosti a komplementárov komanditnej spoločnosti vymedzená časť základu dane verejnej obchodnej a časť základu dane komanditnej spoločnosti. V tejto súvislosti možno v rovine *de lege ferenda* uvažovať o explicitnej diferenciacii príjmov spoločníkov verejnej obchodnej spoločnosti a komplementárov komanditnej spoločnosti tvorených pomernou časťou základu dane verejnej obchodnej spoločnosti a komanditnej spoločnosti od ich podielov na zisku, nakoľko v prípade týchto osobne ručiacich spoločníkov nie je zdaňovaný ich podiel na zisku ale pomerná časť základu dane osobnej obchodnej spoločnosti v závislosti od pomeru, akým sa spoločníci podieľajú na zisku spoločnosti.

⁸ Od zisťovania základu dane verejnej obchodnej spoločnosti je potrebné diferencovať zisťovanie základu dane jej spoločníkov. Bližšie k zdaňovaniu príjmov verejnej obchodnej spoločnosti pozri napríklad BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 323–325.

⁹ KUBÍČEK, Pavol a kol. *Obchodné právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 124.

pomeru v akom sa delí zisk, inak rovným dielom časť základu dane alebo daňovej straty, ktoré pripadajú na komplementára a ktoré sú zdaňované tým istým, daňovo transparentným spôsobom ako u spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti. To znamená, že sú súčasťou (čiastkového) základu dane komplementára fyzickej osoby alebo súčasťou základu dane z príjmov právnických osôb, pokiaľ ide o komplementára, ktorý je právnickou osobou. Zostávajúca časť základu dane pripadajúca na komanditistov je (na rozdiel od verejnej obchodnej spoločnosti) súčasťou základu dane komanditnej spoločnosti.¹⁰

Pri pohľade z opačnej perspektívy, skutočnosť, že určitej forme spolupráce osôb na zmluvnom základe právny poriadok nepriznáva právnu subjektivitu automaticky nemôže znamenať a ani neznamená absenciu povinnosti zdaňovať príjmy, ktoré sú v rámci nej dosahované.

Problematika daňovej klasifikácie a hybridných subjektov bola pôvodne známa najmä v anglo-americkom právnom systéme v súvislosti so zdaňovaním entity označovanej ako *partnership*.¹¹ Totiž podľa právnych poriadkov väčšiny členských štátov Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej len „OECD“) obchodné spoločnosti (companies) sú subjekty práva s právnou subjektivitou odlišnou od právnej subjektivity jej spoločníkov (shareholders). Najmä uvedeným znakom sa obchodné spoločnosti (companies) odlišujú od subjektov označovaných *partnerships*, ktoré naopak podľa právnych poriadkov väčšiny členských štátov OECD právnou subjektivitou nedisponujú a príjmy dosahované týmto subjektom sú považované za príjmy jednotlivých partnerov (partners).¹² V premietnutí do podmienok právneho poriadku SR, ktorý inštitut *partnership*, obdobne ako aj ostatné právne poriadky kontinentálneho typu, nepozná, možno komparatívne uviesť, že *partnership* má svojou základnou charakteristikou najbližšie k inštitútu **združenia** založeného zmluvou o združení podľa § 829 a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov (ďalej

¹⁰ Bližšie k zdaňovaniu príjmov komanditnej spoločnosti pozri napríklad BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 325–326.

¹¹ HUBA, Peter, Jozef SÁBO a Martin ŠTRKOLEC. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 68.

¹² *Model Tax: Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version)*. OECD, 2019, s. 233. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/g2g972ee-en>

len „*Občiansky zákonník*“). Občiansky zákonník umožňuje, aby sa niekoľko osôb združilo, aby sa spoločne pričínili o dosiahnutie dojednaného účelu bez súčasného vzniku právnickej osoby s vlastnou právnou subjektivitou. Združenie predstavuje rýdzo záväzkovo-právny vzťah medzi jeho členmi. Z daňového hľadiska predstavuje združenie *právne usporiadanie osôb, ktoré nemá právnou subjektivitu* obdobne ako *partnership*. Zdaňovanie združenia je regulované tým spôsobom, že príjmy dosiahnuté daňovníkmi na základe zmluvy u združení ako aj daňové výdavky sa zahrňajú do základu dane jednotlivých účastníkov združenia, či už fyzických alebo právnických osôb v zásade rovným dielom, pokiaľ zmluva o združení neurčí inak.¹³

Právna subjektivita určitého subjektu práva automaticky nevyplýva aj o jeho daňovom režime. V tejto súvislosti sa možno stretnúť aj s vymedzením pojmu *daňovo-právna subjektivita* alebo *daňovo-právna existencia*,¹⁴ ktorou sa rozumie spôsobilosť určitej organizačno-právnej formy byť nositeľom vlastnej daňovej povinnosti oddelene od jej (vlastníkov) spoločníkov. Na špecifiká, ktoré vykazujú jednotlivé potenciálne daňové subjekty, ktoré podliehajú povinnostiam aj v oblasti daňového práva reaguje doktrína daňového práva, okrem iného aj tzv. daňovou klasifikáciou.

Daňovou klasifikáciou rozumieme určenie osôb, ktorým podľa zákona vzniká vlastná daňová povinnosť, a to na základe daňovo-právneho posúdenia základných charakteristík príslušnej entity.

Pojmom **entita** sa podľa slovníka súčasného slovenského jazyka rozumie „*to, čo je, čo existuje, hoci len ako abstrakcia*“.¹⁵ V právnom zmysle možno pojem entita ponímať ako zastrešujúci pojem pre umelo vykonštruované útvary, ktorým hmotné právo priznáva právnou subjektivitu, ako aj hmotnoprávne non subjekty, t. j. subjekty, ktorým hmotné právo právnou subjektivitu nepriznáva. Pokiaľ hmotné právo určitému umelo vykonštruovanému útvaru priznáva právnou subjektivitu, považujeme ju za právnickú osobu.¹⁶ Osobitne na účely zákona o dani z príjmov však bola prijatá vlastná definícia pojmu

¹³ § 10 ods. 2 zákona o dani z príjmov.

¹⁴ HUBA, Peter, Jozef SÁBO a Martin ŠTRKOLEC. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 83.

¹⁵ Heslo „entita“. *Slovníkový portál Jazykovedného ústavu Ľ. Štúra SAV* [online]. Dostupné z: <https://lex.juls.savba.sk/?w=entita&s=exact&c=aa86&cs=&d=ogs&d=sss#>

¹⁶ Pozri § 18 ods. 1 Občianskeho zákonníka.

subjekt, podľa ktorej sa subjektom rozumie právne usporiadanie majetku alebo právne usporiadanie osôb, *ktoré nemá právnu subjektivitu*, alebo iné právne usporiadanie, ktoré vlastní majetok alebo spravuje majetok.¹⁷ Použitie pojmu entita pri snahe o komplexné vymedzenie pojmu daňovej klasifikácie považujeme za náležité práve z dôvodu vlastnej definície pojmu subjekt obsiahnutej v zákone o dani z príjmov, ktorá zdôrazňuje aspekt absencie právnej subjektivity.

Na základe daňovej klasifikácie sú diferencované viaceré druhy daňových entít.

- Ako **daňovo transparentná entita** („transparent entity“) je klasifikovaná entita, ktorá sama nie je povinným subjektom dane, ale príjmy ňou dosahované sú zdaňované na úrovni jej spoločníkov, členov a pod., na ktorých „prechádza“ daňová povinnosť entity.
- Ako **daňovo nepriehľadná entita** („opaque entity“) je označovaná entita, ktorá je sama nositeľom daňovej povinnosti. To znamená, že daňovo nepriehľadná entita sama disponuje daňovo-právnu existenciou a k zdaneniu jej príjmov dochádza (aj) priamo na jej vlastnej úrovni.¹⁸

Z premietnutia teoretickej doktríny daňovej klasifikácie na slovenské obchodné spoločnosti vyplýva, že

- verejná obchodná spoločnosť je daňovo transparentnou entitou,
- spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť a jednoduchá spoločnosť na akcie sú daňovo nepriehľadnými entitami a
- komanditná spoločnosť vykazuje znaky daňovo transparentnej, ako aj daňovo nepriehľadnej entity.

2.2 Problémy daňovej klasifikácie pri interakcii daňových jurisdikcií

Vychádzajúc zo skutočnosti, že právne poriadky jednotlivých štátov majú zakotvené vlastné formy obchodných spoločností, ako aj rôznych foriem združení a ďalších možností inštitucionalizovanej spolupráce osôb,

¹⁷ Pozri § 2 písm. ad) zákona o dani z príjmov.

¹⁸ BARENFELD, Jesper. *Taxation of Cross-Border Partnerships*. Amsterdam: IBFD, 2005, s. 13.

nadobúda daňová klasifikácia osobitný význam v kontexte cezhraničného zdaňovania, a to najmä v prípade interakcie s jurisdikciami tretích krajín. V nadväznosti na uvedené rozdielnosti v jednotlivých právnych poriadkoch môže pri daňovo-právnom posúdení zahraničných subjektov vykonávajúcich ekonomicko-obchodné aktivity na území SR a vice versa dochádzať k **nesúladu v ich daňovej klasifikácii**. Následkom nesúladu daňovej klasifikácie jedného subjektu v rôznych daňových jurisdikciách je vznik **hybridných** alebo **reverzne hybridných subjektov**.

Vznik **hybridného subjektu** je následkom nesúladu daňovej klasifikácie spočívajúcom v situácii, kedy právny poriadok, podľa ktorého bol subjekt založený alebo zriadený (právny poriadok A) klasifikuje tento subjekt ako daňovo nepriehľadnú entitu a právny poriadok jeho spoločníkov (právny poriadok B) tento subjekt klasifikuje ako daňovo transparentnú entitu.¹⁹

Naopak, pri nesúlade v daňovej klasifikácii, v rámci ktorej je subjekt v právnom poriadku, podľa ktorého bol založený alebo zriadený (právny poriadok A) považovaný za daňovo transparentnú entitu a podľa právneho poriadku jej spoločníkov (právny poriadok B) je považovaný za daňovo nepriehľadnú entitu,²⁰ vzniká **reverzný hybridný subjekt**.²¹

Pokiaľ ide o reflexiu teoreticko-právnych konštrukcií daňových entít s významnými praktickými dôsledkami najmä vo vzťahu k úprave základu dane, **hybridným subjektom** sa podľa § 17i ods. 3 písm. b) zákona o dani z príjmov rozumie (i) právnická osoba, (ii) stála prevádzkareň alebo (iii) subjekt, ktoré sú podľa daňových predpisov jedného štátu považované za daňovníka (t. j. sú zdaňované na ich úrovni), ale ktorých príjmy a výdavky sú podľa

¹⁹ V uvedenom zmysle môže nastať situácia, že príjmy hybridného subjektu majú byť zdanené korporátnou daňou v právnom poriadku rezidencie tohto hybridného subjektu, zatiaľ čo podľa právneho poriadku rezidencie jeho spoločníkov majú byť tie isté príjmy hybridného subjektu považované za príjmy jednotlivých spoločníkov zdanené v rámci ich celosvetových príjmov v tomto druhom štáte.

²⁰ V prípade reverzného hybridného subjektu môže nastať situácia, že príjmy reverzného hybridného subjektu majú byť podľa právneho poriadku jeho rezidencie, podľa ktorého tento subjekt nedisponuje daňovo-právnu existenciou zdanené až na úrovni jeho spoločníkov v rámci ich celosvetových príjmov a právny poriadok rezidencie spoločníkov hľadí na tieto príjmy reverzného hybridného subjektu, ako na príjmy už zdanené v právnom poriadku rezidencie reverzného hybridného subjektu.

²¹ Pozri napríklad BARENFELD, Jesper. *Taxation of Cross-Border Partnerships*. Amsterdam: IBFD, 2005, s. 13.

daňových predpisov iného štátu považované za príjmy a výdavky iného daňovníka alebo daňovníkov (t. j. „prechádzajú“ na jeho spoločníkov resp. iných príjemcov príjmu). Pojem **reverzný hybridný subjekt** bude zákonom o dani z príjmov definovaný s účinnosťou od 1. januára 2022 (viď nižšie).

3 Hybridné nesúlady podľa práva Európskej únie

V záujme pochopenia účelu a zmyslu regulácie hybridných nesúládov považujeme za vhodné objasniť kontext prijatia predmetných pravidiel do právneho poriadku SR, ako aj právnych poriadkov ostatných členských štátov Európskej únie (ďalej len „EÚ“).

S cieľom posilnenia úrovne ochrany vnútorného trhu pred agresívnym daňovým plánovaním a posilnenia boja proti narúšaniu základu dane a presunu ziskov je problematike hybridných nesúládov venovaná pozornosť aj na úrovni EÚ. Pravidlá boja proti hybridným nesúladom boli najskôr predmetom úpravy (i) **Smernice Rady (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 193, 19. 7. 2016)** (ďalej len „*Smernica, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu (ATAD 1)*“; ktorá bola súčasťou balíka opatrení boja proti daňovým únikom (Anti-Tax Avoidance Package).²² Následne s cieľom zvýšiť odolnosť vnútorného trhu ako celku boli tieto pravidlá precizované a doplnené v rámci ustanovení (ii) **Smernice Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (Ú. v. EÚ L 144, 7. 6. 2017)** (ďalej len „*Smernica, ktorou sa mení ATAD 1, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (ATAD 2)*“: Pravidlá boja proti hybridným nesúladom prijaté na úrovni EÚ v značnej miere reflektujú závery prijaté v rámci iniciatívy

²² Okrem pravidiel boja proti hybridným nesúladom sú predmetom úpravy tejto smernice aj (i) obmedzenie odpočítateľnosti úrokov, (ii) zdaňovanie pri odchode, (iii) všeobecné pravidlo proti zneužívaniu a (iv) pravidlá týkajúce sa kontrolovaných zahraničných spoločností. K týmto inštitútom pozri BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 834–839; Alebo tiež BONK, František. Smernica proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a nevyhnutnosť jej implementácie (Krok bližšie k harmonizácii priameho zdaňovania v EÚ)? In: *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 6–7, s. 868–880.

OECD s názvom **Akčný plán boja proti znižovaniu základu dane a rozlietaniu ziskov**, najmä závery prijatého opatrenia č. 2 zameraného priamo na neutralizáciu hybridných nesúlado.²³

Podľa práva EÚ dochádza k hybridným nesúlodom pri interakcií dvoch daňových jurisdikcií v dôsledku rozdielnej právnej kvalifikácie platieb (finančných nástrojov) alebo subjektov, t. j. hybridný nesúlad je ponímaný nie len v rovine daňovej klasifikácie subjektov ale zahŕňa aj právnu kvalifikáciu finančných nástrojov. Hybridným nesúlodom sa in concreto rozumie (i) situácia medzi daňovníkom v jednom členskom štáte a prepojeným podnikom v inom členskom štáte alebo (ii) štruktúrovaná dohoda medzi stranami v členských štátoch, pri ktorých dochádza v dôsledku rozdielnej právnej kvalifikácie finančného nástroja alebo subjektu k **odpočtu bez zahrnutia**, ktorým sa rozumie odpočet platby v členskom štáte jej zdroja bez zodpovedajúceho zahrnutia tej istej platby do základu dane v inom členskom štáte alebo k **dvojitému odpočtu**, ktorým sa rozumie odpočet tej istej platby, výdavkov alebo strát v jednom členskom štáte (zdroja platby, vynaloženia výdavkov alebo vzniku strát), ako aj v inom členskom štáte.²⁴

Taktiež sa definuje prepojený podnik, ktorým je subjekt, v ktorom má daňovník (fyzická osoba alebo subjekt) priamu alebo nepriamu účasť na hlasovacích právach alebo vlastní kapitál vo výške najmenej 25 % alebo má nárok na najmenej 25 % podiel na zisku tohto subjektu. Osobitne na účely boja proti hybridným nesúlodom, do ktorých je zapojený hybridný subjekt sa 25 % hranica účasti na spoločnosti zvyšuje až na **50 %**. Smernica, ktorou sa mení ATAD 1, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (ATAD 2) priniesla spresnenie pravidiel boja proti hybridným nesúlodom. Spresnenie sa dotklo aj samotného vymedzenia pojmu hybridný nesúlad a okrem iného bol definovaný aj pojem **hybridného subjektu**, ktorým sa rozumie akýkoľvek subjekt alebo usporiadanie, ktoré sú podľa právnych predpisov jednej jurisdikcie považované za zdaniteľné subjekty a ktorých

²³ Pozri: OECD (2017), *Neutralising the Effects of Branch Mismatch Arrangements*, Action 2: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing, Paris. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278790-en>

²⁴ Pozri Čl. 2 ods. 9 Smernice, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu (ATAD 1).

príjmy alebo výdavky sa podľa právnych predpisov inej jurisdikcie považujú za príjmy alebo výdavky jednej alebo viacerých iných osôb.

3.1 Implementácia pravidiel boja proti hybridným nesúladam do právneho poriadku Slovenskej republiky

Právo EÚ prostredníctvom vyššie uvedených smerníc stanovilo **minimálnu úroveň ochrany**, ktorú sú členské štáty povinné v oblasti boja proti hybridným nesúladam zabezpečiť. Zmysel neutralizácie hybridných nesúladov spočíva v stanovení jurisdikcie, ktorá odpočet platby zamietne. Do právneho poriadku SR boli pravidlá boja proti hybridným nesúladam v príslušných transpozičných lehotách²⁵ implementované nasledovne.

- S účinnosťou od 1. januára 2018 boli zákonom č. 344/2017 Z. z. do zákona o dani z príjmov doplnené ustanovenia týkajúce sa ochrany základu dane, konkrétne bol v § 21 ods. 2 písm. o) zákona o dani z príjmov doplnený výpočet nedaňových výdavkov.
- Zákon o dani z príjmov bol následne zákonom č. 301/2019 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2020 doplnený o § 17i priamo nesúci názov „hybridné nesúlady“ a súčasne bol vypustený, v predchádzajúcom bode spomenutý § 21 ods. 2 písm. o) zákona o dani z príjmov.

V prípade hybridných nesúladov, tak ako ich predpokladá zákon o dani z príjmov v § 17i sa jedná o nesúlady vznikajúce spravidla medzi závislými osobami²⁶ ale aj osobami, ktoré nie sú závislými osobami, kedy hybridné nesúlady vznikajú v rámci štruktúrovanej schémy,²⁷ ktoré vedú k zníženiu základu dane prostredníctvom (i) odpočtu bez zahrnutia alebo (ii) viacnásobného odpočtu.

²⁵ Transpozičná lehota Smernice, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu („ATAD 1^o“) bola ustanovená do 31. decembra 2018 a transpozičná lehota Smernice, ktorou sa mení ATAD 1, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami („ATAD 2^o“) bola ustanovená do 31. decembra 2021.

²⁶ Pozri § 2 písm. n) v spojení s § 2 písm. o) zákona o dani z príjmov.

²⁷ Osobitne sa definuje štruktúrovaná schéma ako opatrenie alebo viaceré opatrenia vedúce k hybridnému nesúladu, ktorého výsledok je zohľadnený v cenách alebo podmienkach týchto opatrení alternatívne sa štruktúrovanou schémou rozumie ako opatrenie alebo viaceré opatrenia nastavené na vytvorenie hybridného nesúladu s výnimkou tej situácie, kedy daňovník alebo závislá osoba nemohli vedieť, že k hybridnému nesúladu dôjde a súčasne nevyužili daňovú výhodu priamo alebo nepriamo plynúcu z týchto opatrení. Pozri § 17i ods. 1 písm. b) zákona o dani z príjmov.

Ani uvedenými novelizáciami zákona o dani z príjmov nie je implementácia Smernice, ktorou sa mení ATAD 1, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (ATAD 2) v právnom poriadku SR dosiahnutá finálnym spôsobom. Ďalšie zmeny, ktorých aktuálny právny stav spočíva v plynutí legisvakačnej doby, t. j. boli vyhlásené v zbierke zákonov, avšak doposiaľ nenadobudli účinnosť, sa týkajú implementácie pravidiel pre reverzné hybridné subjekty, ktoré budú obsiahnuté v § 17j zákona o dani z príjmov.

S účinnosťou od 1. januára 2022 sa do zákona o dani z príjmov v znení zákona č. 416/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony zavádzajú **pravidlá pre reverzné hybridné subjekty**.

V rámci týchto pravidiel bude legálne definovaný pojem **transparentný subjekt** tak, že sa ním rozumie verejná obchodná spoločnosť alebo komanditná spoločnosť so sídlom na území SR, subjekt s právnou subjektivitou a subjekt bez právnej subjektivity, založené alebo zriadené na území SR, ktorých príjmy (výnosy) sú zdaňované až na úrovni spoločníkov, komplementárov alebo príjemcov príjmu (výnosu) plynúceho od subjektu s právnou subjektivitou alebo bez právnej subjektivity, pričom osobitne pokiaľ ide o komanditnú spoločnosť, subjekt s právnou subjektivitou a subjekt bez právnej subjektivity, ktorých príjmy (výnosy) sú na úrovni komplementárov alebo príjemcov príjmu plynúceho od subjektu s právnou subjektivitou bez právnej subjektivity zdaňované iba z časti, tieto budú považované za transparentný subjekt iba v rozsahu tých príjmov (výnosov), ktoré sú zdaňované na úrovni komplementára, príjemcu príjmu (výnosu) plynúceho od subjektu s právnou subjektivitou alebo bez právnej subjektivity. Súčasne bude s účinnosťou od 1. januára 2022 legálne definovaný pojem **reverzný hybridný subjekt**, ktorým sa rozumie **transparentný subjekt v tej časti príjmov** (výnosov) pripadajúcich na spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti, komplementára komanditnej spoločnosti alebo vyššie vymedzeného príjemcu príjmu (výnosu), v akej sa **zahŕňujú do základu dane reverzného hybridného subjektu** a súčasne budú kumulatívne splnené podmienky týkajúce sa tohto spoločníka verejnej obchodnej spoločnosti, komplementára komanditnej spoločnosti, príjemcu príjmu (výnosu). Tento spoločník, komplementár alebo príjemca príjmu (výnosu) musí splniť podmienky, podľa ktorých je (i) na území SR daňovým

nerezidentom, (ii) buď sám alebo spolu so závislými osobami, ktoré sú daňovými nerezidentmi má priamy alebo nepriamy podiel na základnom imaní, na hlasovacích právach vo výške najmenej 50 % alebo má nárok na podiel na zisku najmenej vo výške 50 % a (iii) podľa daňových predpisov štátu, ktorého je daňovým rezidentom považuje tento transparentný subjekt za daňovníka, ktorý je na území SR zdaňovaný na úrovni spoločnosti obdobne ako (kapitálová) obchodná spoločnosť alebo družstvo.

Podstata pravidiel zdaňovania reverzných hybridných subjektov bude po spočívať **v úprave ich základu dane** tým spôsobom, že súčasťou základu dane reverzného hybridného subjektu budú príjmy (výnosy) dosahované reverzným hybridným subjektom (ktoré by inak „prechádzali“ na spoločníkov, komplementára alebo iného príjemcu príjmu) v časti, v akej nie sú zdaňované na úrovni spoločníka, komplementára alebo iného príjemcu príjmu (výnosu) podľa zákona o dani z príjmov alebo zahraničných daňových predpisov. Uplatnenie týchto nových pravidiel pre reverzné hybridné subjekty je explicitne vylúčené, ak by znaky reverzného hybridného subjektu mal napĺňať subjekt kolektívneho investovania podľa osobitného predpisu.

Na základe vyššie uvedeného vyplýva, že pravidlá boja proti hybridným nesúlodom implementované do právneho poriadku SR s účinnosťou od 1. januára 2022 zásadným spôsobom menia koncepciu zdaňovania daňovo transparentných subjektov (najmä verejnej obchodnej spoločnosti) napĺňajúcich znaky reverzného hybridného subjektu, ktoré doposiaľ neboli zdaňované na ich vlastnej úrovni a ktoré v daňovom priznaní po rozdelení základu dane alebo daňovej straty medzi spoločníkov vykázali nulový základ dane. V nadväznosti na teoretickú koncepciu vymedzenú v úvode tohto príspevku možno konštatovať, že *v zmysle pravidiel boja proti hybridným nesúlodom budú reverzné hybridné subjekty, na rozdiel od transparentných subjektov nenapĺňajúcich znaky reverzného hybridného subjektu, nositeľom daňovo-právnej subjektivity.*

4 Záver

Hlavným cieľom predloženého príspevku stanoveným v jeho úvode bolo vymedziť teoreticko-právne základy daňovej klasifikácie a analyzovať problematiku hybridných nesúladov z hľadiska subjektov vo svetle implementácie pravidiel boja proti hybridným nesúlodom do právneho poriadku SR.

V uvedenom zmysle bol v príspevku vymedzený pojem daňovej klasifikácie, ktorým rozumieme určenie osôb, ktorým podľa zákona vzniká vlastná daňová povinnosť, a to na základe daňovo-právneho posúdenia základných charakteristík príslušnej entity. Problematika daňovej klasifikácie bola príkladmo vymedzená na podklade poukázania na základné charakteristiky verejnej obchodnej spoločnosti, komanditnej spoločnosti a inštitútu partnership v komparácii so združením založeným zmluvou o združení podľa Občianskeho zákonníka. Tretia kapitola príspevku upriamila pozornosť na problematiku hybridných nesúládov. V tejto súvislosti sa žiada uviesť, že cieľom predloženého príspevku nebolo poskytnúť ucelený prehľad problematiky hybridných nesúládov, ktorá okrem rozdielnej právnej kvalifikácie subjektov, zahŕňa aj rozdielnu právnu kvalifikáciu platieb (finančných nástrojov). Príspevok sa v intenciách tematického zamerania konferencie sústredil na daňovo-právne posúdenie osobných obchodných spoločností ako právnických osôb a iných foriem spolupráce osôb na zmluvnom základe, ktorým nie je priznaná právna subjektivita. Súčasne boli zdôraznené základné rozdiely v ponímaní obchodných spoločností (companies), ktoré disponujú právnu subjektivitou odlišnou od právnej subjektivity jej spoločníkov a inštitútu partnership, ktorý právne poriadky väčšiny členských štátov OECD nepoznajú. Pojem entita bol v príspevku ponímaný ako zastrešujúci pojem pre umelo vykonštruované útvary, ktorým hmotné právo priznáva právnu subjektivitu, ako aj hmotnoprávne non subjekty, t. j. subjekty, ktorým hmotné právo právnu subjektivitu nepriznáva a to v kontraste k vlastnej definícii pojmu subjekt, ktorá na účely zákona o dani z príjmu zdôrazňuje aspekt absencie právnej subjektivity.

Priblížená bola aj postupná implementácia pravidiel boja proti hybridným nesúladom do právneho poriadku SR s akcentom na aktuálne zmeny zákona o dani z príjmov s účinnosťou stanovenou od 1. januára 2022. Z rámca priblížených zmien možno osobitne vyzdvihnúť legálne vymedzenie pojmu transparentný subjekt a reverzný hybridný subjekt. Na základe vykonanej analýzy bol konštatovaný záver, že v zmysle pravidiel boja proti hybridným nesúladom budú s účinnosťou od 1. januára 2022 reverzné hybridné subjekty, na rozdiel od transparentných subjektov nenapĺňajúcich znaky reverzného hybridného subjektu, nositeľom daňovo-právnej subjektivity.

Literature

Monografie

BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019. ISBN 978-80-562-0247-0.

BARENFELD, Jesper. *Taxation of Cross-Border Partnerships*. Amsterdam: IBFD, 2005. ISBN 90-76078-85-8.

KUBÍČEK, Pavol a kol. *Obchodné právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016.

Kapitola z monografie

PATAKYOVÁ, Mária a kol. § 2 [Podnikanie]. In: PATAKYOVÁ, Mária a kol. *Obchodný zákonník*. 5. vyd. Bratislava: Nakladateľstvo C. H. Beck, 2017, 1696 s. ISBN 978-80-89603-46-6.

Príspevek ve sborníku

ŠTRKOLEC, Miroslav. Aktuálne otázky zdaňovania príjmov obchodných spoločností, ich spoločníkov a štatutárnych orgánov. In: *Aktuálne otázky práva v postmodernej spoločnosti II.: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2006, s. 358–363. ISBN 80-7097-640-3.

Článok

BONK, František. Smernica proti vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a nevyhnutnosť jej implementácie (Krok bližšie k harmonizácii priameho zdaňovania v EÚ)? In: *Justičná revue*, 2017, roč. 69, č. 6–7, s. 868–880.

Elektronické zdroje

HUBA, Peter, Jozef SÁBO a Martin ŠTRKOLEC. Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania. *Právnická fakulta UPJŠ* [online]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, 188 s. ISBN 978-80-8152-403-5. Dostupné z: <https://unibook.upjs.sk/sk/financne-a-danove-pravo/360-medzinarodne-danove-uniky-a-metody-ich-predchadzania>

KOLEMBUS, Anton. Zdaňovanie príjmov verejnej obchodnej spoločnosti. In: *Daňové centrum* [online]. [cit. 22. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.danovecentrum.sk/aktuality/Zdanovanie-prijmov-verejnej-obchodnej-spolocnosti-top-tema-dc.htm>

NÆSS-SCHMIDT, Sigurd et al. *Study on the impact of several alternative solutions to the double taxation problems presented by source country withholding taxes on cross-border dividends paid to individual and portfolio com-pany investors in the EU*. 64 s. Dostupné z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4eeea367-ec50-432d-9c5a-eb8e24c63db2/language-en/format-PDF/source-192928162>

Neutralising the Effects of Branch Mismatch Arrangements, Action 2: Inclusive Framework on BEPS, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project. *OECD* [online]. Paris: OECD Publishing, 2017. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278790-en>

Model Tax Convention on Income and on Capital 2017 (Full Version). *OECD* [online]. OECD Publishing, 2019. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/g2g972ee-en> p. 233

Právni předpisy

Smernica Rady (EÚ) 2016/1164 z 12. júla 2016, ktorou sa stanovujú pravidlá proti praktikám vyhýbania sa daňovým povinnostiam, ktoré majú priamy vplyv na fungovanie vnútorného trhu (Ú. v. EÚ L 193, 19. 7. 2016).

Smernica Rady (EÚ) 2017/952 z 29. mája 2017, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2016/1164, pokiaľ ide o hybridné nesúlady s tretími krajinami (Ú. v. EÚ L 144, 7. 6. 2017).

Zákon č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov.

Contact – e-mail

sona.simic@student.upjs.sk

**PRÁVA NA OZNAČENÍ
V MĚNÍCÍM SE SVĚTĚ**

URČENÍ MEZINÁRODNÍHO FÓRA PŘI SOUBĚHU PORUŠENÍ PRÁV NA OZNAČENÍ A NEKALOSOUTĚŽNÍHO JEDNÁNÍ

Anna Dufková

Právnická fakulta Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok se zabývá otázkou jednak, v jakém členském státě může poškozený podnikatel uplatňovat jak náhradu škody v důsledku porušení práv k obchodní firmě a k ochranné známce Evropské unie, rovněž tak i z titulu nekalé soutěže, a zda u takto určeného soudu lze žalovat náhradu škody vzniknuvší v celém jejím rozsahu, tj. včetně dílčích nároků vzniknuvších v jiných členských státech, či teritoriálně omezenou, a v neposlední řadě je věnována pozornost problematice existence možného souběhu porušení práv na označení a nekalosoutěžního jednání.

Keywords in original language

Mezinárodní pravomoc soudu; náhrada škody; mimosmluvní závazek; obchodní firma; ochranná známka Evropské unie; nekalá soutěž.

Abstract

The paper deals with the question, in the courts of which Member State the injured entrepreneur may assert claims arising from infringement of the Company name, the European Union trade mark, and as well as under the unfair competition and whether, in such designated court, the injured claimant may claim damages the whole of the damage caused throughout the other states, or territorially limited, and last but not least, the paper deals with the existence of a possible concurrence of infringement of designation rights and unfair competition.

Keywords

International Jurisdiction; Damages; Non-Contractual Obligations, Company Name; European Union Trade Mark; Unfair Competition.

1 Úvod

Lidská tvořivost představuje nekonečný zdroj tvůrčích výsledků, s čímž neodmyslitelně souvisí i další charakteristický rys člověka – soutěživost, proto jak práva k duševnímu vlastnictví,¹ tak i právo proti nekalé soutěži² představují dynamicky se rozvíjející právní odvětví. Vlivem rozvíjející se globalizace a mezinárodní integrace dochází k hlubšímu prolínání těchto dvou právních odvětví, jež doznávají ustavičných právních změn. Práva k duševnímu vlastnictví se stávají terčem porušování na řadě míst ve stejný okamžik s ohledem na nepřetržité působení a význam elektronizace služeb, jakož i neomezené možnosti využívání internetu prakticky odkudkoliv. V řadě případů s ohledem na rychlost a všudypřítomnost internetu dochází k souběhu závadného jednání jednak z pohledu práv k duševnímu vlastnictví, rovněž tak i optikou práva proti nekalé soutěži dopadající rovněž i do sféry mezinárodního práva soukromého.³ Z tohoto důvodu vstupují do popředí normy mezinárodního práva soukromého, jejichž použití má obvyklou posloupnost, podle nichž

- 1 Jak v právních normách, tak i v odborné literatuře se setkáme s rozličným označováním duševního vlastnictví (práva z duševního vlastnictví, práva k duševnímu vlastnictví, jakož i duševní vlastnictví), proto ihned na úvod uvedu, že esenciální podstatou duševního vlastnictví není hmotný substrát, ve kterém či na kterém jsou zachycena nebo vyjádřena, ale nehmotná individuální tvůrčí sdělení daného díla, proto je nutno je vnímat a chápat jako předmět, nikoliv jako práva. Z tohoto důvodu je terminologicky nejpřílehavější pojem práva k duševnímu vlastnictví, případně práva z duševního vlastnictví označující skupinu práv k nehmotným statkům. Podrobněji k pojmovým znakům viz TELEČEK, Ivo. *Pojmové znaky duševního vlastnictví*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 153; Nutno podotknout, že ani použití termínu „vlastnictví“ není nikterak pregnantní, když zcela neodpovídá zvláštní povaze duševního vlastnictví srov. KNAP, Karel, Otto KUNZ a Milena OPLTOVÁ. *Průmyslová práva v mezinárodních vztazích*. 1. vyd. Praha: Academia, 1988, s. 8 a s. 17; Předmětem těchto práv nejsou hmotné statky, nýbrž nehmotné statky, k nimž právní úprava přiznala určitá práva, v důsledku čehož jsou předmětem právních vztahů, a proto k těmto předmětům nelze dovozovat vlastnické právo, ale naopak právo k duševnímu vlastnictví viz PULLMANNOVÁ, Helena. *Ochrana obchodního jména a její projety ve známkoprávní reformě EU*. Praha: Leges, 2019, s. 14.
- 2 Obdobně k tomu přistoupím i u práva proti nekalé soutěži. Nejpřílehavěji dané problematice odpovídá právo proti nekalé soutěži, neboť právo nekalou soutěž nikterak nereguluje, naopak ji zakazuje, resp. reprobuje určité podoby soutěžního jednání, která jsou z pohledu hospodářské soutěže neakceptovatelná.
- 3 Mezinárodní právo soukromé a procesní jako právní odvětví, které je součástí vnitrostátního práva, lze vymezit třemi otázkami. Ty zasahují stěžejní oblasti dotýkající se zacházení s předmětem právní úpravy, tj. soukromoprávním vztahem s mezinárodním prvkem: „kde bude spor zažalován“, „jakým právním řádem se bude vztah řídit“ a, jak bude zacházeno s rozhodnutím soudu“, viz ROZEHNALOVÁ, Naděžda, Klára DRLIČKOVÁ, Tereza KYSELOVSKÁ a Jiří VALDHANS. *Mezinárodní právo soukromé Evropské unie (Nařízení Řím I, Nařízení Řím II, Nařízení Brusel I)*. 2018. Dostupné z: *ASPI*.

soud při řešení daného poměru postupuje. Analýzou tohoto příspěvku bude určení mezinárodní soudní pravomoci při souběhu porušení práv vyvěrajících jednak z práv na označení (konkrétně ochranné známky Evropské unie a obchodní firmy), jakož i z nekalosoutěžního jednání a možná roztržitést soudní jurisdikce včetně potenciality uplatněných nároků.

2 Mezinárodní soudní příslušnost

Samotné určení pravomoci (příslušnosti) soudu je poněkud problematické s ohledem na svrchovanost jednotlivých států, neboť vydávání norem vymezující pravomoc soudů, příp. jiných orgánů, představuje interní záležitost každého státu ve vztahu k cizině jakožto příznačný projev státní suverenity.⁴ Z tohoto důvodu jsou tak státy jako mocenské organizace limitovány při vydávání těchto norem mezinárodním právem veřejným, proto s ohledem na princip svrchované rovnosti států státy nesmějí zasahovat do vnitřních záležitostí jiného státu, z čehož vyplývá, že si nemohou atrahovat pravomoc rozhodovat v těch záležitostech, jež náleží výlučně do okruhu interních záležitostí jiné mocenské jednotky. V rámci Evropské unie se členské státy dobrovolně vzdaly své suverenity ve prospěch Evropské unie, a v tomto směru jsou jí tak i podřízeny. Nástrojem této subordinace je tak unijní právo, které dopadá na členské státy, rovněž i na jednotlivce v oblastech, v nichž členské státy přenesly pravomoc na Evropskou unii. Na poli Evropské unie je mezinárodní právo soukromé regulované v rámci politiky justiční spolupráce v občanských věcech,⁵ proto hlavními nástroji k určení příslušnosti soudů jsou nařízení, jejichž cílem je stmelit pravidla jednotlivých členských států pro určení soudní příslušnosti, zjednodušit a rovněž urychlit proces vzájemného uznávání a výkon soudních rozhodnutí.

Výchozím bodem v rámci mezinárodního práva soukromého pro zkoumání jakékoliv otázky je určení sudiště (fóra). Fórum je nejen geograficky určené

⁴ Dle Montevidejské úmluvy o právech a povinnostech států z roku 1933 právně zakotvuje suverenitu států jako součást mezinárodního práva veřejného. „*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (i) a permanent population, (ii) a defined territory, (iii) government, and (iv) capacity to enter into relations with the other states*“. Dostupné z: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf>

⁵ Čl. 81 Smlouvy o fungování Evropské unie. In: *EUR-Lex*. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=cs>

místo konání řízení, ale především určovatel vazby na konkrétní právní řád,⁶ proto otázka, zda je soud nadán pravomocí, tj. právo být slyšen a věc projednat,⁷ je třeba v řízení před soudem vyřešit *ex officio*, než soud přejde k posuzování a projednání samotného merita věci. Pakliže by soud nechal takovou otázku bez povšimnutí, bylo by řízení zatíženo vadou, jež by mohla mít vliv na zákonnost vydaného rozhodnutí, jež jako projev státní suverenity zasahuje do oblasti právních vztahů jednotlivých subjektů.

Základní přístupy k určení sudiště vychází ze zásady teritoriality s ohledem na územní povahu procesních norem, přesto však by stát měl při shledávání své mezinárodní pravomoci zohlednit i vztah situace k teritoriu státu (personální či teritoriální). Bezesporu, jedním ze stěžejních instrumentů upravujících procesní problematiku v rámci mezinárodního práva soukromého je nařízení Brusel I bis,⁸ které má rovněž i teritoriálně nejširší aplikovatelnost⁹ oproti Luganské úmluvě II¹⁰ v občanských a obchodních věcech. V souvislosti s problematikou vymezenou v tomto příspěvku je zapotřebí taktéž uvést i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 ze dne 14. června 2017 o ochranné známce Evropské unie, jehož aplikace dopadá výlučně na ochranné známky Evropské Unie (dále jen „nařízení o ochranné známce EU“)¹¹ jako práva na označení, upravující pouze dílčí část procesní problematiky (k tomu viz níže).

⁶ ROZEHNALOVÁ, Naděžda. Určení fóra a jeho význam pro spory s mezinárodním prvkem I. *Bulletin advokacie*, 2005, roč. 2005, č. 4, s. 16.

⁷ Uvedené vyplývá mj. z čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, kterou signatářské státy ratifikovaly, a která se stala součástí jejich právního řádu. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_CES.pdf

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1215/2012 ze dne 12. prosince 2012 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (dále jen „nařízení Brusel I bis“). In: *EUR-Lex*. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R1215&from=en>

⁹ V této souvislosti je vhodné uvést, že podle čl. 67 odst. 1 nařízení Brusel I bis toto nařízení nedopadá na ustanovení týkající se příslušnosti unijních aktů, které byly přijaty ve zvláštních věcech, a to jak nařízení, rovněž tak i směrnice.

¹⁰ Úmluva o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, která se dotýká toliko států EU na straně jedné a Evropského sdružení volného obchodu s výjimkou Lichtenštejnského knížectví na straně druhé. In: *EUR-Lex*. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1221\(03\)&from=CS](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:22007A1221(03)&from=CS)

¹¹ In: *EUR-Lex*. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1001&from=CS>

3 Příslušnost podle nařízení Brusel I bis

Aplikační předpoklady nařízení Brusel I bis jsou stěžejní nejen pro samotný právní instrument,¹² nýbrž i pro normy navazující či paralelní.¹³

Domicil¹⁴ žalovaného reflektuje základní jurisdikční pravidlo (čl. 4 nařízení Brusel I bis) jakožto projev klasické římskoprávní zásady *actor sequitur forum rei*, dle níž žalobce následuje žalovaného k jeho soudu,^{15,16} zohledňující skutečnost, že žalovaný je zpravidla schopen se lépe hájit před „svým“ soudem, a proto bývá i pro žalovaného takové místo výhodnější s ohledem na jeho pasivitu v řízení. Hraniční určovatel *lex patriae* je irelevantní, stejně tak i domicil žalobce, s výjimkou případů stanovených v nařízení k ochraně slabších stran. Vesměs lze říci, že určení fóra dle obecné zásady nenaráží v praxi na zásadní potíže,¹⁷ avšak existuje celá řada případů, kdy žalobce zcela záměrně delokalizuje řízení do jiného členského státu upřednostňující určité propojení sudiště s meritem věci. Pro takový výběr může hrát zásadní roli znalost procesních předpisů, lepší zajištění a provedení důkazů, ale rovněž i doručování soudních písemností, náklady řízení a v neposlední řadě i potencialita rychlosti řízení apod.

¹² Aby nařízení Brusel I bis upravovalo příslušnost soudu v konkrétní věci, musí nárok, který je před soudem uplatňován náležet do oblasti působnosti nařízení. Za takové aplikační předpoklady patří věcná, osobní, územní a časová působnost, přičemž tyto předpoklady musí být splněny kumulativně, proto nebyl-li by naplněn byt' jeden z výše uvedených atributů, pak nelze na daný právní poměr použít tuto normu.

¹³ KYSELOVSKÁ, Tereza, Naděžda ROZEHNALOVÁ a kol. *Rozhodování Soudního dvora EU ve věcech příslušnosti: analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel Ibis*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014, s. 29.

¹⁴ Pro výklad bydliště fyzické či právnické osoby jsou rozhodující články 62 a 63 nařízení Brusel I bis, které charakterizují osobní působnost nařízení Brusel I bis.

¹⁵ MAGNUS, Ulrich a Peter MANKOWSKI. *Brussels I bis regulation: commentary*. München: Sellier European Law Publishers. European commentaries on private international law, 2016, s. 108.

¹⁶ Viz bod 15 recitálu nařízení Brusel I bis.

¹⁷ Byť ani tento závěr není zcela namístě, neboť existuje řada diskutabilních momentů týkajících se čl. 4 Brusel I bis, lze např. uvést rozsudek Soudního dvora ze dne 1. 3. 2005, *Andrew Onusu proti N. B. Jackson a dalším*, věc C-281/02. V rámci tohoto rozsudku Soudní dvůr uvedl, že čl. 2 (dnešní čl. 4 nařízení Brusel I bis) má kogentní povahu, avšak zde se uchýlil k extenzivnímu výkladu obecné příslušnosti, čímž tak rozšířil jeho aplikaci i na subjekty nemající bydliště na území smluvního státu (tj. vztahy mezi subjektem ze smluvního státu a subjektem z nesmluvního státu) a na situace, jež s územím smluvních států přímo nesouvisí, viz KYSELOVSKÁ, op. cit. 13, s. 70.

4 Alternativní příslušnost jako východisko či problém?

Netřeba uvádět, že pravidla pro určení fóra musí být snadno určitelná, předvídatelná, zajišťující účastníkům řízení právo na spravedlivý proces, s čímž neodmyslitelně souvisí právní jistota a předvídatelnost soudního rozhodnutí. V mezinárodním prostoru taková pravidla mají význam nikoliv jen právní, ale rovněž i ekonomický, či ryze praktický.

Zvláštní příslušnost soudu a existence úzké spojitosti mezi sporem a soudem místa odlišného od domicilu žalovaného se výrazně projevuje u mimosmluvních závazků,¹⁸ a taková pravidla zřetelně reflektují samotnou podstatu řešených sporů. Nicméně, je třeba brát zřetel, že interpretování nařízení Brusel I bis je nutné provádět autonomně,¹⁹ tj. zcela nezávisle na vnitrostátním právu jednotlivých členských států, s ohledem na možnou diverzifikaci a odlišnost chápání jednotlivých pojmů a s odkazem na systematiku a cíle nařízení, aby bylo zajištěno jeho jednotné uplatňování ve všech smluvních státech.²⁰ Dalším takovým určujícím faktorem je, že použití pravidel zvláštní příslušnosti má být prováděno restriktivně, a proto nemůže vést k extenzivnímu výkladu, jenž jde nad rámec explicitně uvedených případů v nařízení.²¹ Dle čl. 7 odst. 2 nařízení Brusel I bis může žalobce jakožto iniciátor sporu ve věcech týkajících se deliktů či kvazideliktů odpovědnosti²² uplatňovat

¹⁸ Bod 16 recitálu nařízení Brusel I bis „Kromě místa bydliště žalovaného by měla existovat i jiná kritéria pro určení příslušnosti, založená na úzké vazbě mezi soudem a podanou žalobou nebo usnadňující řádný výkon spravedlnosti. Existence této úzké vazby by měla posílit právní jistotu a předejít možnosti, aby žalovaný byl žalován v řízení před soudem členského státu, jehož příslušnost nemohl rozumně předpokládat. To je důležité zejména ve sporech týkajících se mimosmluvních závazků, které vyplývají z porušení práva na soukromí a práv na ochranu osobnosti, včetně pomluvy.“

¹⁹ Viz bod 17 a tam citovaná judikatura rozsudku Soudního dvora ze dne 16. 7. 2009, *Zuid-Chemie BV proti Philippo's Mineralenfabriek NV/SA*, věc C-189/08.

²⁰ Bod 13 rozsudku Soudního dvora ze dne 19. 1. 1993, *Shearson Lehmann Hutton Inc. proti TVB Treubhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH*, věc C-89/91.

²¹ Bod 25 rozsudku Soudního dvora ze dne 15. 1. 2004, *Freistaat Bayern proti Jan Blijdenstein*, věc C-433/01.

²² V některých případech existuje neostrá hranice mezi smluvní a mimosmluvní odpovědností. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. 1. 2005, *Petra Engler proti Janus Versand GmbH*, věc C-27/02, věnoval pozornost posloupnosti alternativních pravidel, tedy vztahu odst. 1 a 2 čl. 7 nařízení Brusel I bis. Konstatoval, že soudy se v prvé řadě musejí vypořádat s otázkou, zda předmět sporu nespadá pod čl. 7 odst. 1 týkající se smluvní odpovědnosti a za předpokladu že nikoliv, pak zda takové jednání nelze subsumovat pod deliktů odpovědnost ve smyslu čl. 7 odst. 2. Deliktů či kvazideliktů odpovědnost zahrnuje veškeré nároky směřující k uplatnění odpovědnosti žalovaného nesouvisící se smlouvou nebo s nároky z ní vyplývající. Z uvedeného tedy vyplývá, že se jedná o závazky, které nebyly převzaty dobrovolně na základě smluvního ujednání mezi stranami.

nároky u soudu místa, kde došlo nebo může dojít ke škodné události, typicky v oblasti nekalé soutěže. S ohledem na rozličnou interpretaci pojmu „delikt“, resp. „torts“, jednotlivými státy je nutné vycházet z klíčových prvků tohoto termínu, mezi něž lze uvést: (i) protiprávnost jednání, tj. nesoulad s právními normami bez ohledu, zda k takovému jednání došlo komisivně či omisivně, (ii) narušení objektu chráněného zájmu (např. majetek, právo druhého subjektu), a (iii) absence autonomie vůle stran převzít závazek dobrovolně, tj. na bázi nesmluvního ujednání.

Vezmeme-li v potaz, že málokteré informační médium má „ideální podmínky“ pro poškozování práv jiných subjektů jako je internet s ohledem na jeho univerzálnost a bezhraničnost, pak v případech porušování práv jak z duševního vlastnictví, tak i z nekalosoutěžního jednání, v online prostředí existuje zpravidla vícero soudních jurisdikcí majících pravomoc projednat různé aspekty téhož případu, lze tak hovořit o konfliktu soudních pravomocí – *forum shopping*. Dochází tak k faktickému výběru žalobcem mezi sudišti různých států s ohledem na výsledek řešení sporu, jenž je naopak činitelem, který žádoucímu fungování vnitřního trhu nikterak neprospívá.

Pro vznik deliktní či kvazideliktní odpovědnosti je zapotřebí, aby existoval kauzální nexus mezi škodnou událostí a závadným jednáním, jež zapříčinilo její vznik. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že použití čl. 7 odst. 2 nařízení Brusel I bis není podmíněno vznikem skutečné škody;^{23,24} postačí, existuje-li pouhá „způsobilost“ tuto újmu²⁵ přivodit. Z tohoto důvodu jsou zpravidla

²³ Bod 48 rozsudku Soudního dvora ze dne 1. 10. 2002, *Verein für Konsumenteninformation proti Karl Heinz Henkel*, věc C-167/00.

²⁴ Porušování průmyslových práv či nekalosoutěžního jednání má objektivní charakter, a proto není vyžadováno zavinění ze strany rušitele, tj. zda se soutěžitel závadného jednání dopustil vědomě, či zda měl „nekalý“ či nepoctivý úmysl, naopak, rozhodující je celkový dojem, jakým jednáním či jakým použitím označení působí na průměrného spotřebitele. Nekalé soutěže se může dopustit i ten, kdo rozpor s dobrými mravy soutěže nezavinil, kdo si jednání v rozporu s pravidly soutěže ani není vědom, tedy slovy zákona „kdo se dostane“ v hospodářském styku do rozporu s dobrými mravy soutěže jednáním způsobilým přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo zákazníkům (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 23 Cdo 4554/2017).

²⁵ Újmou je nutné rozumět jak újmu hmotnou, rovněž tak i nehmotnou. Tento pojem je vykládán značně široce, nicméně, lze pod tento termín zahrnout hmotnou (skutečnou) škodu, tj. újmu na majetku vyjádřitelnou v penězích, rovněž tak i ušlý zisk (to, o co se hodnota majetku nezvýšila, ačkoliv se tak dalo s ohledem na obvyklý běh věcí očekávat), a v neposlední řadě i imateriální újmu, jež nepředstavuje pro poškozeného přímou ztrátu na majetku (typicky poškození dobré pověsti nebo ztráta jedinečnosti).

soudy místa škodné události nejpůsobivějšími pro rozhodování o nárocích na náhradu škody, zejména z důvodu blízkosti a snadnosti dokazování. Tytéž úvahy jsou podstatné v případě sporu týkajícího se již škody vzniklé nebo v případě preventivního opatření, jehož cílem je předejít škodné události.²⁶

Pro porozumění problematice určení sudiště v souvislosti s nekalosoutěžním jednáním, jakož i porušováním práv k duševnímu vlastnictví je nutné znát relevantní judikaturu Soudního dvora skýtající vodítko pro aplikaci alternativních pravidel, třebaže dosud vydaná rozhodnutí se netýkají přímo problematice nekalosoutěžního jednání. Nicméně, řada rozhodnutí Soudního dvora jsou použitelná i pro účely jednání z titulu nekalé soutěže, k tomu viz níže.

4.1 Interpretační úskalí pojmu „místo škodné události“

Jedním z největších interpretačních úskalí představuje jednak pojem „místo škodné události“, a rovněž tak jak nazírat na škodnou událost v kontextu naplnění jednotlivých atributů odpovědnosti za škodu. Za místo škodné události lze považovat jak stát, v němž bylo fakticky protiprávně jednáno, např. zde byla zveřejněna klamavá či srovnávací reklama, též jím tak může být i jiný stát, v němž se taková škoda projevila, typicky poškozením dobrého jména, snížení či rozmělnění rozlišovací funkce ochranné známky. Mohlo by jít např. o vyvolání nebezpečí záměny, které v sobě nese jak prvky klamavosti, tak i parazitování – napodobení cizích výrobků používající příznačné prvky ochranných známek²⁷ jiného soutěžitele nebo reklamní slogany apod. V podmínkách nekalé soutěže je místo škodné události všude tam, kde se soutěžitel účastní hospodářské soutěže a může být zde ve svých zájmech poškozen, kdy účinky reprobovaného jednání tak obvykle nastupují kdekoliv. Z povahy věci, jakož i ze smyslu a účelu přijatého nařízení Brusel I bis však nelze učinit závěr, že takovým místem je jakákoliv lokace napříč světem.²⁸

²⁶ Rozsudek C-167/00, op. cit. 23, bod 46.

²⁷ K naplnění skutkové podstaty nebezpečí vyvolání záměny se považuje jednání, kdy někdo napodobí cizí výrobek, jeho obal nebo výkon, ledaže se jedná o napodobení v prvcích, které jsou již z povahy výrobku funkčně, technicky nebo esteticky předurčeny.

²⁸ Uvedenému nasvědčuje bod 15 recitálu nařízení Brusel I bis poukazující na princip předvídatelnosti.

Rozsudek *Bier*²⁹ patří mezi první rozhodnutí, jež osvětlilo problematiku interpretace pojmu „*místo, kde došlo nebo může dojít ke škodné události*“, v rámci kterého zaznělo, že za takové místo je nutné považovat nikoliv jen místo, kde došlo ke škodné události, tedy místo samotného vzniku jednání či opomenutí, resp. událost vedoucí ke vzniku škody, ale rovněž je jím i místo, kde se škoda objevila jakožto následek závadného jednání/opomenutí (příčinná souvislost). S odůvodněním, že obě místa objektivně mají zvlášť úzkou vazbu k sudišti každého takového místa, což má napomoci řádnému výkonu spravedlnosti. Právě náležitá identifikace takové lokace je stěžejní pro určení fóra, jak ve věcech porušování práv k duševnímu (průmyslovému) vlastnictví, rovněž tak i v případě deliktu nekalosoutěžní povahy. S ohledem na četnost vyskytujících se případů v rámci globalizujícího se světa a rychlosti prohlubujících se soukromoprávních vztahů napříč státy přestalo být rozhodnutí dostačujícím identifikátorem pro určení škodné události v soukromoprávních vztazích s mezinárodním prvkem. Jedním jednáním hojně docházelo ke vzniku škodné události mající dopad v několika státech, s čímž čím dál častěji vyvstávala otázka, zda a v jakém rozsahu je možné zažalovat nároky ve shora vymezených místech. Odpovědi na tyto otázky poskytlo až rozhodnutí *Shevill*,³⁰ týkající se porušení osobnostních práv v tištěných médiích. Je-li klíčovým kritériem zvlášť úzká spojitost k určitému státu, pak se lze domáhat způsobené a pocíťované újmy v celém rozsahu (tj. škod vzniknuvších na území jiných států) tam, kde je rušitel usazen, neboť v tomto místě došlo k protiprávnímu jednání (*lex loci delicti commissi*), tj. uvedení závadného článku do oběhu, jež je příčinou vzniklé škody. Místo sídlo rušitele je snadno lokalizovatelné a lze tak určit, odkud bylo protiprávně jednáno v prostoru a čase,³¹ proto soudy tohoto místa musejí mít pravomoc rozhodovat o nároku poškozeného v plném jeho rozsahu. Sídlo rušitele bude zpravidla odpovídat obecnému pravidlu (čl. 4 nařízení Brusel I bis). Rovněž Soudní dvůr připustil možnost uplatňovat nároky v místě *lex loci damni infecti*, tedy, kde nastal účinek reprobovaného jednání, avšak s tím rozdílem, že v těchto

29 Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 11. 1976, *Handelskeverkerij G. J. Bier BV proti Mines de potasse d'Alsace SA*, věc č. 21/76.

30 Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 3. 1995, *Fiona Shevill, Incora Trading Inc., Chequepoint S.A.RL and Chequepoint International Ltd proti Presse Alliance S.A.*, věc C-68/93.

31 *Ibid.*, body 24–25.

místech je rozsah újmy limitovaný toliko do výše vzniklé újmy v onom státě.³² Přístup, dle něhož je možné uplatnit nárok na náhradu škody teritoriálně omezenou v místech škodlivého následku – místo vzniku škody, se vžil pod pojmem tzv. „mozaika“. Jelikož poškozený může být dotčen závadným jednáním ve vícero státech najednou, pak takový postup reflektuje předvídatelnost a současně i efektivní výkon spravedlnosti a současně takové kroky nevedou nad míru k rozsáhlému *forum shopping*.

Rozhodnutí *Shevill* se stalo významným podkladem pro navazující rozhodnutí *eDate*,³³ týkající se též difamujícího článku, avšak uveřejněného v elektronických médiích. Nastíněná kritéria hraničních určovatelů pro podání žaloby na náhradu újmy v rozhodnutí *Shevill* bylo nutné modifikovat a přizpůsobit povaze distančního deliktu, kdy se zveřejněný obsah informací na internetových stránkách odlišuje od teritoriálně omezeného šíření takového média, jakou je právě tiskovina. Informace šířené v kyberprostoru se stávají všudypřítomnými v minimálním čase bez ohledu na hranice státu a mnohdy zůstávají i trvalé. Bezhraničnost internetu tak podstatně snižuje, resp. téměř vylučuje, lokalizaci (určovatele) místa škodné události a není zcela technicky možné tento rozsah šíření s určitostí a spolehlivostí kvantifikovat ve vztahu ke konkrétnímu státu, a proto ohodnotit újmu způsobenou výlučně v tomto členském státě s ohledem na jeho univerzálnost.³⁴ Dostávají se tak do kolize obtíže určení hraničního určovatele týkající se realizace újmy v prostředí internetu na straně jedné a nutnost hledat kritéria vyvažující práva a dotčené zájmy médií a nositelů osobnostních práv v případě, kdy závadné informace zasahují držitele základního práva téměř kdekoliv na světě. V kontextu výše uvedeného je tedy nutné, aby alternativní pravidlo umožňovalo jak legitimní výkon práv, tj. svobody projevu médiím, tak náležitou ochranu poškozeným osobám. Za účelem vyloučení rozsáhlého jevu *forum shopping* Soudní dvůr odkázal na principy uvedené v rozsudku *Shevill*, tj. nárokovat způsobenou a pocítovanou újmu v místě protiprávního jednání v celém rozsahu bez ohledu na účinky deliktního jednání projevující se v dalších státech, nedotčena zůstala i možnost uplatňovat nároky v teritoriálně omezeném rozsahu,

³² Ibid., bod 33.

³³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 10. 2011, *eDate Advertising GmbH proti X a Oliver Martínez a Robert Martínez proti Société MGN Limited*, spojené věci C-509/09 a C-161/10.

³⁴ Ibid., bod 46.

tj. v místě, kde je nebo byl difamující článek zveřejněn (místo distribuce) a doplnil rozhodnutí *Shevill* o další místo pro uplatnění žalobních nároků. Doplňujícím kritériem poskytující možnost nárokovat veškerou škodu je *lex loci damni infecti, má-li poškozený v takovém místě* tzv. „centrum zájmů“, které bude zpravidla korelovat s místem bydliště poškozeného, avšak nikoliv výlučně. Soudním dvorem bylo takové kritérium předestřeno poněkud obširně, když konstatoval, že jím může být i místo „*v němž poškozený nemá bydliště, pokud jiné indicie, jako například výkon profesní činnosti, mohou prokázat zvlášť úzkou vazbu ke tomuto státu*“.³⁵ Je zcela oprávněné klást si otázku, jaké indicie jsou těmi identifikátory určující úzkou spojitost k domnělému státu na straně jedné, a na straně druhé lze vůbec po rušiteli coby původci závadného jednání legitimně očekávat vědomost takovýchto indicí? Ačkoliv Soudní dvůr naznal, že takové kritérium splňuje požadavek předvídatelnosti a řádný výkon spravedlnosti, osobně se přikláním k tomu, že tomu tak není s ohledem, nejen, na vágnost slovního spojení, ale rovněž i s přihlédnutím ke skutečnosti, že žalovanému tyto skutečnosti zcela objektivně být známy nemusí, a to vše za situace, že těžiště střetu mezi majetkem a dotčených zájmů³⁶ poškozeného mohou doznat s postupem času změn. Z tohoto důvodu centrum zájmů bude nutné posuzovat primárně *ad hoc*.

Závěry přijaté Soudním dvorem ve výše zmíněných rozhodnutích jsou analogicky aplikovatelné i do problematiky nekalé soutěže, ať už proto, že vztah mezi porušením osobnostního práva je dáván do úzké spojitosti s nekalosoutěžním jednáním, a nevyjímaje eventualitu naplnění zvláštní skutkové podstaty v podobě např. zlehčování, parazitování na pověsti jiného soutěžitele aj., taktéž tyto východiska jsou přenositelná i na případy porušení práv k obchodní firmě. V podmínkách nekalé soutěže shora uvedené teze platí

³⁵ Ibid., bod 49.

³⁶ *Stanovisko Generálního advokáta Pedra Cruz Villalóna ze dne 29. 3. 2011, eDate Advertising GmbH proti X a Oliver Martinez a Robert Martinez proti Societé MGN Limited*, spojené věci C-509/09 a C-161/10.

výlučně tehdy, pokud se poškozený (soutěžitel) v daném státě účastnil hospodářského styku.³⁷

4.2 Vztah ochranné známky (EU) a obchodní firmy a jejich vymezení

Ačkoliv se konkrétní výčet práv spadajících mezi práva na označení³⁸ v odborné literatuře různí, zůstává však zajedno, že mezi taková práva náleží práva k ochranné známce (ochranná známka Evropské unie) a k obchodní firmě,³⁹ jež jsou systematicky řazena mezi průmyslová práva tvořící nedílnou součást práv k duševnímu vlastnictví,⁴⁰ představují netvůrčí část průmyslových práv. Jsou typickými právy majícími majetkovou povahu s účinky působícími *erga omnes*, rovněž tak zásada *lex loci protectionis* je vlastní všem právům k duševnímu vlastnictví, nicméně, v případě ochranné známky Evropské unie v důsledku možnosti podání přihlášky ochranné známky k EUIPO dochází k rozšíření teritoriálního účinku na celé území Evropské unie, a proto pro udržení

³⁷ Zcela záměrně je zde použit pojem hospodářský styk, jenž je obsahově širší pojem oproti hospodářské soutěži, které již v sobě zahrnuje ono jednání v hospodářské soutěži. Nekalá soutěž se může týkat širokého okruhu předem neurčených hospodářských situací, v nichž se střetávají různí účastníci hospodářského života. Soutěžní vztah je třeba vykládat v návaznosti na pojem soutěžitele z hlediska účelu ochrany proti nekalé soutěži velmi široce, kdy ve vztahu soutěžitelů nejsou jen přímí soutěžitelé, ale vůbec všechny subjekty, které působí v podobných, nebo navzájem substituovatelných oborech nebo hospodářských činnostech (viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2006, sp. zn. 32 Cdo 1642/2005). Napadené nekalosoutěžní jednání musí být posuzováno podle práva státu, na jehož území došlo k závadnému jednání nekalosoutěžní praktikou. Kolizní problematika práva hmotného bude řešena dle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II), a to zpravidla podle čl. 4, bude-li závadným jednání postížen výlučně konkrétní soutěžitel. In: *EUR-Lex*. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0864&from=CS>

³⁸ Za označení lze považovat jakýkoli výsledek činnosti (lidské, přírodní, či dokonce i robotické) plnící identifikační funkci a vážící se buď k subjektu právních vztahů či k objektu právních vztahů, přičemž není rozhodné, zda se jedná o výsledek tvůrčí činnosti či jiné, a proto není též rozhodující, zda je výsledkem činnosti člověka.

³⁹ Více viz KOUKAL, Pavel, Matěj MYŠKA, Helena PULLMANOVÁ Terezie VOJTÍŠKOVÁ a Jan ZIBNER. *Práva na označení*. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/rect/el/estud/praf/2019podzim/dusevni_vlastnictvi/web/docs/03-prava-na-oznaceni.pdf

⁴⁰ Práva k duševnímu vlastnictví představují širokou škálu předmětů, jimž je poskytována ochrana. Zahrnuje jak práva průmyslová, práva související s právy průmyslovými, rovněž sem spadá právo autorské a práva související s právem autorským. Pojem duševního vlastnictví byl zcela jednoznačně definován v čl. 2 Úmluvy o zřízení Světové organizace duševního vlastnictví, který uvádí výčet práv, jež jsou řazena pod předmět duševního vlastnictví, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 69/1975 Sb.

platnosti výlučného práva vlastníka ochranné známky plně postačí, dochází-li k řádnému užívání alespoň v jednom z členských států Evropské unie.

Dle právní nauky je možné vycházet z dělení práv na označení na práva vážící se k objektu právních vztahů, typicky k výrobkům a službám (tzv. objektová práva na označení) a práva spojována se subjekty právních vztahů, tj. se samotnými podnikateli (tzv. subjektivá⁴¹ práva na označení). Mezi typickým objektovým právem na označení lze uvést ochrannou známku, naproti tomu subjektivým právem je právě obchodní firma. Účelem obchodní firmy není diverzifikovat zboží a služby, ale vlastní schopnost odlišit podnikatele zapsaného pod touto obchodní firmou od jiného podnikatele.^{42,43} Naproti tomu ochranné známky zbavují výrobky a služby anonymity, čímž umožňují spotřebiteli snadněji se orientovat v nabídce výrobků a služeb na trhu a tím se odlišit od konkurence, jsou tak spjaty výlučně s konkrétními výrobky a službami, pro které jsou ochranné známky registrovány.⁴⁴ Ochranná známka tak chrání vzhled registrovaného označení způsobilého tvořit ochrannou známku na určitém území (ČR, Evropská unie).⁴⁵ Ochranné známky tak představují význačný soutěžní nástroj, nikoliv však neomezený, „*vlastník není oprávněn třetím osobám zakázat užívat jejich obchodní firmy v obchodním styku, je-li takové užívání v souladu s obchodními zvyklostmi, dobrými mravy a pravidly hospodářské soutěže, přičemž konflikt těchto dvou práv je třeba řešit z pohledu vlastníků obou práv v principu shodně a právo k obchodní firmě nemůže být samo o sobě důvodem pro odeprání práv z ochranné známky. To však platí pouze za předpokladu, že užívání takového práva je v souladu s obchodními zvyklostmi, dobrými mravy a pravidly hospodářské soutěže, že tedy není jednáním nekalým.*“⁴⁶

⁴¹ Viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 5. 2016, sp. zn. 29 Cdo 2219/2015.

⁴² PULLMANNOVÁ, Helena. *Ochrana obchodního jména a její projevy ve známkoprávní reformě EU*. Praha: Leges, 2019, s. 15.

⁴³ Bod 21 rozsudku Soudního dvora ze dne 11. 11. 2007, *Céline SARL proti Céline SA*, věc C-17/06.

⁴⁴ Viz Nicejská dohoda o mezinárodním třídění výrobků a služeb pro účely zápisu známek ze dne 15. 6. 1957, revidovaná ve Stockholmu dne 14. 7. 1967 a v Ženevě dne 13. 5. 1977, vyhláška č. 118/1979, ve znění vyhlášky č. 77/1985 Sb. a § 8 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů, (zákon o ochranných známkách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 441/2003 Sb.“).

⁴⁵ PULLMANNOVÁ, Helena. *Ochrana obchodního jména a její projevy ve známkoprávní reformě EU*. Praha: Leges, 2019, s. 17.

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. 31 Cdo 3375/2015.

„Z právního pohledu, můžeme rozdělit práva na označení dle toho, zda jsou způsobila registrace ve veřejném rejstříku, např. obchodním rejstříku či rejstříku ochranných známek, či nikoli.“⁴⁷ Z uvedeného tedy plyne, že pod pojmem právo na označení řadíme i označení podnikatelů, které zahrnuje veškeré možné způsoby označení umožňující identifikaci podnikatele, tj. nejen obchodní firmu, ale rovněž i logo, obchodní jméno, jakož i doménové jméno aj. Půjde tak de facto o kterékoliv označení způsobilé identifikovat podnikatele ve vztahu k jiným podnikatelům na relevantním trhu,⁴⁸ ostatně tak se posuzuje i dovolenost chování podnikatele jako soutěžitele ve vztahu k dodržování soutěžních pravidel. Formální (registrační) princip je příznačný pro shora uvedený výčet práv na označení, v důsledku čehož je jejich vznik vázán na zápis do příslušného rejstříku s výjimkou obchodního jména, které nepodléhá registraci.⁴⁹ Přesto však samotná registrace obchodní firmy do obchodního rejstříku nevylučuje možnou kolizi např. s ochrannou známkou.⁵⁰ Nicméně, v kontextu národní úpravy od roku 2019 platí princip priority a tedy že nikdo nesmí v obchodním styku bez souhlasu⁵¹ vlastníka užívat shodné či podobné označení (mj. obchodní firmu) pro výrobky a služby, pro něž je registrována ochranná známka.⁵² Došlo-li by ke kolizi práva k obchodní firmě s ochrannou známkou pro shodné výrobky nebo služby, přičemž tato obchodní firma byla registrována až po zápisu ochranné známky do příslušného rejstříku, může se vlastník domáhat změny obchodní firmy podnikatele kolidující s jeho zapsanou ochrannou známkou.⁵³

⁴⁷ HAJN, Petr a Ivo TELEČEK. International Trade Mark and Signs Protection: Czech Republic. In: LANGE, Paul (ed.). *International Trade Mark and Signs Protection*. 1. vyd. Můnchen: Verlag C. H. Beck in Gemeinschaft mit Hart Publishing, 2010, s. 263–264.

⁴⁸ Srov. § 2 odst. 2 zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁹ Viz § 422 zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. z.“).

⁵⁰ MACEK, Jirí. *Rozhodnutí ve věcech obchodní firmy a nekalé soutěže. II. díl*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 38–39.

⁵¹ Souhlas vlastníka ochranné známky se zpravidla uděluje prostřednictvím licenční smlouvy viz § 18 zákona č. 441/2003 Sb.

⁵² § 8 odst. 2 a 3 zákon č. 441/2003 Sb.

⁵³ Samozřejmě se vlastník ochranné známky může domáhat i trestněprávního postihu ve smyslu § 268 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

4.3 Mezinárodní příslušnost soudu rušeného práva z průmyslového vlastnictví

Tím, že právo k obchodní firmě je zcela náležitě považováno za jedno z průmyslových práv,⁵⁴ pak v případech, kdy rušitel zasáhne do práv k obchodní firmě jiné osoby a toto jednání je způsobilé naplnit znaky generální klauzule nekalé soutěže,⁵⁵ příp. atributy speciální skutkové podstaty nekalé soutěže nebezpečí záměny nebo parazitování na pověsti jiného soutěžitele/podniku, lze se žalobních nároků domáhat cestou ochrany před nekalou soutěží.⁵⁶ Ustanoveními je však stíháno jednání pouze objektivně nekalé, tzn. skutečný vznik újmy pro naplnění podmínky nekalosti jednání není nezbytný, neboť se jedná toliko o delikt ohrožovací. Taktéž se dotčená osoba může bránit i prostředky z titulu porušení práv k průmyslovému vlastnictví⁵⁷ s ohledem na charakteristickou vlastnost tohoto práva náležejícího mezi průmyslová práva, avšak v souladu s teritoriální omezeností. Bylo by nemyslitelné, aby s ohledem na zásadu *lex loci protectionis* byla porušována práva ve státě, v němž nepožívá právní ochrany coby průmyslového vlastnictví s ohledem na registrační princip práva k obchodní firmě.

V případě sporů vyvěrající z práv duševního vlastnictví, resp. porušení práv k obchodní firmě, a tedy uplatňování nároků z nekalé soutěže, pak v tomto směru neexistuje speciální unijní instrument regulující příslušnost soudu, proto nelze než uzavřít, že v řízeních s mezinárodním prvkem týkajících se zásahů k obchodní firmě, příp. porušení práv k duševnímu vlastnictví, se budou

⁵⁴ Čl. 1 odst. 2 Pařížská úmluva na ochranu průmyslového vlastnictví ze dne 20. března 1883, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 64/1975 Sb.

⁵⁵ Obecně se při kvalifikaci nekalosoutěžního jednání vychází z toho, že aby bylo možné určit domnělé jednání jako nekalosoutěžní podle některé ze zvláštních skutkových podstat, je nezbytné, aby primárně byly naplněny atributy generální klauzule nekalé soutěže (tzv. omezující funkce). Nebudou-li splněny podmínky generální klauzule, není třeba jednání podrobit zkoumání podle některé ze zvláštních skutkových podstat.

⁵⁶ Viz § 423 odst. 2 o. z. Rovněž rozsudek sp. zn. 31 Cdo 3375/2015, dle kterého „osoba, jejíž právo bylo nekalou soutěží ohroženo nebo porušeno, může proti rušiteli požadovat, aby se nekalé soutěže zdržel nebo aby odstranil závadný stav (obdobně srov. § 53, větu první, obč. zák.). Užívá-li vlastník svoji ochrannou známku tak, že naplní definiční znaky nekalé soutěže, pak je třeba proti takovému užívání chránit toho, kdo je takovým jednáním zasažen, a to způsobu uvedenými v § 2988, větě první, o. z., tedy i uložení povinnosti zdržet se užívání zapsané ochranné známky.

⁵⁷ Např. naše vnitrostátní právo poškozenému umožňuje domáhat se ochrany speciálním zákonem č. 221/2006 Sb., o vymáhání práv z průmyslového vlastnictví a o změně zákonů na ochranu průmyslového vlastnictví, ve znění pozdějších předpisů.

realizovat prostřednictvím nařízení Brusel I bis ve sporech z deliktů či kvazideliktů jednání s mezinárodním elementem. Zatímco v řízeních týkajících se porušení práv z ochranné známky Evropské Unie se bude aplikovat nařízení o ochranné známce EU,⁵⁸ jež v čl. 122 odst. 2 písm. a) aplikaci (mj.) alternativních pravidel pro určení fóra explicitně vylučuje, přičemž nařízení o ochranné známce EU je *lex specialis* k nařízení Brusel I bis,⁵⁹ avšak pouze v rozsahu jeho věcné působnosti, tj. ve sporech z ochranné známky Evropské Unie.

Obdobně jako nařízení Brusel I bis nařízení o ochranné známce EU umožňuje žalovat rušitele dle jeho domicilu, příp. na území, kde rušitel má pobočku. Současně se dotčená osoba může domáhat po rušiteli nároků *před soudy členského státu, na jehož území ke porušování práv došlo nebo broží, že k němu dojde*⁶⁰ s tím, že v takových situacích je poškozený limitován výší nároků vzniknuvších pouze v tomto státě, tj. teritoriálně omezený rozsah např. škody.

Z výše uvedeného vyplývá, že význam rozlišení průmyslových práv má zcela zásadní vliv i na správné určení mezinárodně příslušných soudů k uplatnění nároků podnikatelského subjektu, uskutečňuje-li poškozený podnikatel svou podnikatelskou činnost napříč jednotlivými státy, může tak docházet k rozsáhlému *forum shopping*.

V souvislosti s výše uvedeným, je nutno dodat, že se v praxi vyskytovaly případy, jež jsou známy pod označením „italská torpéda“,⁶¹ kdy strany, v jejichž neprospěch mělo být zahájeno řízení, iniciovaly řízení u mezinárodně nepřislušných soudů na základě čl. 7 odst. 2 Brusel I bis (tehdy čl. 5 odst. 3), zpravidla těch, které byly známy průtahy v řízení (např. Itálie, Belgie), namísto soudů prorogovaných. Výstupem těchto soudů nebylo nic jiného než vyslovení nepřislušnosti s ohledem na uzavřenou dohodu o příslušnosti soudu mezi aktéry sporu ve smyslu čl. 25 nařízení Brusel I bis. Docházelo tak k nemalým průtahům v řízení, neboť dle tehdejší právní úpravy musely soudy přerušovat řízení do doby, než se soudy prohlásily za nepřislušnými s ohledem na prorogační doložku stran. Tyto skutečnosti byly zohledněny v revizi nařízení Brusel I bis

⁵⁸ Rovněž i zde jsou jisté odchylky, kdy se strany mohou dohodnout na prorogační doložce určující mezinárodní příslušnost soudu.

⁵⁹ Čl. 67 nařízení Brusel I bis.

⁶⁰ Čl. 125 odst. 5 nařízení o ochranné známce EU.

⁶¹ Pojem vznikl v souvislosti s řízením konaným před Soudním dvorem, kdy o téměř nároku bylo řízení zahájeno u odlišného soudu, než byl soud prorogovaný. Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 12. 2003, *Erich Gasser GmbH proti MIS-AT Srl*, věc C-116/2002.

a v současné době soudy, u nichž bylo zahájeno první řízení, musí vyčkat do doby, než druhé fórum se prohlásí za nepřislušné o věci rozhodovat. Toto zcela jasně reflektuje preferenci stran o zvoleném sudišti v prorogační dohodě, v důsledku čehož odpadá stranám sporu munice v podobě italského torpéda.

5 Souběh práv na označení a práva proti nekalé soutěži a aplikační problémy

Hovoříme-li o souběhu právních úprav, pak lze určitý skutkový stav subsu-movat pod více právních ustanovení, ať už z jednoho či několika právních norem, typicky tím může být jednání porušující průmyslová práva, jež může být současně posuzováno jako nekalosoutěžní jednání. V praxi je možný jednočinný skutkový souběh jak s deliktem známkovým, ale rovněž i autor-ským. „*I když nárok vlastníka na ochranu práva z ochranné známky a nárok soutěži-telů na ochranu před nekalou soutěží jsou samostatnými právními tituly, které vycházejí z odlišné hmotněprávní úpravy, je třeba vzít v úvahu, že pokud dojde ke zásahu do práva proti ochranné známce a jak poškozený, tak rušitel jsou soutěžitelé, pak může být zásah do práva ke ochranné známce posouzen jako nekalosoutěžní jednání.*“⁶² K výše uve-denému je náležitě uvést, že právo proti nekalé soutěži má mít subsidiární funkci ve vztahu k průmyslovým právům a má nastupovat až tehdy, nebyla-li nebo nemohla-li být využita průmyslově právní ochrana (nejsou dány pod-mínky dle průmyslového práva, ochrana se nejevila podnikajícím subjektu jako nutná nebo byla považována za nákladnou apod.).⁶³

Ve snaze uplatnit ochranu proti nekalé soutěži může totiž docházet i tehdy, pokud např. ochrana průmyslových skončila před uplynutím času, který byl pro tuto ochranu vyhrazen. „*Účelem ani smyslem ochrany proti nekalé soutěži není zakonžervovat určitý stav a tedy jednou pro vždy zaručit předstih tomu, kdo s novým významným řešením na trh přišel [...] Navázání na určitý stav techniky a jeho další vývoj je třeba umožnit. Pokud zde již není formální ochrana z průmyslových práv, je třeba dát přednost již volné soutěži na trhu před zájmem jednoho soutěžitele a umožnit volné užívání určitého řešení po uplynutí určité doby vybradního práva pro toho, kdo s ním přišel.*“⁶⁴ Nehledě na skutečnost, že právo proti nekalé soutěži může vést

⁶² Viz rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 13. 9. 2005, sp. zn. 3 Cmo 41/2005.

⁶³ HORÁČEK, Roman, Karel ČADA a Petr HAJN. *Práva k průmyslovému vlastnictví*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 334.

⁶⁴ Ibid.

k rozdílnému řešení, než jaké by poskytovala průmyslově právní ochrana „i užití zapsané ochranné známky může být jednáním proti dobrým mravům soutěže a jednáním nekalým, proti kterému má druhá strana právo se bránit a soud je povinen její dotčené právo chránit. Zápis ochranné známky tedy nebrání, když jinak jsou splněny podmínky hodnocení jednání jejího vlastníka za jednání nekalé soutěže, v uložení povinnosti zdržet se užívání označení, známkou chráněného.“⁶⁵

V podmínkách výše uvedeného je nutné si uvědomit, že provozuje-li podnikatel obchodní činnost na území několika států, může být v důsledku distančního protiprávního jednání rušitele dotčen nejen na právech k ochranné známce Evropské Unie, tak i k obchodní firmě, v důsledku čehož, může být naplněn i soukromoprávní delikt nekalé soutěže s účinky ve více státech současně, budou-li poškozený a rušitel vystupovat jako soutěžitelé. Škodná událost může mít vícero účinků, avšak pouze některé jsou pro určení mezinárodního fóra relevantní. Nicméně, bude-li poškozený uplatňovat nároky ve státě odlišném, než je domicil rušitele, může se stát, že bude docházet k roztržičnosti soudní jurisdikce a tedy k rozsáhlému *forum shopping*, jenž je jevem nežádoucím.

6 Závěr

Při řešení problematiky určení fóra v mezích mezinárodního práva soukromého se neobejdeme bez znalosti výše uvedených unijních instrumentů, jakož i související judikatury s ohledem na vysokou míru obecnosti zejména v nařízení Brusel I bis. Význam diferenciacie průmyslových práv bude mít zcela zásadní vliv i na správné určení mezinárodně příslušných soudů k uplatnění nároků podnikatelského subjektu, bude-li dotčený podnikatel vyvíjet podnikatelskou činnost ve více členských státech zároveň. Zejména za situace, bude-li žalobcem uplatňována jak náhrada škody z titulu ochrany proti nekalé soutěži, jakož i z titulu průmyslových práv, v místech odlišných od domicilu rušitele, v důsledku čehož bude zpravidla docházet ke značné roztržičnosti soudní jurisdikce – *forum shopping*. V praxi není ojedinělá situace, kdy se poškozený domáhá jak nároků vyvěrající z průmyslových práv a současně i ochrany před nekalou soutěží, a proto se soud musí vypořádat na počátku řízení nejen s otázkou své pravomoci, ale rovněž i s otázkou, zda

⁶⁵ Ibid.

u takto určeného soudu může žalobce žalovat náhradu škody vzniknuvší v celém jejím rozsahu, či pouze teritoriálně omezenou, a následně přistoupit k otázce rozhodného práva pro danou problematiku.

Literature

- KYSELOVSKÁ, Tereza, Naděžda ROZEHNALOVÁ a kol. *Rozhodování Soudního dvora EU ve věcech příslušnosti: analýza rozhodnutí dle nařízení Brusel Ibis*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-210-7770-6.
- MAGNUS, Ulrich a Peter MANKOWSKI. *Brussels I bis regulation: commentary*. München: Sellier European Law Publishers. European commentaries on private international law, 2016. ISBN 978-3-504-08005-1.
- HORÁČEK, Roman, Karel ČADA a Petr HAJN. *Práva k průmyslovému vlastnictví*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-655-5.
- ROZEHNALOVÁ, Naděžda, Klára DRLIČKOVÁ, Tereza KYSELOVSKÁ a Jíří VALDHANS. *Mezinárodní právo soukromé Evropské unie (Nařízení Řím I, Nařízení Řím II, Nařízení Brusel I)*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-7598-123-3.
- TELEC, Ivo. *Pojmové značky duševního vlastnictví*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 2012. ISBN 978-80-7400-425-4.
- KNAP, Karel, Otto KUNZ a Milena OPLTOVÁ. *Průmyslová práva v mezinárodních vztazích*. 1. vyd. Praha: Academia, 1988.
- PULLMANOVÁ, Helena. *Ochrana obchodního jména a její projevy ve známkoprávní reformě EU*. Praha: Leges, 2019. ISBN 978-80-7502-308-7.
- TELEC, Ivo. Vzácnost, jedinečnost a duševní vlastnictví. *Právník*, 2014, roč. 153, č. 11. ISSN 0231-6625.
- HAJN, Petr a Ivo TELEEC. International Trade Mark and Signs Protection: Czech Republic. In: LANGE, Paul (ed.). *International Trade Mark and Signs Protection*. 1. vyd. München: Verlag C. H. Beck in Gemeinschaft mit Hart Publishing, 2010. ISBN 978-3-406-57875-5.
- MACEK, Jiří. *Rozhodnutí ve věcech obchodní firmy a nekalé soutěže. II. díl*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-410-0.

Contact – e-mail

anna.dufkova@seznam.cz

JMÉNO A PŘÍJMENÍ OSOBY JAKO OCHRANNÁ ZNÁMKA V KONTEXTU ROZHODNUTÍ SOUDNÍHO DVORA EU VE VĚCI *MASSI PROTI MESSI*

Michal Ježek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Príspevok je venovaný problematice práva na označení, konkrétne ochranných známek, a to vo vzťahu k vlastnému jménu a příjmení. Zaměřuje se nejprve na vymezení základní pozice jména a příjmení v právu ochranných známek, následně na související judikaturu. Hlavní pozornost je věnována otázce zápisu jména a příjmení slavných osobností v kontextu rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Massi proti Messi*.

Keywords in original language

Ochranná známka; jméno; příjmení; pravděpodobnost záměny; *Massi proti Messi*.

Abstract

This contribution deals with the topic of trademarks in connection with personal names and surnames. First, it provides the legal basics of this topic and related decisions of the Court of Justice of the European Union. The main attention is paid to the decision in case *Massi proti Messi* which concerns the registration of the name and surname of the famous football player.

Keywords

Trademark; Name; Surname; Likelihood of Confusion; *Massi proti Messi*.

1 Úvod

Nechat si zapsat své jméno a/nebo příjmení jako ochrannou známku je, s ohledem na platnou právní úpravu, přípustné. S využíváním ochranné

známky složené z vlastního jména a příjmení se lze setkat v zásadě ve dvou základních rovinách. První rovinou je ta, kde je této možnosti využíváno čistě v rámci hospodářské činnosti pro rozlišení vlastních výrobků a služeb od ostatních výrobků a služeb na relevantním trhu. Příkladem uvedeného mohou být ochranné známky „Baťa“¹ pro obuvnické výrobky, „Chanel“² pro parfémy, „Colnago“³ pro jízdní kola. Druhou rovinu představují osobnosti ze světa celebrit, které se prostřednictvím zápisu ochranné známky snaží chránit své slavné jméno a věhlas s ním spojovaný. Uvést lze např. ochranné známky „Karel Gott“⁴, „Ozzy Osbourne“⁵, „David Beckham“⁶. Zatímco první rovina představuje ochranné známky, které jsou známé díky produktům, jimiž jsou označovány, ve druhé rovině jsou zastoupeny ochranné známky osobností, které využívají své známosti pro označení vybraných výrobků či služeb s nimiž jsou ochotni nechat spojovat svá jména. Svůj příspěvek jsem se rozhodl zaměřit na druhou z uvedených problematik, a to zejména v souvislosti s relativně nedávným rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Massi proti Messi*.⁷

2 Zákoné předpoklady zápisu jména a příjmení jako ochranné známky

Z ust. § 1a zákona č. 441/2003 Sb., zákon o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách)⁸ vyplývá, že ochrannou známkou může být „*jakékoliv označení, zejména slova, včetně osobních jmen*“. Dle citovaného ustanovení je označení způsobilé být ochrannou známkou za předpokladu, že je „*způsobilé odlišit výrobky nebo služby jedné osoby od výrobků*

1 Ochranná známka č. 117838 zapsaná dne 5. 11. 1947.

2 Ochranná známka WIPO č. 201151 zapsaná dne 15. 6. 1957.

3 Ochranná známka EU č. 404541 zapsaná dne 30. 9. 1998.

4 Ochranná známka EU č. 14952774 zapsaná dne 7. 04.2016.

5 Ochranná známka EU č. 13360433 zapsaná dne 29. 1. 2015.

6 Ochranná známka EU č. 1796721 zapsaná dne 8. 4. 2002.

7 Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2020, *Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) proti Messi Cuccitini a J.M.-E.V. e hijos, S. R. L. proti Messi Cuccitini*, spojené věci C-449/18 P a C-474/18 P (dále jen „*Massi proti Messi*“).

8 Dále jen „OchrZn“.

nebo služeb jiné osoby“. Z uvedeného vyplývá, že jméno může být chráněno ochrannou známkou, ovšem musí mít rozlišovací způsobilost.

Uvedená úprava představuje transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách (přepřacované znění)⁹, a to konkrétně čl. 3 cit. směrnice. Transpozice Směrnice 2015/2346 a v ní obsažených harmonizačních pravidel byla završena účinností novely OchrZn dne 1. 1. 2019. Totožné požadavky zápisné způsobilosti jsou stanoveny i v čl. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1001 ze dne 14. června 2017, o ochranné známce Evropské unie (kodifikované znění)¹⁰, ve vztahu k ochranné známce Evropské unie.

2.1 Rozlišovací způsobilost jmen a příjmení

*„Rozlišovací způsobilost je jedn[ou] ze základních vlastností každého označení, které aspiruje na zápis do rejstříku ochranných známek. Na rozlišovací způsobilosti označení stojí základní funkce ochranné známky, funkce rozlišovací.“*¹¹ Jak vyplývá z uvedeného, rozlišovací způsobilost představuje elementární prvek ochranné známky, která odlišuje výrobky a služby vlastníka ochranné známky od výrobků a služeb jiných subjektů. Na základě rozlišovací způsobilosti jsou spotřebitelé schopni si s konkrétní ochrannou známkou spojit určité výrobky a služby konkrétního původce.¹² Rozlišovací způsobilost se posuzuje ve vztahu k výrobkům a službám, i ve vztahu k vnímání označení relevantní veřejností představovanou spotřebiteli konkrétních výrobků a služeb.¹³

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách (přepřacované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikaci Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2436&from=CS> (dále jen „Směrnice 2015/2346“)

¹⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1001 ze dne 14. června 2017, o ochranné známce Evropské unie (kodifikované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikaci Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1001&from=CS> (dále jen „Nařízení 2017/1001“)

¹¹ HORÁČEK, Roman. Označení nezpůsobilá zápisu do rejstříku ochranných známek. In: HORÁČEK, Roman, Karel ČADA a Petr HAJN. *Práva k průmyslovému vlastnictví*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2017, s. 10.

¹² KOUKAL, Pavel. Komentář k § 1. In: KOUKAL, Pavel a kol. *Zákon o ochranných známkách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 6–7.

¹³ *Ibid.*, s. 7.

K rozlišovací způsobilosti jmen a příjmení se vyjádřil Soudní dvůr při rozhodování ve věci *Nichols*¹⁴, když konstatoval že posuzování rozlišovací způsobilosti jmen a příjmení má probíhat na základě stejných kritérií jako posuzování ostatních označení. Jak ostatně připomíná Charvát, jméno i příjmení rozlišovací způsobilost mít mohou, a to bez ohledu na rozšířenost daného jména a příjmení.¹⁵ Podle Soudního dvora je i rozšířené příjmení způsobilé být ochranou známkou, pakliže není dán jiný důvod bránící zápisu, např. druhová povaha nebo existence staršího práva.¹⁶

S ohledem na ust. § 4 písm. b) OchrZn, absence rozlišovací způsobilosti představuje absolutní důvod pro zamítnutí zápisu označení do rejstříku ochranných známek. Totožné pravidlo je obsaženo v ust. čl. 7 písm. b) Nařízení 2017/1001. Rozlišovací způsobilost se dle ust. § 5 OchrZn prokazuje před provedením zápisu ochranné známky, zatímco ust. čl. 7 odst. 3 Nařízení 2017/1001 požaduje existenci rozlišovací způsobilosti ke dni podání přihlášky ochranné známky.

K prokázání rozlišovací způsobilosti se využívají např. průzkumy trhu, katalogy, faktury či reklamy.¹⁷ Ve vztahu k jménům a příjmením celebrit ovšem nemusí být uvedené důkazy dostatečně plausibilní. Fakticky jde v takovém případě o posouzení, jakou rozlišovací způsobilostí disponuje určitá osoba, resp. její jméno a příjmení. Nejde tedy o prokázání množství, v jakém se označení na relevantním trhu vyskytuje, ale o známost či slávu té které osoby.

2.2 Pravděpodobnost záměny

S otázkou rozlišovací způsobilosti úzce souvisí problematika pravděpodobnosti záměny a jejího posuzování. Pravděpodobnost záměny představuje situaci absence či nízké rozlišovací způsobilosti mezi starším a novějším označením (pro stejné či podobné výrobky nebo služby), v níž dochází ke zmatení spotřebitelů ohledně toho, zda výrobek nebo služba pochází od konkrétního výrobce a vlastníka ochranné známky starší, nebo ohledně existence

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 2004, *Nichols plc proti Registrar of Trade Marks*, věc C-404/02, bod 25.

¹⁵ CHARVÁT, Radim. Komentář k § 4. In: KOUKAL, Pavel a kol. *Zákon o ochranných známkách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 33.

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-404/02, op. cit., bod 30.

¹⁷ CHARVÁT, Radim. Komentář k § 5. In: KOUKAL, Pavel a kol. *Zákon o ochranných známkách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 104.

ekonomického propojení mezi vlastníkem starší ochranné známky a novým označením.¹⁸ Právě především zmatení ve smyslu ekonomického propojení je v souvislosti s ochrannou známkou slavného jména a příjmení podstatné.

Existence pravděpodobnosti záměny představuje relativní důvod zápisné nezpůsobivosti označení ve smyslu ust. § 7 odst. 1 písm. b) OchrZn, resp. ust. čl. 8 odst. 1 písm. b) Nařízení 2017/1001. V rámci práva Evropské unie je posuzování pravděpodobnosti záměny vztaženo zejména k následujícím kritériím: známost ochranné známky na trhu, stupeň podobnosti mezi označeními a mezi výrobky a službami, a asociace, k níž by mohlo mezi označeními dojít.¹⁹ Uvedeno na příkladu, do rejstříku ochranných známek se nezapíše označení znázorňující běžící pumu s nápisem „SABEL“, které je vyobrazením pumy takřka identické se starší ochrannou známkou „PUMA“, a to jednak z důvodu podobnosti obou kombinovaných označení, jednak z důvodu všeobecné známosti ochranné známky „PUMA“ napříč širokou veřejností.²⁰ Právě akcentace známosti označení, resp. jména a příjmení, byla předmětem zkoumání Soudního dvora, které bylo završeno rozhodnutím ve věci *Massi proti Messi*.

Jak vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora EU, při posuzování pravděpodobnosti záměny dvou označení se zohledňují veškeré relevantní faktory konkrétního případu. Jedním z relevantních faktorů může být i známost osoby. Dále se přihlíží především k celkovému dojmu, kterým podobná označení na veřejnost působí s tím, že rozhodujícím faktorem je vnímání těchto označení průměrným spotřebitelem dotčených výrobků nebo služeb.

2.3 Další aspekty zápisné způsobilosti jména a příjmení

Ochranná známka v podobě jména a příjmení má rovněž aspekt ochrany osobnosti. S ohledem na ust. § 7 odst. 1 písm. f) OchrZn je možné se podáním

¹⁸ MAEYAERT, Paul a Jeroen MUYLDERMANS. Likelihood of confusion in Trademark Law: A Practical Guide Based on the Case Law in Community Trade Mark Oppositions from 2002 to 2012. *The Trademark Reporter* [online]. 2013, č. 103, s. 1032 [cit. 4. 3. 2021]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/thetmr103&collection=journals&id=1063&startid=&end=1146>

¹⁹ Bod 11 preambule Nařízení 2017/1001; dále srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1997, *Sabel BV proti PUMA AG, Rudolf Dassler Sport*, věc C-251/95, bod 22.

²⁰ MAEYAERT, MUYLDERMANS, op. cit., s. 1085.

námítky bránit proti zápisu označení do rejstříku jakoukoli fyzickou osobou, „jejíž právo na ochranu osobnosti, zejména právo na jméno [...] m[ůž]e být dotčen[o] přiblažovaným označením“. V tomto směru tedy jméno a příjmení může představovat relativní důvod pro zamítnutí zápisu.

Vedle toho je třeba upozornit na ust. § 10 odst. 1 OchrZn, který limituje účinky zapsané ochranné známky v tom směru, že vlastník ochranné známky nemůže třetím osobám (fyzickým osobám) zakazovat užívání jejich jména a příjmení, pokud je takové užívání v mezích obchodních zvyklostí a poctivého obchodního styku. Jakkoli se tedy vlastník ochranné známky může cítit dotčen užíváním jména a příjmení fyzickou osobou, nemůže bez dalšího takové užívání zakázat.²¹

Optikou výše uvedených příkladů ochranných známek známých osobností lze konstatovat, že např. zcela jiný Karel Gott může provozovat zámečnictví a pro výkon své činnosti užívat své jméno, a vlastník ochranné známky „Karel Gott“ nemůže takové užívání zakázat, obzvláště pak, pokud se jedná o zcela odlišný trh s výrobky, resp. službami.

3 Předcházející judikatura Soudního dvora EU

Soudní dvůr Evropské unie se problematice ochranných známek a vlastních jmen a příjmení věnoval v řadě svých rozhodnutí. Vedle již výše citovaného rozhodnutí ve věci *Nichols* lze dále upozornit na následující kauzy.

V rozhodnutí ve věci *Elizabeth Florence Emanuel proti Continental Shelf 128 Ltd.*²² Soudní dvůr konstatoval, že spotřebitelé nebudou zmateni za situace, kdy se změní vlastník ochranné známky a známá osobnost – módní návrhářka – již nebude nadále původcem zboží označovaného jejím jménem a příjmením. Samotné označení jménem a příjmením totiž veřejnost o povaze, jakosti a původu zboží nemůže klamat, ačkoli došlo ke změně vlastníků ochranné známky. Problematickou by byla situace, kdyby se nový vlastník

²¹ K tomu srov. KOPCOVÁ, Martina. Jméno člověka jako ochranná známka. *Právní rozhledy* [online]. 2019, roč. 27, č. 23–24, s. 825 [cit. 4. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfxa4s7gi-zv6mrul5zv6obsu&groupIndex=8&rowIndex=0>

²² Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. března 2006, *Elizabeth Florence Emanuel proti Continental Shelf 128 Ltd.*, věc C-259/04.

snažil prezentovat výrobky tak, že jsou stále původem přímo od módní návrhářky.²³ V dalším rozhodnutí týkajícím se problematiky oděvního průmyslu Tribunál potvrdil, že je „*používání ochranných známek tvořených příjmením rozšířenou praxí ve všech obchodních odvětvích a dotčená veřejnost si je dobře vědoma toho, že za každou ochrannou známkou tvořenou příjmením se nutně neskrývá návrhář stejného jména*“.²⁴ Z obou cit. případů vyplývá, že užívání jména nebo příjmení v podobě ochranné známky je běžnou praxí, nejen v oblasti oděvního průmyslu, a tedy jméno a příjmení mají potenciál rozlišovací způsobilosti ve spojení s konkrétními výrobky nebo službami.

Velmi podstatným k rozebírané problematice bylo rozhodnutí Soudního dvora ve sporu dědiců malíře Pabla Picassa s výrobcem automobilů DaimlerChrysler. Soudní dvůr konstatoval, že „*proslulost slovního označení PICASSO jako jména slavného malíře Pabla Picassa nemůže zvýšit nebezpečí záměny mezi oběma ochrannými známkami dotčených výrobků*“.²⁵ Dále Soudní dvůr mj. uvedl, že označení PICASSO ve vztahu ke slavnému malíři postrádá rozlišovací způsobilost na poli automobilů, ačkoli bylo toto označení zapsáno i pro třídu výrobků vozidel a dopravních prostředků. Spotřebitelům, kteří si, povětšinou pečlivě a s rozvahou, pořizují nové vozidlo, musí být jasné, že původcem vozu není slavný malíř.²⁶ Soudní dvůr tedy v tomto případě shledal, že jakkoli je starší označení spojeno se známou osobností, takové označení požívá nižší ochrany než označení, které se známou osobností spojeno není, jelikož sláva určitého jména smazává další podobnosti mezi označeními.²⁷

Ohledně zápisu jména celebrity rozhodoval Soudní dvůr i ve věci ochranné známky „Barbara Becker“²⁸. V této věci se Soudní dvůr zabýval zkoumáním

²³ Rozsudek Soudního dvora ve věci C-259/04, op. cit., body 48–50.

²⁴ Rozsudek Tribunálu ze dne 14. května 2009, *Elio Fiorucci proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (OHIM)*, věc T-165/06, bod 30.

²⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. ledna 2006, *Ruiž-Picasso a další proti OHIM a DaimlerChrysler AG*, věc C-361/04 P, bod 61 (napadeného rozhodnutí).

²⁶ Ibid., bod 32 (posouzení Soudního dvora).

²⁷ DIJKMAN, Léon. CJEU rules on counteraction by conceptual differences in trade mark law, but leaves much to be resolved. *The IPKat* [online]. 17. 3. 2020 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ipkitten.blogspot.com/2020/03/cjeu-rules-on-counteraction-by.html>

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2010, *Barbara Becker proti Harman International Industries, Inc. a OHIM*, věc C-51/09 P.

jednak rozlišovací způsobilost příjmení, a to samostatně stojícího nebo spolu s vlastním jménem, jednak všeobecnou známostí osoby Barbary Becker. K otázce rozlišovací způsobilosti příjmení Soudní dvůr uvedl, že obvykle má vyšší rozlišovací způsobilost než pouhé vlastní jméno, ovšem je třeba vždy přihlížet ke všem relevantním okolnostem případu. Mezi tyto relevantní okolnosti nepatří pouze např. rozšířenost daného příjmení v konkrétní zemi, ale rovněž i všeobecná známost osoby, která toto příjmení má a žádá o jeho ochranu.²⁹

Soudní dvůr v této věci odmítl rozhodnutí nižších instancí a věc vrátil Tribunálu k opětovnému projednání. Strany ovšem ukončily svůj spor dohodou a Tribunál se k definitivnímu rozhodnutí věci již nedostal.³⁰ Ačkoli z této věci nevyšlo jasné definitivní rozhodnutí, které by nastavilo mantinely zápisu jména a příjmení slavné osobnosti do rejstříku ochranných známek, minimálně z rozhodnutí Soudního dvora lze usuzovat na nejzásadnější otázky, které s touto problematikou souvisejí. Těmito otázkami jsou především to, zda existuje nebezpečí záměny v případě označení příjmení a označení sestávajícího z jména a příjmení a jakou roli v takové situaci hraje všeobecná známost osoby žádající o zápis svého jména a příjmení. Přihlížet se může rovněž k tomu, jak moc běžné či rozšířené konkrétní jméno je.³¹

Z výše rozebrané judikatury Soudního dvora lze shrnout následující. Soudní dvůr připouští možnost zápisu vlastního jména a příjmení jako ochranné známky a posuzování jejich rozlišovací způsobilosti podléhá stejným kritériím jako ostatní označení. Současně poukazuje na to, že používání vlastních jmen je v rámci hospodářské činnosti běžnou praxí, zvláště pak v průmyslu oděvním ve vztahu k různým módním návrhářům. Ovšem v situaci, kdy o zápis jména a příjmení žádá slavná osoba Soudní dvůr naznačil, že by se přece jen rozlišovací způsobilost v takových případech měla posuzovat s přihlédnutím k faktoru známosti nikoliv označení, ale konkrétní

²⁹ Ibid., body 36–37.

³⁰ Usnesení Tribunálu ze dne 24. října 2012, *Barbara Becker proti Harman International Industries, Inc. a OHIM*, věc T-212/07 RENV, body 1–6.

³¹ BIRD & BIRD LLP. Personal names as trade marks in the light of *Barbara Becker v Harman International Industries, Inc.*, OHIM. *Lexology* [online]. 29. 6. 2011 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cfefcd8d-fc90-49b4-85d7-ca9f4c8dab3d>

osoby. K definitivnímu potvrzení tohoto přístupu však došlo až přijetím rozhodnutí ve věci *Massi proti Messi*.

4 Případ *Massi proti Messi*

4.1 Základní okolnosti případu a řízení před Tribunálem

Celá kauza započala v roce 2011, kdy fotbalista Lionel Andrés Messi Cuccittini (dále též „p. Messi“) požádal u Úřadu Evropské unie pro duševní vlastnictví (dále jen „EUIPO“) o zápis obrazové ochranné známky „MESSI“ pro třídy sportovního a gymnastického oblečení, obuvi a vybavení. Proti zápisu podal námítky vlastník starší slovní ochranné známky „MASSI“, zapsané pro třídy oblečení, obuvi, cyklistických přileb, chráničů a rukavic, a to na podkladu pravděpodobnosti záměny obou označení co do jejich celkové podobnosti, tak co do podobnosti tříd výrobků.³² EUIPO následně rozhodl o zamítnutí zápisu. Proti rozhodnutí se p. Messi odvolal, ovšem odvolací senát EUIPO odvolání odmítl z důvodu existence nebezpečí záměny mezi označeními. EUIPO konstatoval jednak to, že označení jsou si velice podobná a pojmová [*conceptual*] odlišnost založená na známosti fotbalisty Messiho je dána pouze ve vztahu k relevantní veřejnosti, která fotbal sleduje a tohoto hráče zná.³³ P. Messi napadl rozhodnutí EUIPO k Tribunálu, který v roce 2018 rozhodnutí EUIPO zrušil.

Tribunál sice potvrdil, že označení jsou takřka identická, nicméně EUIPO dle Tribunálu špatně posoudil otázku pravděpodobnosti záměny. Podle Tribunálu představuje fotbalista Messi osobu všeobecně známou, která se pravidelně objevuje v různých médiích a není tak známá pouze pro určitý okruh osob, ale pro širokou veřejnost, tzn. i pro ty, kteří se o dění ve světě fotbalu vůbec nezajímají. Rozhodnutí EUIPO mělo být vydáno na podkladě toho, jaká část veřejnosti naopak fotbalistu Messiho vůbec nezná, tj. kolik osob si označení „MESSI“ vůbec s fotbalistou nespojí. Dle názoru

³² Rozsudek Tribunálu ze dne 26. dubna 2018, *Lionel Andrés Messi Cuccittini proti EUIPO za účasti J.M.-E.V. e hijos S.R.L.*, věc T-554/14.

³³ Conflict with Earlier Rights: Relative Grounds for Refusal of Registration. *The Trademark Reporter* [online]. 2019, č. 109, s. 495 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/thetmr109&id=456&collection=journals&index=>

Tribunálu pro průměrného spotřebitele, zvláště pak toho, který si kupuje sportovní vybavení, nemůže být osoba Messiho neznámá.³⁴

Klíčovým faktem, na němž Tribunál založil své rozhodnutí byl ten, že věhlas p. Messiho je všeobecně známým a p. Messi fakticky nepotřebuje svou známost při podání přihlášky ochranné známky nikterak dokazovat.³⁵ Tribunál rovněž navázal na rozhodnutí Soudního dvora ve věci Ruiz-Picasso (viz výše) s tím, že na podkladě známosti fotbalisty Messiho nemůže napříč spotřebiteli zavládnout pochybnost o tom, že ochranná známka „MESSI“ patří ke slavnému fotbalistovi a spotřebitelé jsou v tomto směru schopni jasně tuto ochrannou známku odlišit od ostatních podobných označení.³⁶ EUIPO i vlastníci ochranné známky „MASSI“ se obrátili na Soudní dvůr.

4.2 Rozhodnutí Soudního dvora

V očekávaném rozhodnutí Soudní dvůr potvrdil posouzení věci Tribunálem a rozhodl ve prospěch p. Messiho. Námitky k rozhodnutí Tribunálu ohledně posouzení relevantní veřejnosti Soudní dvůr neuznal s tím, že Tribunál rádně posoudil podobnost obou označení, a to i ve vztahu k relevantní veřejnosti, kterou správně rozšířil nejen na fanoušky fotbalu, ale v zásadě na všechny, kdo sledují média či alespoň v menší míře všeobecné dění ve světě.³⁷

Ohledně námitek společnosti J.M.-E.V. e hijos (vlastníka označení „MASSI“) týkající se akcentace věhlasu p. Messiho Soudní dvůr konstatoval následující. Stejně jako u dobrého jména starší ochranné známky, dobré jméno (či sláva, věhlas) osoby, která žádá o zápis svého jména jako ochranné známky je jedním z relevantních faktorů, které mají být při posuzování pravděpodobnosti záměny brány v potaz. Soudní dvůr k tomu v bodu 47 uvádí, že „je rovněž třeba zohlednit možnou proslulost osoby, která požaduje zápis jejího jména jako ochranné

³⁴ Ibid., s. 495–496.

³⁵ GIANNINO, Michele. Messi like Picasso? General Court rejects opposition against registration as an EUTM featuring the name of Lionel Messi. In: ROSATO, Eleanora, Stefano BARAZZA a kol. (eds.). *Journal of Intellectual Property Law & Practice* [online]. Oxford University Press, 2018, s. 686. Dostupné z: <https://www.kluweriplaw.com/document/kli-kpl-jiplp-2018-09-005?q=Messi%20like%20Picasso%3F>

³⁶ Ibid.

³⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci *Massi proti Messi*, op. cit., bod 74.

známky, jelikož tato proslulost může zjevně ovlivnit vnímání ochranné známky příslušnou veřejností“³⁸

Soudní dvůr rovněž potvrdil, že věhlas jména, ale především osoby p. Messiho je všeobecně známým faktem, který nepotřebuje být žádným způsobem více dokazován. Dle Soudního dvora není potřeba prokazovat notoricky známé skutečnosti.³⁹ Dále Soudní dvůr navázal na rozhodnutí ve věci Ruiz-Picasso, když potvrdil, že „*pojmové rozdíly mezi dvěma označeními mohou neutralizovat vizuální a fonetickou podobnost mezi označeními vždy, kdy alespoň jedno z těchto označení má z pohledu relevantní veřejnosti jasný a rozhodný význam, takže taková veřejnost je schopná označení okamžitě rozzeznat*“⁴⁰. Soudní dvůr tedy konstatoval, že veřejnost je díky slávě p. Messiho schopna jasně odlišit, že označení „MESSI“ patří slavnému fotbalistovi a označení „MASSI“ fotbalistovi nepatří.⁴¹

4.3 Závěry z rozhodnutí Soudního dvora EU.

Co tedy vyplývá z rozhodnutí ve věci *Massi proti Messi*?

Soudní dvůr v tomto případě rozšířil test pravděpodobnosti záměny o faktor, týkající se nikoli označení samotného, nýbrž týkající se osoby přihlašovatele a jeho všeobecné známosti. Tato známost může převážet mj. i nad takřka identickou podobou označení.⁴² Současně známost, či sláva celebrity nemusí být podpořena důkazy o užívání označení, pokud se dotýčná osoba objevuje, pochopitelně pod svým jménem, v některém z médií. Znamená to tedy, že pokud proti sobě budou stát dvě velmi podobná označení a jedno z nich bude patřit známé osobnosti, vlastník druhé ochranné známky nemá šanci se proti zápisu takového označení bránit, jelikož veřejnost bude na základě

³⁸ Vlastní překlad autora.

³⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci *Massi proti Messi*, op. cit., bod 57.

⁴⁰ Ibid., bod 85; vlastní překlad autora.

⁴¹ DIJKMAN, Léon. *CJEU confirms no likelihood of confusion between MASSI and MESSI. The IPKat* [online]. 17. 9. 2020 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ipkitten.blogspot.com/2020/09/cjeu-confirms-no-likelihood-of.html>

⁴² K tomu srov. SZTOLDMAN, Agnieszka. *Lionel Messi scores his surname trade mark – the CJEU’s own goal? Kluwer Trademark Blog* [online]. 23. 9. 2020 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné z: <http://trademarkblog.kluweriplaw.com/2020/09/23/lionel-messi-scores-his-surname-trade-mark-the-cjeus-own-goal/>

známosti konkrétní osobnosti schopná jasně obě označení a jejich původce odlišit.

Toto rozhodnutí není dle mého názoru úplně šťastné. Jakkoli souhlasím s možností zápisu jména celebrity jako ochranné známky, z rozhodnutí Soudního dvora pro mě nevyplývají jasná kritéria k nastolení spravedlivého stavu. Kde jsou např. stanoveny hranice známosti celebrity? Pokud se má známost osoby posuzovat stejně, jako známost ochranné známky s dobrým jménem ve smyslu čl. 8 odst. 5 Nařízení 2017/1001, pak se tato známost bude týkat podstatné části území státu u národní ochranné známky⁴³, resp. podstatnou část území Evropské unie.⁴⁴ Aplikováno na tento konkrétní případ, argentinský fotbalista Messi, hráč klubu FC Barcelona, je díky mezinárodním fotbalovým soutěžím znám jistě napříč Evropskou unií i světem, zatímco výrobce kol a cyklistického vybavení „MASSI“ bude znám toliko ve Španělsku, Portugalsku a Francii. V tomto „souboji slávy“ tedy jasně vítězí fotbalista Messi.

Nicméně, co když bude situace taková, že proti sobě bude stát označení „MASSI“ a jméno např. španělské televizní hvězdy, tzn. situace, kdy obě označení budou známa relativně ve stejných podstatných částech území. Zvítězí označení televizní hvězdy, protože se objevuje na obrazovkách nejen fanoušků cyklistiky? Optikou rozhodnutí Soudního dvora pravděpodobně ano. Zatímco v „klasickém“ sporu dvou podobných ochranných známek bude muset každá z nich prokázat rozsah známosti různými doklady o užívání, ať už španělská, či jakákoli jiná celebrita takové doklady potřebovat v zásadě nebude, jelikož její známost bude prostě všeobecně přijímaným faktem.

Dle mého názoru Soudní dvůr nastolil určitou nerovnováhu napříč vlastníky ochranných známek, když jména celebrit povýšil nad jména či označení „obyčejných“ podnikatelů. Těm sice pravděpodobně nevzniknou příliš velké škody, jelikož spotřebitelé budou mít vcelku jasno, že konkrétní označení

⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1999, *General Motors Corporation proti Yplon SA*, věc C-375/97, bod 28.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2009, *PAGO International GmbH proti Tirolmilch registrierte Genossenschaft mbH*, věc C-301/07, bod 27.

patří ke konkrétní celebritě, nicméně, pokud bude dána velká podobnost, mohou být podnikatelé naopak nařčeni z přiživování se na slávě celebrity.

5 Dopad do české právní praxe

S ohledem na značnou provázanost českého práva a práva EU, Úřad průmyslového vlastnictví i české soudy by měli, v případě, že budou rozhodovat ve věci skutkově podobné, zaujmout postup odpovídající myšlenkovému směřování ve smyslu rozebíraného rozhodnutí.

K výše rozebíranému podobný případ by mohl vzniknout v návaznosti na přihlášku tuzemské ochranné známky „David Koller“,⁴⁵ o jejíž zápis žádá známý český hudebník, a to mj. pro třídy propagace hudebních koncertů a pro koncerty. Pro stejné třídy je zapsána starší mezinárodní ochranná známka „KOLLER“⁴⁶ švýcarské aukční síně Koller Auktionen AG. Obě označení jsou takřka identická, jediným rozdílem je užití vlastního jména „David“. Rovněž část zvolených tříd výrobků a služeb je totožná. Zatímco jméno Davida Kollera je známo poměrně široké české veřejnosti, aukční síně Koller jsou známy mnohem menší části veřejnosti, především sběratelům a zájemcům o klasické umění. Může ovšem plakát zvoucí na koncert s nápisem „Koller“ veřejnost zmást ohledně toho, kdo konkrétní koncert pořádá, resp. kdo na něm vystupuje, obzvláště pak, když leckteří rockoví muzikanti vystupují za doprovodu orchestru, či komorní hudby?

Stejně jako Barbara Becker, i David Koller je znám široké veřejnosti na určitém území. I u Davida Kollera existuje starší ochranná známka takřka identická, pro podobné výrobky a služby. Z pohledu judikatury Soudního dvora EU by měla být ochranná známka „David Koller“ zapsána. Díky užití vlastního jména „David“ je věc relativně jasná.

Co kdyby však David Koller žádal např. o zápis kombinované ochranné známky ve znění „KOLLER“ vyvedeném nad obrazem CD nosiče? Skutkově by již šlo o situaci podobnou věci *Massi proti Messi*. Za předpokladu, že by CD nosič byl brán jako dostatečný odkaz na hudební kariéru Davida Kollera, Úřad průmyslového vlastnictví, příp. následně soud,

⁴⁵ Přihláška ochranné známky č. O-567528 podaná dne 29. 10. 2020; lhůta pro podání námitek končí ke dni 17. 6. 2021.

⁴⁶ Ochranná známka WIPO č. 1236171 zapsaná dne 17. 6. 2014.

by mohl rozhodnout o zápisu označení, a to na podkladě judikatury Soudního dvora EU. S odkazem na všeobecnou známost hudebníka Davida Kollera, by ani nemusely být vyžadovány doklady ohledně jeho známosti, jelikož na hudební scéně se David Koller pohybuje od roku 1980, ale vystupuje i v různých nehudebních pořadech v televizích či rádiích, jeho jméno je tedy známo několika generacím, a to nejen zarytým posluchačům jeho tvorby.

6 Závěr

Nechat si zapsat své jméno a příjmení jako ochrannou známku je zcela legitimní postup, za předpokladů naplnění požadavků zápisné způsobilosti, které se v případě jména a příjmení posouzení zcela stejně, jako v případě jiných označení. Ačkoli má takové označení obecně nižší rozlišovací způsobilost, lze, s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem, rozhodnout o jeho zápisu do rejstříku ochranných známek.

V případě, že o zápis jména a příjmení žádá slavná osoba a její jméno se dostane do konfliktu se starší ochrannou známkou stejného či podobného znění, je, dle rozhodnutí Soudního dvora, velmi podstatným faktorem známost oné slavné osoby. Soudní dvůr ovšem nestanovil žádná hlediska, na základě kterých by se známost osoby měla posuzovat. Z ustálené judikatury týkající se posuzování známosti starších ochranných známek by se známost osoby měla posuzovat ve vztahu k relevantní veřejnosti na podstatné části území státu či Evropské unie. Na druhou stranu, pokud půjde o osobu skutečné celebrity, tato nebude muset prokazovat svou známost vůbec, jelikož její známost bude bez dalšího všeobecně známým faktem.

V hospodářské situaci „obyčejných“ podnikatelů se přístup Soudního dvora k posuzování problematiky ochranných známek jmen celebrity projeví zejména v oslabení ochranných známek těchto podnikatelů na úrok slavných jmen. Fakticky došlo k vytvoření určité speciální kategorie ochranných známek, jejichž rozlišovací způsobilost se neposuzuje podle samotného označení, ale podle osoby přihlašovatele a kde sláva a věhlas vítězí nad zavedeností podnikatelů. Ačkoli Soudní dvůr nastavil určitou pozici pro řešení obdobných případů, řešení zcela nedotáhl a nastolil tak situaci ohledně

posuzování známosti nejasně. Leckteré lokální celebrity v důsledku mají šanci na zápis svého jména jako ochranné známky, ačkoli bude existovat starší ochranná známka obdobného znění a vlastník starší ochranné známky nebude mít možnost se proti takovému zápisu efektivně bránit, resp. jeho šance budou s odkazem na rozebíraná rozhodnutí nízké.

Literature

- BIRD & BIRD LLP. Personal names as trade marks in the light of Barbara Becker v Harman International Industries, Inc., OHIM. *Lexology* [online]. 29. 6. 2011 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cfefcd8d-fc90-49b4-85d7-ca9f4c8dab3d>
- Conflict with Earlier Rights: Relative Grounds for Refusal of Registration. *The Trademark Reporter* [online]. 2019, č. 109, s. 476–500 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/thetmr109&id=456&collection=journals&index=>
- DIJKMAN, Léon. *CJEU confirms no likelihood of confusion between MASSI and MESSI*. Publ. 17. září 2020 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ipkitten.blogspot.com/2020/09/cjeu-confirms-no-likelihood-of.html>
- DIJKMAN, Léon. CJEU rules on counteraction by conceptual differences in trade mark law, but leaves much to be resolved. *The IPKat* [online]. 17. 3. 2020 [cit. 7. 3. 2021]. Dostupné z: <https://ipkitten.blogspot.com/2020/03/cjeu-rules-on-counteraction-by.html>
- GIANNINO, Michele. Messi like Picasso? General Court rejects opposition against registration as an EUTM featuring the name of Lionel Messi. In: ROSATO, Eleanora, Stefano BARAZZA a kol. (eds.). *Journal of Intellectual Property Law & Practice* [online]. Oxford University Press, 2018, s. 684–686. ISSN 1747-1540. Dostupné z: <https://www.kluweriplaw.com/document/kli-kpl-jiplp-2018-09-005?q=Messi%20like%20Picasso%3F>
- HORÁČEK, Roman, Karel ČADA a Petr HAJN. *Práva k průmyslovému vlastnictví*. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-655-5.

How Far One's Name Will Be Protected as a Trade-Mark. *Albany Law Journal* [online]. 1873, č. 8, s. 100–102 [cit. 6. 3. 2021]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/albalj8&collection=journals&id=106&startid=&end=108>

KOPCOVÁ, Martina. Jméno člověka jako ochranná známka. *Právní rozhledy* [online]. 2019, roč. 27, č. 23–24 [cit. 4. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembrhfxa4s7gizv6mrul5zv6obsgu&groupIndex=8&rowIndex=0>

KOUKAL, Pavel a kol. *Zákon o ochranných známkách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-762-2.

MAEYAERT, Paul a Jeroen MUYLDERMANS. Likelihood of confusion in Trademark Law: A Practical Guide Based on the Case Law in Community Trade Mark Oppositions from 2002 to 2012. *The Trademark Reporter* [online]. 2013, č. 103, s. 1032–1115 [cit. 4. 3. 2021]. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/thetmr103&collection=journals&id=1063&startid=&end=1146>

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2017/1001 ze dne 14. června 2017, o ochranné známce Evropské unie (kodifikované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1001&from=CS>

Ochranná známka EU č. 14952774 zapsaná dne 7. 4. 2016.

Ochranná známka EU č. 13360433 zapsaná dne 29. 1. 2015.

Ochranná známka EU č. 1796721 zapsaná dne 8. 4. 2002.

Ochranná známka EU č. 404541 zapsaná dne 30. 9. 1998.

Ochranná známka WIPO č. 1236171 zapsaná dne 17. 6. 2014.

Ochranná známka WIPO č. 201151 zapsaná dne 15. 6. 1957.

Ochranná známka č. 117838 zapsaná dne 5. 11. 1947.

Příhláška ochranné známky č. O-567528 podaná dne 29. 10. 2020.

- Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 2020, *Úřad Evropské unie pro duševní vlastnictví (EUIPO) proti Messi Cuccitini a J.M.-E.V. e hijos, S. R. L. proti Messi Cuccitini*, spojené věci C-449/18 P a C-474/18 P.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 26. dubna 2018, *Lionel Andrés Messi Cuccittini proti EUIPO za účasti J.M.-E.V. e hijos S.R.L.*, věc T-554/14.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 24. června 2010, *Barbara Becker proti Harman International Industries, Inc. a OHIM*, věc C-51/09 P.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 2009, *PAGO International GmbH proti Tirolmilch registrierte Genossenschaft mbH.*, věc C-301/07.
- Rozsudek Tribunálu ze dne 14. května 2009, *Elio Fiorucci proti Úřadu pro harmonizaci na vnitřním trhu (OHIM)*, věc T-165/06.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. března 2006, *Elizabeth Florence Emanuel proti Continental Shelfit 128 Ltd.*, věc C-259/04.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. ledna 2006, *Ruiz-Picasso a další proti OHIM a DaimlerChrysler AG*, věc C-361/04 P.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. září 2004, *Nichols plc proti Registrar of Trade Marks*, věc C-404/02.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 1999, *General Motors Corporation proti Yplon SA*, věc C-375/97.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. listopadu 1997, *Sabel BV proti PUMA AG, Rudolf Dassler Sport*, věc C-251/95.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2015/2436 ze dne 16. prosince 2015, kterou se sblíží právní předpisy členských států o ochranných známkách (přepracované znění). In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2436&from=CS>
- SZTOLDMAN, Agnieszka. Lionel Messi scores his surname trade mark – the CJEU's own goal? *Kluwer Trademark Blog* [online]. 23.9.2020 [cit. 8. 3. 2021]. Dostupné z: <http://trademarkblog.kluweriplaw.com/2020/09/23/lionel-messi-scores-his-surname-trade-mark-the-cjeus-own-goal/>

Usnesení Tribunálu ze dne 24. října 2012, *Barbara Becker proti Harman International Industries, Inc. a OHIM*, věc T-212/07 RENV.

Zákon č. 441/2003 Sb., zákon o ochranných známkách a o změně zákona č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů (zákon o ochranných známkách).

Contact – e-mail

458597@mail.muni.cz

ZNEUŽITÍ OCHRANNÝCH ZNÁMEK V DIGITÁLNÍ ÉŘE – PRACOVNÍ VERZE

Karolína Menšíková

Abstract in original language

Zneužití ochranných známek a jiných práv z duševního vlastnictví v digitálním světě je neustále na vzestupu. Malé množství závazných regulací pro obchodování přes internet vytváří šedé zóny v případech zneužití cizí značky. Autorka v tomto příspěvku nastiňuje obecně problematiku digitálního světa a zneužití duševního vlastnictví. Věnuje se zkoumání šedých zón při zneužití ochranné známky v online obchodování a jejich možnosti právní úpravy. Dále se také věnuje otázce přenesené odpovědnosti za dané zneužití na poskytovatele online tržiště případně e-shopu.

Keywords in original language

Ochranné známky; zneužití ochranných známek; digitální prostor; poskytovatel online tržiště; maximální zapojení; minimální zapojení.

Abstract

The infringement of trademarks and other intellectual property rights in the digital world is on the rise. A small number of regulations for online trading create gray zones in cases of infringement of a foreign brand. In this article, the author outlines the issues of the digital world and the infringement of intellectual property in general. It examines the gray areas in online commerce and their regulatory options. It also deals with the issue of transferring responsibility for the infringement to the provider of the online marketplace or e-shop.

Keywords in original language

Trademarks; Trademark Infringement; Digital Space; Online Marketplace Provider; Maximum Connection; Minimum Connection.

1 Úvod

Duševní vlastnictví jako nehmotný statek je v posledních letech stále na vzestupu. To se také týká prodeje v digitálním prostředí. Čím dál více se uskutečňují transakce za zboží a služby nalezené na internetových platformách – online tržiště, webové stránky dané společnosti apod. To samozřejmě umocňuje fakt, že jsou lidem více dostupné technologie v podobě osobních počítačů a chytrých telefonů. Připojená zařízení k internetu jako právě mobilní telefony a počítače již dávno několikanásobně předčila celou světovou populaci a stále vznikají nové přístroje. Tato doba nejen že skýtá mnohé výhody, ale také úskalí v podobě zneužívání duševního vlastnictví. To může mít několik podob, nicméně tento článek se vymezuje především ke zneužití ochranných známek na online tržišti. K ostatním zneužitím duševního vlastnictví na internetu se dostává pouze okrajově. Co se týče online tržišť a jejich problematiky, článek se opírá a nedávnou judikaturu Soudního dvora EU a dalších soudů, které do problematiky odpovědnosti za porušení práv k ochranné známce vnesly více vyjasňujících pravidel. Nicméně, stále se jedná o problematiku s šedými neprobádanými místy, které by zasloužily legislativní regulaci. Závěrem se autorka dotýká také otázek nápravy porušení práv k ochranné známce a preventivních opatření.

2 Možnosti online zneužití duševního vlastnictví

V dnešní době se kromě zneužití ochranných známek na internetu dějí také další sofistikované pokusy, jak se obohatit na úkor někoho jiného. Jedním z těchto situací je cybersquatting. Jedná se obecně o obsazení internetové domény jiných společností ve zlé víře, které se chystají např. vypustit nový produkt/službu, např. televizní stanice se chystá uvést nový seriál a cybersquatter vytvoří doménu dle jména seriálu. Dalším typem je TLD squatting, který spočívá v registraci domén podle státního území, např. existuje nová xy.com doména, TLD squatter by se snažili zaregistrovat např. xy.cz, xy.sk atd.¹

¹ SCHENGGAO, Yuan. DreamWorks wins cybersquatting case. *China Daily* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-03/29/content_35937827.htm

Co také stojí za zmínku je typosquatting neboli zabírání domén, které jsou podobné doménám jiných subjektů, např. domena.cz jako donnena.cz; facebook.com jako faacbook.com apod. Typosquatting závisí i do značné míry s phishingovými emaily, kdy útočník rozesílá emaily právě s těmito obdobnými falešnými stránkami a sází tak na nepozornost adresáta. Oběť, která se přihlásí na danou stránku, která slouží jako komunikační kanál/eshop, tak užije své přístupové údaje a tím je nevědomě předá útočníkovi.²

Posledním v dnešní době běžným zneužitím duševního vlastnictví na internetu je skrze ochrannou známku na online tržišti. To může znamenat buď prodej padělaného zboží, nebo prodej výrobků, které nebyly zamýšleny k nabízení k prodeji nebo k nabízení k prodeji vůbec (například zkušební lahvičky parfémů). Dle aktuálního Akčního plánu pro duševní vlastnictví dovozy padělaného zboží a nedovolených napodobenin do EU dosahují výše 121 miliardy €. Nejsou neobvyklé také kybernetické krádeže obchodních tajemství. Ty mají jen v EU podle odhadů na svědomí ztráty ve výši 60 miliard €.³

3 Vymezení online tržiště

Online tržiště slouží jako internetová platforma pro porovnávání nabídek od více dodavatelů, kde poskytovatelem této služby je třetí strana. Na online tržišti je tedy více dodavatelů a provozovatel zajišťuje funkci a bezpečnost celého tržiště. Oproti tomu e-shop funguje obecně na principu provozu jedním prodejcem, tedy nabídka produktů či služeb jde přímo od něj.

Online tržiště existuje několik druhů dle jejich orientace na cílovou skupinu. Jedná se tak o cílení na společnosti (business to business, B2B); na koncové zákazníky (business to customer, B2C) nebo tržiště, kde výrobky prodávají lidé lidem (customer to customer, C2C). Nejrozšířenější skupinou jsou ta, která cílí na spotřebitele, např. Amazon, eBay, Mall.cz, Alza apod. Nutno dodat, že české prostředí tržišť se začalo vyvíjet teprve před dvěma roky,

² What is Typosquatting?. *Mc Afee* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mcafee.com/blogs/consumer/family-safety/what-is-typosquatting/>

³ Akční plán pro duševní vlastnictví na podporu oživení a odolnosti EU ze dne 25. 11. 2020. *EUR-Lex* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0760:FIN:CS:PDF>

kdy největší internetové obchody Mall.cz a Alza přeměnily svou struktura právě na online tržiště po vzoru amerického Amazonu.⁴ V minulém roce při pandemii se Mall.cz spojil také s kamennými prodejny a nabídl jim spolupráci, tím se jeho online tržiště ještě více rozrostlo.⁵

4 Zneužití ochranných známek a odpovědnost provozovatele online tržiště

Jak již bylo popsáno výše velikost online tržišť se rozrůstá, čemuž nemalou měrou přispěla i světová pandemie viru COVID-19. To ovšem nese také své stinné stránky v podobě uvádění padělků a nelicencovaných výrobků na trh. Podstatným případem, který se dostal až před Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) pro svou předběžnou otázku, zda poskytovatel online tržiště nese odpovědnost za porušení práv z ochranných známek je spor mezi Amazonem a Coty⁶. V květnu 2014 se společnost Coty přes své zaměstnance dozvěděla o prodeji toaletní vody Davidoff Hot Water EdT 60 na německém Amazonu od prodejce, který k prodeji neměl licenci. Společnost Coty požádala Amazon o vrácení veškerých parfémů značky Davidoff Hot Water na platformě Amazon.de, které nejsou licencované zpět společnosti Coty. Amazon poslal 30 lahví parfému Coty a poznamenal, že 11 z 30 flakonů pochází od jiného prodejce. Když společnost Coty požádala Amazon, aby odhalil identitu druhého prodejce, Amazon odmítl. Společnost Coty se poté obrátila na německé soudy, ale nebyla úspěšná. Německý spolkový soud nakonec podal k SDEU předběžnou otázku na odpovědnost provozovatele online tržiště při porušení práv z ochranné známky. SDEU judikovalo, že „*provozovatel online tržiště a skladu, který pro třetí osoby uskládňuje výrobky porušující práva z ochranné známky, není odpovědný za toto porušení, pokud si porušení práva z ochranné známky není vědom.*“⁷ Tato věta víceméně také definovala minimální

⁴ PATOČKOVÁ, Martina. Místo pro všechny: velké e-shopy se mění na tržiště. Napodobují Amazon. *iDNES.cz* [online]. 13. 3. 2019 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/amazon-e-shop-mall-cz-alza-cz-cesko-online-trziste-prodej.A190312_463063_ekonomika_mato

⁵ Online tržiště řešením pro majitele zavřených obchodů. MALL obchodníkům nabízí rychlé zalistování zboží a oslovení milionů zákazníků. *MALL.CZ* [online]. 15. 3. 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mall.cz/tiskova-zprava-15-03-20>

⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 4. 2020 ve věci C567/18.

⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci C567/18, bod 53.

zapojení provozovatele online tržiště do procesu porušení práv z ochranné známky, i když se SDEU nikterak nevěnoval míře zapojení v tomto případě. Nejdůležitějším aspektem je právě nevědomost provozovatele o porušení a také jeho nemožnost zjistit porušení bez vynaložení nepřiměřeného úsilí (např. běžná a pro provozovatele obyčklá kontrola zboží).

Pro judikování tohoto silného narativu, SDEU nejprve analyzoval čl. 9 odst. 2 písm. a) Nařízení č. 2017/1001 o ochranné známce EU (dále jen „**Nařízení**“), kdy je vlastník ochranné známky EU oprávněn bránit všem třetím osobám, které nemají jeho souhlas, aby v obchodním styku užívaly pro výrobky nebo služby jakékoli označení mimo jiné, je-li toto označení totožné s ochrannou známkou EU a je užíváno pro výrobky nebo služby, které jsou totožné s těmi, pro něž je ochranná známka EU zapsána. Užívání je dle SDEU spojeno s aktivním jednáním a také s přímou nebo nepřímou kontrolou. Podle čl. 9 odst. 3 písm. b) Nařízení se může vlastník ochranné známky domáhat zákazu nabízet výrobky označené ochrannou známkou, uvádět je na trh nebo je skladovat za tímto účelem. Se souhlasem vlastníka ochranné známky se tohoto může domáhat i nabyvatel licence.

Zásadním termínem, který SDEU analyzoval byl termín „užívání označení v obchodním styku“. V případě Amazon.de nebyly dané parfémy uskladněny za účelem nabízení k prodeji nebo uvedení na trh, ale pouze uskladněny pro třetí osoby - dodavatele. Tudíž jen na ty je aplikovatelný zákaz uvádění výrobků porušujících práva z ochranné známky na trh a jejich nabízení k prodeji. SDEU se k neodpovědnosti provozovatele online tržiště vyslovil také následovně: „*k tomu, aby uskladnění výrobků označených označeními totožnými nebo podobnými s ochrannými známkami mohlo být kvalifikováno jako „užívání“ těchto označení, je ještě třeba, aby hospodářský subjekt provádějící toto uskladnění sám sledoval cíl uvedený v těchto ustanoveních, který spočívá v nabízení výrobků nebo jejich uvádění na trh.*“⁸

SDEU se také opřel o své předchozí rozhodnutí ve věci *Google France a Google proti Louis Vuitton*⁹, kde se opět rozhodlo tak, že role pouhého zprostředkovatele prodeje na internetu není dostačující pro označení jeho chování jako užívání ochranné známky, proti kterému by vlastník mohl požadovat zákaz tohoto chování.

⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci C567/18, bod 45.

⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2010 ve věci C236/08 až C238/08.

Rozhodnutí SDEU v této věci nicméně nebylo jednohlasné. Zajímavostí je, že generální advokát Campos Sánchez-Bordona ve svém disentním stanovisku doporučoval německému spolkovému soudu, aby určil společnost Amazon.de odpovědnou za porušení ochranné známky. Podle generálního advokáta Amazon hrál aktivní roli při nabízení parfémů a jejich uvádění na trh. „Společnost Amazon se může postarat o reklamu a šíření nabídek na svých webových stránkách. Navíc Amazon poskytuje službu péče o zákazníka ohledně konzultací a vrácení zboží a vyřizuje vrácení peněz za vadné výrobky. Je to také Amazon, kdo od kupujícího přijímá platbu za zboží, jejíž částku poté převádí na bankovní účet prodávajícího.“¹⁰

5 Úrovně zapojení poskytovatele online tržiště do zneužití ochranné známky

V případě *Coty proti Amazon* SDEU nijak nejudikoval míru zapojení provozovatele online tržiště do procesu porušení ochranné známky. Nicméně, akademická sféra, národní soudy a sféra advokacie se tímto problémem již začala zabývat. Rozeznáváme tři hlavní úrovně zapojení poskytovatele online tržiště do procesu zneužití ochranných známek.

Maximální zapojení spočívá v tom, že samotný provozovatel online tržiště inzeruje, prodává a dodává zboží porušující právo k ochranné známce svým vlastním jménem a na vlastní účet. Tím pádem musí mít také přehled o tom, zda zboží je v souladu s právy k ochranné známce.

Protipólem je situace, kdy provozovatel online tržiště pouze hostí propagační obsah zveřejněný jeho uživateli bez jakékoli předchozí kontroly nebo kontroly tohoto obsahu provozovatelem. Z toho vyplývá, že nemá vůbec přehled o tom, zda výrobek porušuje práva k ochranné známce a nemá žádné mechanismy, jak by toto porušení detekoval.

Třetím případem je cokoli „mezi“, což je ve skutečnosti v současné době tržní realitou. Provozovatel online tržiště koná více než pasivní hostování prodejních nabídek zveřejněných prodejci. Poskytuje také další služby svým zákazníkům, např.: přeprava/dodávka zboží kupujícím; pomoc prodejcům při kategorizaci apod. Podobné rozlišení bylo navrženo v případě

¹⁰ Stanovisko generálního advokáta ze dne 28. 11. 2019 ve věci C567/18, bod 56.

u obchodního soudu v Bruselu, který se týkal padělků obuvi Christian Louboutin prodávaných na Amazonu.¹¹

6 Preventivní a restriktivní opatření

Dle Studie o legislativních opatřeních souvisejících s porušováním práv duševního vlastnictví online, zveřejněná v září 2018, dospělo EUIPO k závěru, že právní předpisy ve většině členských států umožňují vyžadovat, aby provozovatelé online tržišť zveřejňovali totožnost a kontaktní údaje o držiteli konkrétního účtu, jakož i kontaktní údaje žadatel o registraci názvu domény, pokud je žádost oprávněná a přiměřená.

Podle SDEU v rozhodnutí *L'Oréal proti eBay*¹² musí preventivní a restriktivní opatření směřovat také na provozovatele online tržiště. Tato opatření mohou být vydána nejen k ukončení nastalé situace porušení práv z ochranné známky, ale také k preventivnímu zabránění dalším porušením. Bylo judikováno, že opatření vztahující se na online tržiště nemohou spočívat v aktivním sledování všech údajů každého ze zákazníků, aby se zabránilo jakémukoli budoucímu porušování práv duševního vlastnictví prostřednictvím webových stránek tohoto poskytovatele. Opatření musí být dále spravedlivé a přiměřené a nesmí být nepřiměřeně nákladné. Navíc opatření nesmí vytvářet překážky legitimnímu obchodu.¹³

Obdobným rozhodnutím SDEU bylo také *UPC Telekabel proti Constantin Film*¹⁴, kde SDEU rozhodl, že je po poskytovateli přístupu možné požadovat, aby nainstaloval filtrační opatření, která blokují nabídky produktů porušujících práva ze svých stránek, aniž by bránily přístupu k legitimním nabídkám. To bylo však omezeno pravidlem, že není možné požadovat toto opatření, pokud je nepřiměřeně nákladné.¹⁵

¹¹ Rozhodnutí Bruselského obchodního soudu (francouzsky mluvící divize) ze dne 7. 8. 2019 ve věci A/19/00918.

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2011 ve věci C324/09.

¹³ Rozsudek Soudního dvora ve věci C324/09, body 143-144.

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 3. 2014 ve věci C314/12.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ve věci C314/12, body 63-64.

7 Jurisdikce soudů v případě zneužití ochranné známky

Jurisdikce soudů v případě zneužití ochranné známky online byla v minulosti nejasně formulována. Nicméně na konci roku 2019 se SDEU zabýval již nějaký čas případem anglické společnosti AMS Neve, která vyrábí zvuková vybavení s označením 1073 (tj. ochranná známka EU) proti španělské společnosti Heritage Audio, která nabízela k prodeji imitace zvukového vybavení s danou ochrannou známkou.¹⁶ SDEU judikoval, že je možné z pozice vlastníka ochranné známky EU žalovat druhou stranu, která se zaměřuje na zákazníky v členském státě EU při inzerci a nabízení produktů porušujících právní předpisy k prodeji online, nejen ve státě žalovaného ale také ve státě cílové skupiny (tj. spotřebitel či další obchodník, který si daný produkt zakoupí). V důsledku tohoto rozhodnutí se jurisdikce již nemusí omezovat na území, na kterém jsou webové stránky a produkty umístěny online, jak to bylo doposud, ale také na místo, kde se nacházejí cíloví spotřebitelé.¹⁷ To je samozřejmě velké pozitivum vzhledem k tomu, že se vlastník ochranné známky může obrátit na národní soud spotřebitelů či obchodníků (tzv. cílové skupiny), kteří si zakoupili neoriginální produkt porušující práva z ochranné známky EU. Tím bude rozhodnutí ve věci ve větším povědomí poškozené cílové skupiny než v jiném státě, kde docházelo k online inzerci. Dále takováto národní rozhodnutí mohou odradit od koupě další potenciální kupující, kteří jen stěží mají perfektní povědomí o judikatuře a případné medializaci případu v jiné zemi.

8 Závěr

Problematika porušování práv k ochranné známce na online tržištích je aktuálním problémem, který se umocnil kvůli většímu užívání a rozrůstání online tržišť při pandemii viru COVID-19. Jak je patrné z rozhodnutí SDEU ve věci *Amazon proti Coty*, provozovatel online tržiště není odpovědný za porušení práv k ochranné známce, pokud nemohl vědět, že dochází k porušení a navíc jeho cílem není uvést daný výrobek na trh nebo jej nabízet k prodeji. Jedná

¹⁶ Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. 9. 2019 ve věci C172/18.

¹⁷ Rozhodnutí Soudního dvora ve věci C172/18, bod 65.

se sice o rozhodnutí SDEU, nicméně nebylo podpořeno generálním advokátem a dalšími, kteří i tak spatřují odpovědnost na bedrech provozovatele online tržiště. Rozhodnutí SDEU se jen okrajově implicitně dotýká minimálního zapojení provozovatele do chodu tržiště a tím pádem jeho nevědomosti a porušování práv k označení. Bohužel dnešní online tržiště fungují na pomezí minimálního a maximálního zapojení provozovatele do chodu celého tržiště a tím pádem je problematické určit, zda o porušení provozovatel nevěděl nebo zda byla opatření, která by porušení včas odhalila. Co se týče restriktivních a preventivních opatření, tak i zde se již SDEU vyslovil k tomu, že je možné požadovat po provozovateli tržiště, aby zavedl opatření pro zamezení porušování práv k ochranné známce (např. stažení z nabídky) a přiměřená preventivní opatření (např. namátková kontrola). Konečně také jurisdikce v případě porušení práv z ochranné známky EU v online prostředí byla SDEU judikatorně vyjasněna a nyní je možné, aby vlastník známky podal svou žalobu také u národního soudu cílové skupiny, které byly produkty porušující práva z ochranné známky EU inzerovány a nabízeny online.

Literature

Judikatura

Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 4. 2020 ve věci C567/18.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2010 ve věci C236/08 až C238/08.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 7. 2011 ve věci C324/09.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 3. 2014 ve věci C314/12.

Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 5. 9. 2019 ve věci C172/18.

Rozhodnutí Bruselského obchodního soudu (francouzsky mluvící divize) ze dne 7. 8. 2019 ve věci A/19/00918.

Stanovisko generálního advokáta ze dne 28. 11. 2019 ve věci C567/18, bod 56.

Legislativa

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1001 ze dne 14. června 2017 o ochranné známce Evropské unie.

Elektronické prameny

Akční plán pro duševní vlastnictví na podporu oživení a odolnosti EU ze dne 25. 11. 2020. *EUR-Lex* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0760:FIN:CS:PDF>

What is Typosquatting?. *McAfee* [online]. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mcafee.com/blogs/consumer/family-safety/what-is-typosquatting/>

Online tržiště řešením pro majitele zavřených obchodů. MALL obchodníkům nabízí rychlé zalistování zboží a oslovení milionů zákazníků. *MALL.CZ* [online]. 15. 3. 2020 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mall.cz/tiskova-zprava-15-03-20>

PATOČKOVÁ, Martina. Místo pro všechny: velké e-shopy se mění na tržiště. Napodobují Amazon. *iDNES.cz* [online]. 13. 3. 2019. [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/amazon-e-shop-mall-cz-alza-cz-cesko-online-trziste-prodej.A190312_463063_ekonomika_mato

SCHENGGAO, Yuan. DreamWorks wins cybersquatting case. *Cina Daily* [online] [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.chinadaily.com.cn/cndy/2018-03/29/content_35937827.htm

Contact – e-mail

433206@mail.muni.cz

**ENERGY LAW AND ENVIRONMENTAL
LAW IN TIMES OF CLIMATE EMERGENCY**

PRÁVNÍ NÁSLEDKY PROTIPRÁVNÍHO ZDANĚNÍ POVOLENEK NA EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ

Michael Feldek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Relativně nedávno byla v České republice dokončena řada soudních sporů týkajících se úroku z neoprávněného jednání správce daně s významným dopadem do veřejných rozpočtů. Tyto spory byly dozvukem zdanění bezúplatného poskytnutí povolenek na emise skleníkových plynů v letech 2011 a 2012, které se ukázalo být v rozporu s právem Evropské unie. Předkládaný příspěvek si klade za cíl postihnout podstatu těchto soudních sporů a zhodnotit jejich výsledek z hlediska platného práva, a to za pomoci metod metody deskripce, analýzy a syntézy.

Keywords in original language

Daňové právo; správa daní; úrok z neoprávněného jednání správce daně; náhrada škody, evropský systém obchodování s emisemi.

Abstract

Relatively recently, several legal disputes concerning interest on the unauthorized conduct of the tax administration have been resolved by administrative courts in the Czech Republic. Said disputes were a direct consequence of taxation of the greenhouse gas emission allowances allocated by the Czech Republic in 2011 and 2012 in the energy sector, which proved to be in breach of European Union's regulation of emission trading system. The contribution aims to analyse the origin of these disputes and evaluate their outcome in terms of applicable law by using methods of description, analysis and synthesis.

Keywords

Tax Law; Tax Administration; Interest on the Unauthorized Conduct of the Tax Administration, Damages; European Union's Emissions Trading System.

1 Úvod

Relativně nedávno byla v České republice dokončena řada soudních sporů týkajících se úroku z neoprávněného jednání správce daně s významným dopadem do veřejných rozpočtů. Tyto spory byly přímým důsledkem zdanění povolenek na emise skleníkových plynů přidělených Českou republikou v energetickém sektoru v letech 2011 a 2012, které se ukázalo být v rozporu s evropskými pravidly regulujícími systém obchodování s těmito povolenkami. Subjekty vypouštějící skleníkové plyny tudíž byly podle českého práva nuceny zaplatit na dani více, než kolik povolovalo právo Evropské unie. Tato situace byla po několika letech napravena a daň uhrazená nad rámec jejich povinností byla těmto subjektům vrácena. To se však stalo podkladem sporů ohledně adekvátního odškodnění těchto subjektů. Úrok z neoprávněného jednání správce daně pak může být vnímán jako paušalizovaná náhrada škody, jejíž výše je dána dobou úročení. To ovšem zavdává otázku, zda měly být dotčené subjekty kompenzovány právě takovou úrokovou mírou i v případě, kdy v rozhodném období neuplatnily opravné prostředky proti stanovení daně, ale vrácení daně se domáhaly mnohdy (nikoli však bezvýjimečně) až po letech cestou dodatečného daňového přiznání. Cílem tohoto příspěvku je proto analyzovat původ řečených sporů a zhodnotit jejich výsledek z hlediska platného a účinného práva. K tomu budou využity metody deskripce, analýzy a syntézy. Příspěvek samotný pak dělím krom úvodu a závěru do pěti částí. Ta první se týká vymezení počátku problému, tedy proč vlastně existoval nějaký důvod k úvahám o vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně. V druhé části se snažím přiblížit právní úpravu úroku z neoprávněného jednání správce daně a její vazbu na právní úpravu náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Třetí a čtvrtou část věnuji již samotným sporům o úrok, které lze rozdělit do dvou pomyslných fází. V závěrečné páté části pak upozorňuji na změnu právní úpravy úroků vznikajících podle daňového zákona a pokouším se určit, jaký výsledek by popsané spory měly, pokud by podle ní byly posuzovány.

2 Legalita zdanění emisních povolenek v letech 2011 a 2012

Jedna emisní povolenka představuje převoditelné právo na vypuštění jedné tuny ekvivalentu oxidu uhličitého do ovzduší, a to za určité sledované období.¹ Kromě určité regulace negativních externalit tak představují emisní povolenky s ohledem na jejich převoditelnost také finanční nástroj svého druhu. Subjekty, které práva spojená s emisními povolenkami nevyužijí, je tak mohou prodat jiným subjektům.² Pro účely regulace jejich obchodování a přidělování pak byla na úrovni Evropské unie přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (dále též „Směrnice“). Podstatné pro účely tohoto příspěvku je zejména to, že členské státy byly povinny podle čl. 9 Směrnice vytvořit národní alokační plány, v nichž měly na základě objektivních a transparentních kritérií stanovit celkové množství povolenek, které mají v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit. Podle čl. 10 Směrnice pak mělo dojít v souladu se schváleným alokačním plánem v tříletém období počínající dnem 1. ledna 2005 k bezúplatnému přidělení alespoň 95 % všech emisních povolenek a pro pětileté období počínající dnem 1. ledna 2008 k bezúplatnému přidělení alespoň 90 % všech emisních povolenek.

Česká republika přistoupila ke splnění shora popsanych povinností poněkud svérázně. Nejprve byl v roce 2007 vytvořen a schválen národní alokační plán pro bezúplatné přidělení emisních povolenek v letech 2008 až 2012.³

¹ Jedná se o legální definici obsaženou v čl. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

² Jak se lze dočíst například z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 6. 2015, č. j. 2 Afs 15/2014-59, některé z obchodů s emisními povolenkami byly v České republice zasaženy podvodem na dani z přidané hodnoty, ale to už je jiný příběh.

³ Jeho části pak byly převzaty nařízením vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012. Pozoruhodné je, že přílohou vládního nařízení je soupis subjektů a počet emisních povolenek, které jim byly (či měly být) bezúplatně přiděleny v jednotlivých letech daného období. Jedná se tedy ve své podstatě o výčet subjektů, jichž se alespoň potenciálně mohly dotknout spory, o kterých pojednává tento příspěvek.

V roce 2010 se však zjistilo, že již dříve zavedená právní úprava podpory využívání obnovitelných zdrojů energie má neočekávané negativní dopady do veřejných rozpočtů, tedy že stojí více, než se původně předpokládalo. Byl proto schválen zákon č. 402/2010 Sb.⁴, kterým byly významně upraveny podmínky pro poskytování této podpory a kterým byl zaveden odvod z elektřiny ze slunečního záření. Podstatné však je, že stejným zákonem byl novelizován tehdy platný zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o trojdani“). Nově se tak podle § 6 odst. 8 zákona o trojdani stalo předmětem daně darovací bezúplatně nabytí emisních povolenek pro výrobu elektřiny v letech 2011 a 2012. Zákonodárce zřejmě vycházel z přesvědčení, že pokud nějaký subjekt obdrží nějakou hodnotu bezúplatně, jedná se ve své podstatě o přijetí daru. A obdržení daru za obvyklých okolností v daném období podléhalo právě dani darovací. Základem daně proto byla podle § 7a zákona o trojdani určena průměrná tržní hodnota emisní povolenky k 28. únoru příslušného kalendářního roku, zveřejněná k uvedenému datu Ministerstvem životního prostředí, vynásobená počtem bezúplatně nabytých emisních povolenek k výrobě elektřiny pro příslušný kalendářní rok. Sazba daně byla v případě bezúplatně nabytých emisních povolenek podle § 14a zákona o trojdani stanovena na nezanedbatelných 32 %.

Domnívám se, že původní myšlenka nebyla zcela zavrženíhodná. Stát zjevně chtěl přenést část nákladů na podporu energie z obnovitelných zdrojů na subjekty, které při své ekonomické činnosti vyvíjely negativní externality v podobě emisí skleníkových plynů. O tom podle mého názoru svědčí zejména skutečnost, že do obou oblastí regulace, tedy podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů a zavedení úpravy zdanění emisních povolenek bezúplatně přidělených pro výrobu elektřiny, zasáhl totožným zákonem.⁵ Zákonodárce pak zjevně nespatořoval rozpor jím přijaté úpravy s povinností poskytnout určité množství emisních povolenek bezúplatně, kterou byla Česká republika vázána na základě čl. 10 Směrnice. Z hlediska daňové

⁴ Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁵ Jedná se zároveň o argument, který česká vláda uplatnila v řízení před Soudním dvorem Evropské unie ve věci C-43/14. O tomto v dané věci zásadním rozsudku bude pojednáno níže.

teorie, která (zjednodušeně řečeno) vnímá daň jako povinné peněžité plnění poskytované do veřejného rozpočtu bez nároku na ekvivalentní protiplnění, by mohl být tento přístup v teoretické rovině považován za nezávadný.⁶ Pakliže totiž daň nepředstavuje úplatu za poskytnutí statku, pak zdanění jeho nabytí nemění nic na tom, že byl poskytnut bezúplatně. Nutno pak dodat, že ústavností a souladem s právem Evropské unie zákona č. 402/2010 Sb. se na základě návrhu skupiny dvaceti senátorů zabýval také Ústavní soud. Ten svým plenárním nálezem ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, vyslovil, že v zákonné úpravě solárního odvodu ani zdanění emisních povolenek vytýkané vady neshledal, a to přestože již tehdy navrhovatelé výslovně namítali, že zdanění emisních povolenek je v rozporu s čl. 10 Směrnice.⁷

Jak je zřejmé již z úvodu tohoto příspěvku, abstraktní kontrolou ústavnosti spory o legalitu zdanění emisních povolenek neskončily. Zásadním se stal případ obchodní společnosti ŠKO-ENERGO, s. r. o.⁸ Ta se totiž rozhodla proti vyměření daně darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek brojit, a to nejdříve odvoláním proti platebnímu výměru a následně žalobou u krajského soudu. Podstatou jejích námitek bylo právě to, že vyměřená daň je v rozporu s čl. 10 Směrnice, neboť její uložení popírá pravidlo, podle kterého měla emisní povolenky obdržet bezúplatně. Jelikož nebyla úspěšná ani v odvolacím řízení a její žaloba byla zamítnuta, věc skončila až před Nejvyšším správním soudem. Ten se rozhodl pro vyjasnění otázky aplikace práva Evropské unie obrátit s předběžnou otázkou na Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“), který o ni rozhodl rozsudkem ze dne 26. 2. 2015 ve věci C-43/14. Nutno pak říci, že jeho závěry nebyly pro Českou republiku vůbec příznivé, a to přestože v době položení předběžné otázky již SDEU v jiném případě omezení výhodnosti bezúplatného

⁶ Srov. RADVAN, Michal et al. *Finanční právo a finanční správa – berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 23; a KARFIKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 150.

⁷ Hodí se ovšem říci, že ve vztahu k posouzení legality zdanění emisních povolenek je možné považovat odkazovaný náleze Ústavního soudu za stručný až do takové míry, že lze pochybovat o tom, zda se Ústavní soud argumenty navrhovatelů věcně zabýval. Jeho závěry totiž lze shrnout do konstatování, že pro zdanění emisních povolenek platí beze zbytku to, co vyslovil ve vztahu k ústavnosti solárních odvodů. Nelze ovšem zcela přehlédnout, že u těch nebylo předmětem sporu porušení konkrétní povinnosti vyplývající z práva Evropské unie.

⁸ Skutkové okolnosti a průběh daňových řízení popsané dále v textu čerpám výhradně z obsahu soudních rozhodnutí, o kterých pojednávám.

nabytí povolenek rozpor s unijním právem neshledal.⁹ Podle SDEU totiž zavedení daně darovací ve shora popsané podobě eliminuje zásadu bezúplatnosti přidělení emisních povolenek. SDEU zároveň odmítl argument české vlády, podle které se do hranice 90 % musí započítat všechny bezúplatně přidělené emisní povolenky, přičemž daní darovací byly zatíženy pouze ty, které byly přiděleny pro účely výroby elektřiny. Takové opatření by totiž podle SDEU nespravedlivě zatěžovalo pouze jedno odvětví. SDEU proto zodpověděl předběžnou otázku tak, že čl. 10 Směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání uplatnění takové daně darovací, která nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu.

V návaznosti na rozsudek SDEU ve věci rozhodl také Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 9. 5. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184. Nejvyšší správní soud podle očekávání do svého rozhodnutí promítl právní názor vyslovený SDEU, podle kterého je zavedení daně darovací z bezúplatného nabytí emisních povolenek v rozporu s článkem 10 Směrnice tehdy, pokud nerespektuje 10% horní hranici pro přidělení emisních povolenek za úplatu. Pokud by tedy v dotčeném odvětví dopadlo zdanění na více než 10 % emisních povolenek rozdělených v pětiletém období počínajícím rokem 2008, nebyla by stanovená hranice pro úplatné přidělení emisních povolenek dodržena. V takovém případě by bylo nutno respektovat přímý účinek čl. 10 Směrnice a neaplikovat zákon o trojdani v rozsahu, ve kterém podrobuje dani počet povolenek přesahující tuto hranici. Jinými slovy řečeno, zákonným výsledkem daňového řízení mohlo být vyměření daně darovací pouze tehdy, pokud by do základu daně z bezúplatně přidělených emisních povolenek v letech 2011 a 2012 byl zahrnut nanejvýš takový počet emisních povolenek, který ve svém součtu nepřesahuje 10 % všech emisních povolenek přidělených bezúplatně od roku 2008. Výsledkem daného sporu tak byl v podstatě závěr, že český zákonodárce se zavedením daně darovací pokusil obejít příkaz bezúplatného přidělení emisních povolenek. Z hlediska příjemce takového statku totiž není zásadní rozdíl v tom, jestli za něj uhradí státu určitou částku

⁹ V rozsudku ze dne 17. 10. 2013 ve spojených věcech C566/11, C567/11, C580/11, C591/11, C620/11 a C640/11 SDEU považoval za slučitelné s unijním právem takové opatření, jejichž účelem a účinkem bylo snížení odměny za výrobu elektřiny o částku, o kterou se tato odměna zvýšila z důvodu zahrnutí hodnoty bezúplatně přidělených emisních povolenek jako dodatečných výrobních nákladů do cen nabídek k prodeji na velkoobchodním trhu s elektřinou.

ve formě kupní ceny, nebo ve formě daně darovací. Ponaučení z tohoto případu tedy zjednodušeně řečeno lze spatřovat v poučce, že zdarma znamená podle evropského práva skutečně zdarma, tedy i bez daně.

Ve výše uvedeném spočívá základ sporu o nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně, o kterém pojednává tento příspěvek. Spor o legalitu zdanění emisních povolenek totiž neunikl zejména energetickým gigantům, tedy subjektům, které v letech 2011 a 2012 „bezúplatně“ obdržely i desítky milionů emisních povolenek. Z hlediska uhrazené daně darovací se tedy nejednalo o žádné drobné, ale o částky běžně dosahující stovek milionů až jednotek miliard korun českých.¹⁰ A nyní již bylo zřejmé, že podstatnou část těchto prostředků by mohly zmíněné subjekty dostat zpět. Proto podaly dodatečná daňová přiznání, ve kterých tvrdili daň darovací nižší oproti poslední známé dani, tedy že by jim měla být již vyměřena daň snížena. Již zde došlo k prvnímu zádrhelu. S ohledem na běh tříleté prekluzivní lhůty pro stanovení daně řada z nich nemohla vyčkávat, jak ve věci rozhodne Nejvyšší správní soud. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ve věci ŠKO-ENERGO však nebyly správci daně důvody uváděné v těchto daňových přiznáních akceptovány. V mnoha případech byly zahájeny postupy k odstranění pochybností, po jejichž provedení správce daně setrval na poslední výši známé daně. Jinými slovy tedy došlo k vydání dodatečných platebních výměrů, kterými byl stanoven rozdíl oproti poslední známé dani darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek ve výši 0 Kč, tedy nedošlo k jejímu snížení ani zvýšení. Teprve v odvolacím řízení pak byl takový dodatečný platební výměr změněn v tom smyslu, že stanovená daň byla skutečně snížena.¹¹ Na takto proběhlá doměřovací daňová řízení pak zpravidla navazoval požadavek na přiznání a vyplacení úroku z neoprávněného jednání správce daně z částky nezákonně stanovené daně. To právě vedlo ke vznikům sporů, které jsou předmětem tohoto příspěvku.

¹⁰ S ohledem na skutečnost, že se celý problém se týká již proběhlých soudních sporů, lze s odkazem na veřejně dostupné rozsudky pro ilustraci hovořit v některých případech konkrétně. Tak například z bodu [1] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 9 Afs 179/2020-68, se lze dočíst, že obchodní společnost ČEZ, a. s., uhradila darovací daň z bezúplatně přidělených emisních povolenek za rok 2011 ve výši 3 295 673 792 Kč. Za rok 2012 byla výše uhrazené daně 1 900 966 208 Kč, o čemž pojednává rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 9 A fs 180/2020-68.

¹¹ I v tomto ohledu lze odkázat na pasáže rozsudku odkazované v předchozí poznámce pod čarou, kde je uvedený postup rekapitulován Nejvyšším správním soudem. Jedná se v podstatě o modelový případ, od něhož nebyly odchylky časté.

3 Právní úprava úroku z neoprávněného jednání správce daně

V předchozí části příspěvku byl představen výchozí bod problému, od kterého byl odvozován vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně, tedy stanovení daně darovací v rozporu s právními předpisy. Na tomto místě je tedy podle mého názoru pro pochopení dalšího textu vhodné přiblížit zákonnou právní úpravu zmíněného úroku. Právě to je totiž podstatné pro určení, zda a případně od jakého okamžiku vzniká v případech popsaných výše nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně.

Právní úprava úroku z neoprávněného jednání správce daně byla obsažena v § 254 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném do 31. 12. 2020 (dále též „daňový řád“). Podle § 254 odst. 1 daňového řádu platilo, že pokud došlo ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně z důvodu nezákonnosti nebo z důvodu nesprávného úředního postupu správce daně, náležel daňovému subjektu úrok z částky, která byla daňovým subjektem uhrazena na základě tohoto rozhodnutí nebo v souvislosti s tímto rozhodnutím. K tomu, aby byl úrok z neoprávněného jednání přiznán, tedy zákon vyžadoval kumulativní naplnění dvou podmínek, které byly vymezeny alternativně. První podmínkou bylo, že došlo buď ke zrušení, nebo změně rozhodnutí o stanovení daně, a to z důvodu jeho nezákonnosti nebo nesprávného úředního postupu, nebo došlo k prohlášení nicotnosti takového rozhodnutí. Druhou podmínkou bylo, že daň byla uhrazena na základě takového rozhodnutí, nebo v souvislosti s takovým rozhodnutím. Právě takto uhrazená daň představovala úročenou jistinu, a to ode dne následujícího po dni splatnosti nesprávně stanovené daně, nebo došlo-li k úhradě nesprávně stanovené daně později, ode dne její úhrady. Úroková sazba měla dvě části, a to pohyblivou, která odpovídala ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, a pevnou, která představovala 14 %.

Právní úprava úroku z neoprávněného jednání správce daně byla dle důvodové zprávy k daňovému řádu v podstatné míře inspirována úpravou odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, jak je obsažena zejména v § 8 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu

způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OdpŠk“).¹² Z této právní úpravy lze dovodit, že stát objektivně odpovídá za škodu při současném naplnění tří podmínek: 1) poškozenému vznikla škoda (majetková újma vyjádřitelná v penězích); 2) příslušný orgán státu vydal nezákonné rozhodnutí, nebo se dopustil nesprávného úředního postupu; 3) škoda je v příčinné souvislosti s tímto postupem, tedy nezákonné rozhodnutí (nebo nesprávný postup orgánu státu) je se vznikem škody ve vztahu příčiny a následku.¹³ Dle § 8 odst. 1 OdpŠK pak platí, že není-li stanoveno jinak, uplatnit nárok na náhradu škody lze pouze tehdy, pokud pravomocné rozhodnutí bylo pro nezákonnost zrušeno nebo změněno příslušným orgánem.

Při srovnání obou zákonných úprav však narazíme na jeden podstatný rozdíl. Ačkoli v obou případech zákon vyžaduje zrušení či změnu rozhodnutí pro nezákonnost, v případě úroku z neoprávněného jednání zcela odpadá nutnost prokázat vznik škody v určité výši. Právní důvod úročení je dán již tím, že úročenou je právě částka daně, která byla na základě nebo v souvislosti s nezákonným rozhodnutím uhrazena. Tím se do určité míry mění také kritéria zkoumání příčinné souvislosti, neboť je posuzován výhradně právní důvod úhrady daně, a nikoli tedy jeho možné následky v podobě vzniku škody. Smyslem této právní úpravy pak bylo (alespoň dle historického zákonodárce) předejít komplikovaným sporům o náhradu škody, která by měla být kompenzována již přiznáním úroku z neoprávněného jednání správce daně.¹⁴ Tento vztah pak byl reflektován také v § 254 odst. 6 daňového řádu, podle kterého se přiznaný úrok z neoprávněného jednání započítává na přiznanou

¹² Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb. daňový řád, č. 280/2009 Dz. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. C. H. Beck [cit. 12. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga4v6mrygbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>

¹³ Srov. komentář k § 5 OdpŠk in IŠTVÁNEK, František. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 153.

¹⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb. daňový řád, č. 280/2009 Dz. In: *Beck-online* [online právní informační systém]. C. H. Beck [cit. 12. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqga4v6mrygbpwi6q&groupIndex=0&rowIndex=0>

náhradu škody. O úroku z neoprávněného jednání správce daně se proto v této souvislosti často hovoří jako o paušalizované náhradě škody.¹⁵

Výše uvedené je podstatné pro posouzení otázky, zda a případně za jaké období úrok z neoprávněného jednání správce daně ve shora popsaném případě snížení daně darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek vzniká. Spor totiž byl veden ve dvou na sebe navazujících fázích, přičemž předmětem sporu se postupně stalo naplnění všech zákonných podmínek pro přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně. Právě spor o nezákonnost původních rozhodnutí o stanovení daně, vydaných na základě údajů uvedených dotčenými daňovými subjekty v jejich daňových přiznáních ještě před rozhodnutím SDEU a Nejvyššího správního soudu ve věci ŠKO-ENERGO, představoval vyvrcholení celého příběhu a je ho podle mého názoru třeba považovat za nejzásadnější.

4 První fáze sporu o úrok aneb význam dílčích daňových řízení

Jak bylo uvedeno v závěru první části tohoto příspěvku, nyní se nacházíme ve fázi po provedeném doměřovacím řízení. Daňové subjekty, které přiznaly a uhradily v letech 2011 a 2012 daň darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek, podaly dodatečná daňová přiznání. Správce daně přiznanou výši daně neakceptoval a setrval na dani již vyměřené. V mezidobí rozhodly SDEU a Nejvyšší správní soud ve věci ŠKO-ENERGO, v důsledku čehož bylo zřejmé, že čl. 10 Směrnice, který stanovil povinnost bezúplatného přidělení určitého počtu emisních povolenek, musí být v rámci daňového řízení přiznán přímý účinek. O podaných odvoláních proti dodatečným platebním výměrům tedy rozhodl odvolací orgán tak, že je změnil v tom smyslu, že poslední známá daň byla snížena v rozsahu, který toto pravidlo respektoval. V souhrnu tak došlo ke snížení daně a vrácení odpovídajících přeplatků v řádu mnoha miliard korun českých. Jednalo se tedy o poměrně významný a ne zcela předvídaný zásah do veřejných rozpočtů, avšak ten byl zcela přičitatelný českému státu a jeho kreativitě při implementaci Směrnice do českého právního řádu. Tato situace ovšem dala vzniknout sporu o úrok z neoprávněného jednání správce daně, a to v rekordních částkách.

¹⁵ Viz např. ROZEHNAL, Tomáš. *Daňový řád*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 439.

V první fázi sporu došlo ze strany správce k zamítnutí všech takto uplatněných nároků na přiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně. Finanční správa tehdy uplatňovala striktní jazykový výklad ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu, podle kterého bylo možné úrok přiznat pouze z částky uhrazené na základě nebo v souvislosti s nezákonným rozhodnutím. Považovala pak za podstatné, že ve fázi nalézací, jejímž cílem je stanovení daně, mohou být vedena až tři dílčí daňová řízení, a to řízení vyměřovací, řízení doměřovací a řízení o řádných opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným ve vyměřovacím či doměřovacím řízení.¹⁶ V daném případě došlo k úhradě daně na základě platebního výměru vydaného v řízení vyměřovacím, kterým byla vyměřena daň darovací v souladu s údaji tvrzenými dotčenými subjekty v jejich daňových přiznáních. Pokud byly naplněny podmínky § 141 daňového řádu, bylo možné vést i doměřovací řízení, jehož výsledkem je konstatování rozdílu oproti poslední známé dani, a to dodatečným platebním výměrem. Dle finanční správy se tak jednalo o dvě samostatná řízení s rozdílnými předměty, které měly společné pouze to, že jejich cílem bylo stanovit daň. Pokud byla daň uhrazena již na základě výsledků vyměřovacího řízení, tedy na základě platebního výměru, který nebyl změněn ani zrušen, pak zde nebyl prostor ani pro úvahy o úročení jakékoli částky stanovené dodatečným platebním výměrem, a to přestože ten byl v odvolacím řízení změněn. Finanční správa tak považovala za podstatné, že na základě dodatečného platebního výměru nebyla provedena žádná úhrada daně.

S výše uvedeným přístupem ovšem finanční správa tvrdě narazila v situaci, kdy se předmětné spory dostaly k soudu. První vlašťovkou byl případ obchodní společnosti Seven EC, a. s. Její žaloba, kterou brojila proti nepřiznání úroku z neoprávněného jednání správce daně, byla nejprve zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 11. 2016, č. j. 52 Af 47/2016-43, který se plně ztotožnil se závěrem, že platebními výměry správce daně bezvýhradně akceptoval údaje uváděné touto společností v jejich řádných daňových přiznáních k dani darovací, přičemž tyto nikdy nebyly zrušeny ani změněny. Jelikož daň byla uhrazena na základě takových platebních výměrů, dospěl krajský soud ve shodě se správcem daně, že úrok z neoprávněného jednání správce daně na základě

¹⁶ Viz ustanovení § 134 odst. 3 daňového řádu.

výsledků doměřovacích řízení nevzniká. Na základě kasační stížnosti podané společností *Sev.en EC, a. s.*, však měl možnost se k věci vyjádřit také Nejvyšší správní soud. Jeho závěry, prezentované v rozsudku ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 Afs 27/2017-45 (dále též „rozsudek *Sev.en*“), však byly diametrálně odlišné.

Nejvyšší správní soud předně konstatoval, že za správné stanovení daně je odpovědný správce daně, a to i s ohledem na příslušná ustanovení unijního práva za situace, kdy je s nimi vnitrostátní právní úprava v rozporu. Bylo tedy povinností správce daně, aby stanovil daň ve správné výši, a to i při zohlednění přímého účinku čl. 10 Směrnice, a to zřejmě bez ohledu na to, že se tohoto přímého účinku daňový subjekt ve svém daňovém přiznání nedovolával. Již tento závěr je podle mého názoru třeba považovat za do jisté míry sporný, a to s ohledem na skutečnost, že české daňové právo je v podstatné míře založeno na zásadě autoaplikace, tedy subjektivní konkretizace obsahu daňové povinnosti subjektem daně, a to bez aktivní účasti orgánu veřejné moci.¹⁷

Na základě výše uvedeného však Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že samotná skutečnost, že správce daně vyměří daň v souladu s údaji obsaženými v daňovém přiznání, nevyklučuje následnou možnou aplikaci § 254 odst. 1 daňového řádu v případě vzniku přeplatku v důsledku pozdějšího (nižšího) doměření daně správcem daně. Dle Nejvyššího správního soudu se tak správce daně svým nezákonným postupem na vzniku přeplatku stěžovatele bezesporu podílel. Pomine-li, že správce daně akceptoval daň specifikovanou daňovým subjektem v daňovém přiznání jako daň z nabytí emisních povolenek, a bez toho, aby věc posoudil v intencích unijního práva, které bylo třeba aplikovat, přistoupil bez dalšího k jejímu vyměření postupem dle § 140 odst. 1 daňového řádu, nemohl Nejvyšší správní soud dle svých slov již pominout to, že stejným negativním způsobem postupoval i poté v řízení doměřovacím, v němž doměřil daň ve výši 0, tedy setrval na její výši původně vyměřené postupem dle § 140 daňového řádu. Právě tyto dodatečné platební výměry byly potom změněny v odvolacím řízení.

Dle Nejvyššího správního soudu proto nemohl obstát názor krajského soudu a finanční správy, že nárok na úrok nevznikl proto, že dodatečné platební

¹⁷ MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 70–72.

výměry, kterými fakticky nebyla žádná daň daňovému subjektu vyměřena a předeepsána k úhradě, neboť tato byla stanovena ve výši nula, přičemž daň byla stanovena již v řízení vyměřovacím, a to na základě údajů uvedených daňovým subjektem. Dle Nejvyššího správního soudu bylo ve věci naopak podstatné, že správce daně na původně nesprávně stanovené dani setrval. Nejvyšší správní soud přitom nespatořoval rozdíl v tom, zda správce daně daň nesprávně vyměří či zda setrvá (v doměřovacím řízení) na dani daňovým subjektem nesprávně (v řádném daňovém přiznání) uvedené a uhrazené. V obou případech totiž dochází k nezákonnému odčerpání majetku daňového subjektu v podobě plnění ve výši, k němuž ze zákona není povinen.

K procesním aspektům daného případu Nejvyšší správní soud uvedl, že skutečnost, že daňový řád rozděljuje daňové řízení do několika možných dílčích řízení, nic nemění na účelu a povaze daňového řízení. Daňové řízení dle Nejvyššího správního soudu trvá po celou dobu existence daňové povinnosti, tedy po dobu, po kterou lze daň stanovit (vyměřit a doměřit, a to i opakovaně) a vybrat.¹⁸ Nejvyšší správní soud proto nepřesvědčil úvahám finanční správy a krajského soudu, pokud vycházeli z předpokladů oddělitelnosti a samostatnosti jednotlivých dílčích řízení. Nalézací řízení, v němž dochází ke stanovení daně, zahrnuje jak řízení vyměřovací, tak řízení doměřovací, přičemž obě řízení směřují ke správnému stanovení daně (jedné daně za jedno zdaňovací období). Základem pro správné zjištění a stanovení daně je tedy jak řádné daňové tvrzení, tak i dodatečné daňové tvrzení podané daňovým subjektem. Nalézací řízení (tj. řízení vyměřovací i doměřovací) je ukončeno formálně právní mocí rozhodnutí o stanovení daně, materiálně lze jeho konec vymezit okamžikem, kdy se poslední známá daň stává konečnou a nelze ji již změnit. Ustanovení § 254 odst. 1 daňového řádu pak dle Nejvyššího správního soudu nerozlišovalo mezi zrušením a změnou rozhodnutí o stanovení daně, ani to, jakým způsobem ke změně výše daně dojde, tedy zda v průběhu řízení doměřovacího, odvolacího či v rámci řízení

¹⁸ Ačkoliv tato koncepce podle mého názoru neodpovídá realitě správních (a tedy potažmo i daňového) řízení, kde zákon jasně vymezuje jejich počátek (tedy úkon zahajující řízení) a konec (zpravidla nabytí právní mocí rozhodnutí, kterým se předmět řízení vyčerpá), přesně takový popis je uveden v důvodové zprávě k daňovému řádu. Podle mého názoru ovšem nesprávně – toto vymezení odpovídá daňové povinnosti, která zaniká marným uplynutím lhůty pro stanovení daně, a nikoli tedy řízení, které je zpravidla ohraničeno výše uvedeným způsobem.

o mimořádném opravném prostředku. Daňový řád obsahuje oproti správnímu řádu zcela zvláštní procesní instrumenty, jimiž může docílit změny stanovené a vyměřené daně, tedy i prostřednictvím dodatečného daňového přiznání. Argumentaci krajského soudu, že doměřovací řízení není přezkumným řízením k řízení vyměřovacímu, označil Nejvyšší správní soud sice za nepochybnou, avšak zcela nepřipadnou.

Shora popsané právní názory Nejvyššího správního soudu v rozsudku *Sen.en* již byly podrobeny kritice, a to v článku, jehož jsem spoluautorem.¹⁹ V něm jsme předně upozorňovali, že rozsudek *Sen.en* je (minimálně ve zdánlivém rozporu) s dřívějším rozsudkem ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 94/2014-53, v němž Nejvyšší správní soud naopak dospěl k závěru, že v případě rozhodnutí o stanovení daně v souladu s tvrzením daňového subjektu je pojmově vyloučena nezákonnost při aplikaci hmotného či procesního práva ze strany správce daně, a tedy i vznik nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně. Závěry rozsudku *Sen.en* pak podle našeho názoru vysílaly poněkud smíšené signály stran okamžiku, od kdy v případech obdobných tomu řešenému Nejvyšším správním soudem daňovému subjektu úrok vlastně náleží. Nabízely se tak dvě možnosti, a to buď od úhrady „konkludentně“²⁰ vyměřené daně až do vrácení či jiného použití přeplatku vzniklého poté, kdy byla daň na základě dodatečného daňového přiznání v doměřovacím řízení snížena, nebo od doměření daně tehdy, pokud daň byla vyměřena v nesprávné výši a správce daně vydal v doměřovacím řízení nezákonné rozhodnutí, kterým na nesprávně vyměřené dani setrval a daň tedy nezákonně zadržoval. Zásadní otázkou tak bylo, zda za rozhodnutí změněné pro nezákonnost považovat již platební výměr, nebo až dodatečný platební výměr.

Výše uvedeným úvahám o nejednoznačnosti závěrů rozsudku *Sen.en* přisvědčil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 10. 2018, č. j. 6 Afs 232/2018-32 (dále též „rozsudek *ČEZ F*“). V něm Nejvyšší správní soud potvrdil, že rozsudek *Sen.en* akcentoval zejména to, že doměřovací i doměřovací řízení se týká těžce daňové povinnosti, přičemž skutečnost, že na počátku

¹⁹ ROZEHNAL, Tomáš a Michael FELDEK. Vybrané otázky při aplikaci úroku z neoprávněného jednání správce daně. *DAUC - expertní příspěvky*. Wolters Kluwer, 2019, s. 1–9.

²⁰ Jedná se o zaužívaný (avšak nepřesný) termín pro stanovení daně neodchylující se od údajů uvedených v daňovém přiznání, tedy bez dalšího v souladu s tvrzením daňového subjektu.

byla tato povinnost stanovena konkludentně, nevylučuje, aby později vznikl nárok na úrok z neoprávněného jednání správce daně. Samotnou otázku počátku úročení však dle Nejvyššího správního soudu neřešil. V dalším řízení tak měla finanční správa vzít v úvahu funkci úroku z neoprávněného jednání správce daně jako paušalizované náhrady škody, jakož i otázku, do jaké míry je pro rozsah kompenzace tvrzené majetkové újmy nutné, aby dotčený daňový subjekt uplatnil příslušný procesní prostředek. Jinými slovy měla posoudit, zda a v jakém rozsahu se uplatní obecný výkladový princip, podle něhož jen bdělým náleží práva (*vigilantibus iura scripta sunt*), resp. zda a v jakém rozsahu se na vzniku majetkové újmy svou procesní pasivitou podílel. Nejvyšší správní soud se však těmito otázkami výslovně odmítl zabývat dříve, než jejich posouzení provede finanční správa.

Rozsudkem *ČEZ I* v podstatě skončila první fáze sporu o úrok z neoprávněného jednání správce daně. V tomto okamžiku bylo nepochybně zřejmé, že dotčeným subjektům v obdobných případech tento úrok náleží. Jako dosud neřešená otázka však byla označena ta, od jakého okamžiku by mělo dojít k úročení. Ačkoli se osobně se závěry prezentovanými v rozsudku *Sen.en* ani v navazujících rozsudcích Nejvyššího správního soudu plně neztožňují, nemohu popřít, že v nich byl prezentován nějaký právní názor. S ohledem na vyústění druhé fáze sporů, o kterém bude pojednáno v další části tohoto příspěvku, však považuji rozsudek *ČEZ I* za v podstatě zbytečné prodloužení celého procesu o další dva roky. Nejvyšší správní soud se v něm totiž vyjadřoval k rozsudku *Sen.en*, z něž mělo nepochybně plynout, že nárok na úrok vznikl. Skutkový stav byl nesporný, takže jedinou spornou otázkou zůstalo, *od kdy* tento nárok vznikl. Jednalo se tedy o posouzení právní otázky, k jejímuž zodpovězení měl Nejvyšší správní soud již v tomto okamžiku všechny potřebné podklady a která byla v řízení o kasační stížnosti nastolena. Namísto toho však Nejvyšší správní soud lakonicky odvětil, ať si to nejdříve posoudí finanční správa, a pokud ten problém k němu opětovně doputuje, tak jí řekne, jestli rozhodla správně.

5 Druhá fáze sporu o úrok aneb podstata změny rozhodnutí pro nezákonnost

Rozsudky Nejvyššího správního soudu ve věcech *Sen.en a ČEZ I* tedy byly vytyčeny mantinely druhé fáze sporu, která závisela především na posouzení právní otázky, zda lze za rozhodnutí změněné pro nezákonnost ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu považovat již platební výměr, nebo až dodatečný platební výměr. Rozdíl v dopadech obou závěrů do veřejných rozpočtů by byl přitom značný. Zjednodušeně řečeno šlo o to, zda měl být dotčeným subjektům přiznán úrok již od roků 2011 a 2012, kdy přiznaly a uhradily daň darovací ve výši přesahující limity povolené čl. 10 Směrnice, nebo až od nezákonného doměření daně o několik let později, kterým správce daně i přes jejich procesní aktivitu na takto vyměřené výši daně nezákonně setrval.

V návaznosti na závěry obsažené v rozsudcích *Sen.en a ČEZ I* tak byla finanční správa nucena zabývat se otázkou úroku z neoprávněného jednání správce daně ve vztahu k dani darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek znovu. Svá rozhodnutí založila na závěru, že podmínka předcházejícího zrušení nebo změny rozhodnutí o stanovení daně pro nezákonnost ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu byla naplněna pouze ve vztahu k dodatečnému platebnímu výměru, který byl pro nezákonnost změněn v odvolacím řízení. Samotný platební výměr nikdy pro nezákonnost změněn nebyl. Dle mého názoru lze za nejzásadnější okolnost podporující správnost shora uvedeného postupu uvést následující. S ohledem na procesní specifika stanovení daně darovací byl správce daně povinen o jejím vyměření rozhodnout platebním výměrem, který byl i přes obecnou úpravu obsaženou v daňovém řádu povinen doručit daňovému subjektu a proti němuž bylo přípustné odvolání.²¹ Žádný z dotčených daňových subjektů však práva podat odvolání nevyužil a proti zákonnosti platebního výměru tak nebrojil. Nemohla tak být zpochybněna ani jeho zákonnost, a to tím spíše nikoli prostřednictvím dodatečného daňového přiznání na daň nižší oproti poslední známé dani, kterým podle ustanovení § 141 odst. 2 in fine daňového řádu nelze namítat vady postupu správce daně.

²¹ Srov. § 18 zákona o trojdani a § 140 daňového řádu. V daňovém řízení se v podstatě jednalo o výjimku, neboť odvolání proti rozhodnutí o stanovení daně v souladu s údaji uvedenými v daňovém přiznání zpravidla přípustné není.

Právě zde je pak podle mého názoru podstatná podobnost právní úpravy odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím a úrokem z neoprávněného jednání správce daně. V obou případech je totiž podmínkou vzniku nároku zrušení či změna rozhodnutí pro nezákonnost. K tomu by pak mělo dojít v příslušném řízení, přičemž soudy a správní orgány jsou výsledkem takového řízení vázány. Nemělo by tedy dojít k posouzení nezákonnosti rozhodnutí až v řízení, které se týká náhrady škody. Takovou koncepci alespoň vymezuje judikatura vrcholných soudů. Například Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 5. 2015, sp. zn. III. ÚS 1071/14, uvádí, že: „Vzhledem k tomu, že v řízení o náhradě škody podle zákona č. 82/1998 Sb. obecné soudy nepřezkoumávají správnost dříve vydaných rozhodnutí (a jsou odkázány právě na jejich zrušení), nemohou – z této povahy věci – uplatnit vlastní úvahu ohledně důvodu nezákonnosti, pro který bylo dané rozhodnutí zrušeno.“ Dále se například v rozsudku Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4286/2014, uvádí: „Podmínka zakotvená v ustanovení § 8 odst. 1 OdpŠk brání tomu, aby odškodňovací řízení plnilo funkci, která náleží opravným prostředkům. V souladu se zásadou *vigilantibus iura scripta sunt* je na osobě, která se cítí být rozhodnutím vydaným orgánem veřejné moci dotčena na svých právech, aby se proti takovému rozhodnutí bránila prostřednictvím opravných prostředků a docílila tak jeho zrušení. Ani v případě prvostupňových rozhodnutí, proti nimž není přípustný opravný prostředek, nelze obecně dojít k závěru, že absenci opravného prostředku by mělo nabrzdit odškodňovací řízení. Soudní řízení není, až na výjimky, povinně dvojinstanční. V případě rozhodnutí, u nichž zákonodárce dospěje k závěru, že jejich přezkum v opravném řízení není důvodný, by bylo proti smyslu zákonné úpravy, aby tato rozhodnutí byla přezkoumávána v řízení odškodňovacím.“

Na tomto místě je podle mého názoru vhodné popsat postup stanovení daně darovací v rozhodném období, které lze do jisté míry považovat za prostou matematickou operaci. Správce daně od celkového počtu bezúplatně přidělených emisních povolenek, které daňový subjekt vykázal ve svém daňovém přiznání na řádku č. 138, odečetl počet emisních povolenek osvobozených od daně, které účastník řízení vykázal na řádku č. 139

svého daňového přiznání.²² Výslednou hodnotu správce daně vynásobil v souladu s § 7a zákona o trojdaní průměrnou tržní hodnotou jedné emisní povolenky, kterou zveřejnilo Ministerstvo životního prostředí. Tímto způsobem byl vypočten základ daně darovací, na který správce daně aplikoval příslušnou sazbu daně. To představuje zcela vyčerpávající postup výpočtu daně darovací. Pro tento výpočet představovaly jediné vstupní údaje (mimo sazbu daně a hodnotu emisních povolenek, které nikdy nebyly předmětem sporu) hodnoty vykázané daňovými subjekty v jejich daňových přiznáních. A takto stanovená daň spolu s rekapitulací předmětu daně a sazby daně je v podstatě jediným obsahem platebního výměru. Pokud tedy daňový subjekt považoval takový platební výměr za nezákonný, mohl proti němu podat odvolání, tedy řádný opravný prostředek, kterým mohl docílit jeho změny či zrušení pro nezákonnost. Jestliže této možnosti nevyužil, avšak až s určitým odstupem po nabytí právní moci platebního výměru podal dodatečné daňové přiznání, v němž nezákonnost postupu správce daně nemohl namítat, pak bylo nutné v souladu s presumpcí správnosti aktů orgánů veřejné moci²³ nutně považovat platební výměr za zákonný.

Výše uvedené důvody tedy stály za tím, že dotčeným daňovým subjektům nebyl přiznán úrok z neoprávněného jednání správce daně již za období od úhrady daně vyměřené platebním výměrem až do data podání dodatečného platebního výměru. V odvolacím řízení byl změněn až dodatečný platební výměr, přičemž až na základě jeho změny pro nezákonnost vznikl přeplatek na dani darovací. Právě proto dospěla finanční správa k závěru, že dobu úročení je třeba odvozovat od data vydání dodatečného platebního výměru, neboť to představovalo nezákonný úkon, na základě kterého byla dotčeným daňovým subjektům protiprávně zadržována výplata určité částky. Výše uvedený právní názor ovšem soudy následně odmítly. První soudní rozhodnutí ve druhé fázi sporu představoval rozsudek Krajského soudu

²² Pro lepší představu je vhodné odkázat na příslušný tiskopis daňového přiznání k dani darovací, který se užíval v letech 2011 a 2012: tiskopis přiznání k dani darovací. *Finanční správa ČR* [online]. [cit 15. 2. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/tiskopisy/5409-1_12.pdf?202102081357

²³ Ten předpokládá, že dokud nejsou stanoveným postupem opraveny nebo zrušeny, jsou kladeny na roveň aktům bezvadným, a mají i původně sledované právní účinky. Viz například rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 8. 2014, sp. zn. 20 Cdo 723/2003.

v Ostravě ze dne 20. 2. 2019, č. j. 25 Af 43/2018-55. Ten své rozhodnutí postavil na prostém konstatování, že součástí doměřovacího řízení vedeného na základě podaného dodatečného daňového přiznání je také přezkum zákonnosti rozhodnutí o stanovení poslední známé daně, tedy v daném případě platebního výměru. Ten je proto možné považovat za rozhodnutí změněné pro nezákonnost. Jelikož daň darovací byla uhrazena právě na základě platebního výměru, bylo nutné dobu úročení stanovit již od této úhrady. V obdobném duchu pak rozhodl Městský soud v Praze rozsudky ze dne 14. 7. 2020, č. j. 3 Af 38/2018-60 a č. j. 3 Af 39/2018-60. Proti všem třem rozsudkům brojila finanční správa kasační stížností.

Nejvyšší správní soud si s rozhodováním tentokrát dal načas a jako první rozhodl takřka po dvou letech od podání kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, a to rozsudkem ze dne 19. 11. 2020, 1 Afs 101/2019-75 (dále též „rozsudek *Veolia*“). Nejvyšší správní soud považoval ve shodě s Krajským soudem v Ostravě za rozhodnutí změněné pro nezákonnost ve smyslu § 254 odst. 1 daňového řádu platební výměry, které nebyly formálním způsobem změněny ani zrušeny. Tento vztah platebních výměrů a dodatečných platebních výměrů dovodil Nejvyšší správní soud ze skutečnosti, že ohledně stanovení daně se neuplatní překážka věci rozhodnuté, protože k odstranění nezákonnosti lze přistoupit kdykoli za běhu lhůty pro stanovení daně, a to bez formálního procesního odklizení předchozího rozhodnutí o stanovení daně. Nejvyšší správní soud pak vycházel z toho, že odpovědnost za správné stanovení daně nese výhradně správce daně, a to minimálně za situace, kdy daň stanoví správce daně autoritativně platebním výměrem, ve kterém ji sám vypočítá. Shora popsany postup při stanovení daně, kdy správce daně vydal platební výměr, proti kterému se bylo možné odvolat, tak Nejvyšší správní soud de facto přičetl k tíži správci daně, neboť právě tento postup zřejmě představoval hlavní složku jeho odpovědnosti za správné stanovení daně.

Přes argumenty uplatněné finanční správou dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že daňový subjekt se na stanovení daně v nesprávné výši nijak nepodílel, neboť nebyl povinen v daňovém přiznání uvádět počet emisních povolenek osvobozených od daně. S ohledem na specifickou podobu daňového řízení ve věci daně darovací pak dle Nejvyššího správního soudu nebyl

jeho výsledek založen na aplikaci hmotného daňového práva samotným daňovým subjektem a uvedením rozhodných údajů v jeho daňovém přiznání (tzv. autoaplikace), ale na základě autoritativního rozhodnutí správce daně. Veškeré důsledky nesprávnosti a nezákonnosti rozhodnutí správce daně tak musí jít k jeho tíži. Za shora popsané situace bylo dle Nejvyššího správního soudu nutné určit počátek úročení dle § 254 odst. 1 daňového řádu od okamžiku, kdy daňový subjekt tuto úhradu provedl na základě platebních výměrů, které byly od počátku nezákonné.

Nejvyššímu správnímu soudu podle mého názoru lze jistě přisvědčit v tom, že daňový subjekt v jím řešeném případě nebyl povinen ve svých daňových přiznáních uvést počet bezúplatně nabytých emisních povolenek osvobozených od daně darovací. Nikoli však proto, že by jejich počet neměl a nemohl znát, ale proto, že se jedná toliko o právo, jehož využití po daňovém subjektu již ze své podstaty nelze vynucovat. Jeho využití je však možné doporučit v případě, kdy se daňový subjekt domnívá, že určitý počet emisních povolenek má být od daně osvobozen. Právě proto je nutné považovat hodnoty vykázané v daňových přiznáních za výchozí pro další postup správce daně. Lze tak polemizovat s názorem, že by měl správce daně bez jakékoli procesní aktivity daňového subjektu předjímat, v jakém rozsahu uplatní své právo na osvobození určitého plnění od daně, nebo že by nepřiznání nejvyššího možného rozsahu osvobození (navíc v rozporu s údaji v jeho řádných daňových přiznáních) automaticky činilo rozhodnutí o stanovení daně nezákonným.

Za pozornost pak stojí i to, že z výše odkazovaných rozsudků plyne jakési přesvědčení Nejvyššího správního soudu, že doměřovací řízení a v jeho průběhu vydaný dodatečný platební výměr je možné materiálně považovat za přezkoumání vyměřovacího řízení a zákonnosti platebního výměru. Zjednodušeně řečeno tak lze alespoň ve specifických případech daně darovací považovat dodatečný platební výměr za rozhodnutí měnící platební výměr pro nezákonnost. Tuto úvahu je však podle mého názoru třeba odmítnout. Doměřit daň v doměřovacím daňovém řízení lze dodatečným platebním výměrem pouze za předpokladu, že poslední známá daň byla stanovena (vyměřena či doměřena) v nesprávné výši. Tuto nesprávnou výši poslední známé daně je pak vždy třeba považovat za stav z materiálního hlediska

nezákonný, neboť výše daně neodpovídá obsahu zákonné daňové povinnosti. Mnohdy je přitom výše daně ovlivněna uplatněním různých korekčních prvků ze strany daňového subjektu, například uplatněním ztráty z předchozích let, nebo právě osvobození od daně. V tomto ohledu má význam, zda je poslední známá daň nižší nebo vyšší než správná výše daně, ve vztahu k procesnímu postavení daňového subjektu. Ten má totiž v případech zjištění vyšší daňové povinnosti oproti poslední známé dani povinnost dodatečně daňové přiznání podat, avšak v případech zjištění nižší daňové povinnosti oproti poslední známé dani je jeho podání toliko právem daňového subjektu.²⁴ Při využití tohoto práva však dle § 141 odst. 2 není daňový subjekt oprávněn namítat vady postupu správce daně.

Výsledky doměřovacího řízení právě proto podle mého názoru nelze považovat za změnu platebního výměru pro nezákonnost, a to alespoň ve vztahu k možné odpovědnosti státu za náhradu škody (byť paušalizovanou formou úroku), neboť otázka zákonnosti vyměření daně je z tohoto řízení zákonem výslovně vyloučena. Samotná možnost podání dodatečného daňového přiznání pak znamená, že rozhodnutí o stanovení poslední známé daně nezakládá překážku věci rozhodnuté. Domnívám se tedy, že daň může být v nesprávné výši stanovena i zákonným rozhodnutím, a to zvláště za situace, kdy neexistuje zákonná povinnost iniciovat řízení vedoucí ke změně její výše. Změnit samotné rozhodnutí v příčinné souvislosti s jeho nezákonností tedy lze pouze v řízení, jehož předmětem je posouzení zákonnosti takového rozhodnutí z hlediska skutkové a právní, a nikoli jakékoli další řízení pouze z totožným předmětem, ze kterého je však přezkoumání zákonnosti posledního rozhodnutí (nebo alespoň postupu správce daně při jeho dosažení) výslovně vyloučeno.

Právní závěry z rozsudku *Veolia* pak převzal Nejvyšší správní soud také v rozsudcích ze dne 3. 12. 2020, č. j. 9 Afs 179/2020-68 a 9 Afs 180/2020-68 (dále též „rozsudky *ČEZ II*“), kterými zamítl kasační stížnosti finanční správy proti shora uvedeným rozsudkům Městského soudu v Praze. Těmito rozsudky Nejvyšší správní soud právní argumentaci obsaženou v rozsudku *Veolia* již příliš nerozkošatil, avšak přesto ji obohatil o jeden podle mého názoru absurdní argument. Ten byl totiž vystaven na přesvědčení, že je zcela pochopitelné,

²⁴ Srov. § 141 odst. 1 a 2 daňového řádu.

že se subjekty svého práva (myšleno osvobození emisních povolenek od daně darovací) nedomáhaly již v řízeních vyměřovacích, neboť se jednalo o právo, které při své činnosti správce daně popíral. Tím však Nejvyšší správní soud zcela bagatelizuje či popírá význam postupu obchodní společnosti ŠKO-ENERGO, s. r. o. a jí podobných, které právě tímto způsobem v daňovém řízení musely postupovat, aby dosáhly změny platebních výměrů. Právě takových subjektů se paradoxně spory o úrok popsané v tomto příspěvku netýkaly, neboť v jejich případě nemohlo být pochyb o tom, že právě platební výměr představoval rozhodnutí změněné pro nezákonnost.

Osobně považuji argument, podle kterého nepodání odvolání proti platebnímu výměru postrádalo smysl a nemohlo být kladeno k tíži daňovému subjektu za situace, kdy správní praxe finanční správy předurčovala neúspěšnost takto podaného opravného prostředku, za zjevně nesprávný. Jak totiž vyplývá z výše uvedeného, podmínky odpovědnosti státu za škodu jsou postaveny na premise, že poškozený bude proti potenciálně nezákonnému rozhodnutí aktivně brojit, tedy že uplatní dostupné prostředky ochrany. Tato premisa má logické opodstatnění v tom ohledu, že právě poškozený by si měl být vědom, že rozhodnutím je nezákonně zasahováno do jeho práv či právem chráněných zájmů, přičemž tuto (alespoň subjektivně vnímanou) nezákonnost nehodlá strpět. Z tohoto pravidla samozřejmě existují specifické výjimky, které jsou však zpravidla založeny na předpokladu, že proti nezákonnému rozhodnutí nelze samostatně brojit a dosáhnout tak jeho zrušení.²⁵ Tyto výjimky však podle mého názoru nedopadají na případy,

²⁵ Příkladem budiž případ řešený v nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 7. 2009, sp. zn. II. ÚS 1774/08. Ústavní soud zde vytknul Nejvyššímu soudu to, že při posouzení nároku na náhradu škody přihlédl k existenci pravomocného (tedy nezrušeného) rozhodnutí za situace, kdy nebylo postaveno najisto, zda toto rozhodnutí vůbec změněno být mohlo či mělo, případně zda stěžovatel měl možnost změnu či zrušení takového rozhodnutí iniciovat. Obecným soudům pak vytknul i to, že stěžovatele vehnaly do svého druhu procesní pasti, neboť škoda měla být způsobena právě rozhodnutím, pro jehož existenci nebylo možné označit postup správních orgánů za nezákonný zásah, avšak existenci nároku na náhradu škody vyloučily právě s ohledem na skutečnost, že nebylo zrušeno ani změněno, a to bez ohledu na posouzení, zda k tomu z iniciativy stěžovatele skutečně mohlo dojít. Jako určitou paralelu se zde řešeným případem Ústavní soud připomíná rovněž zastavení trestního stíhání, ke kterému může pro jeho nezákonnost dojít také bez zrušení rozhodnutí, kterým bylo zahájeno. I v tomto ohledu je však možné připomenout, že proti usnesení o zahájení trestního stíhání je sice přípustná stížnost, avšak tím prostředky ochrany v podstatě končí.

kdy proti „nezákonnému“ rozhodnutí zákon připouští podání řádných opravných prostředků, na jejichž projednání existuje právní nárok.²⁶ I v případě neúspěchu uplatněné argumentace je výstupem odvolacího řízení rozhodnutí, proti kterému je možné brojit žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Tedy skutečnost, že správní orgány nezákonnost svých rozhodnutí (pravděpodobně) neshledají, podle mého názoru nezbavuje dotčený subjekt účinných prostředků k dosažení jejich zrušení, a pro účely případné náhrady škody tedy ani odpovědnosti za uplatnění takových prostředků. Jak dokládá v tomto příspěvku zmiňovaný případ obchodní společnosti ŠKO-ENERGO, s. r. o., v obdobných případech se jednalo o postup vedoucí k úspěchu.

6 Změna právní úpravy od 1. 1. 2021

S účinností od 1. 1. 2021 došlo zákonem č. 283/2020 Sb.²⁷ k velké novelizaci daňového řádu, jejíž součástí bylo také podstatné přepracování koncepce úroků vznikajících podle daňového zákona. Nová úprava již upouští od úroku z neoprávněného jednání správce daně, který nahrazuje úrokem z nesprávně stanovené daně. První odstavec § 254 daňového řádu má tedy namísto obecně vymezených podmínek pro přiznání úroku do přesně vymezuje základ pro výpočet tohoto úroku, tedy úročenou jistinu. Tou by měla být část uhrazené daně, o kterou byla snížena daň stanovená nad rámec tvrzení daňového subjektu nebo z moci úřední, dále část daňového odpočtu nárokovaného v daňovém tvrzení, o kterou byl zvýšen daňový odpočet stanovený odlišně od tohoto daňového tvrzení, a částka uhrazená na základě nezákonného nebo nicotného zajišťovacího příkazu.

Shora popsaná úprava tak již (vyjma specifického případu zajišťovacích příkazů) v podstatné míře upouští od podobnosti s úpravou odpovědnosti státu za škodu, a to v tom smyslu, že ke vzniku nároku na úrok již nepostačuje prosté zrušení či změna rozhodnutí pro nezákonnost. Ten je namísto toho provázán s obsahem tvrzení daňového subjektu, tedy úročenou

²⁶ Jedná se tedy o odlišnou množinu prostředků ochrany, které plní mimořádnou či dozorčí funkci a které nemusí nutně vést k zahájení řízení, jehož výstupem je rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.

²⁷ Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

částkou by napříště měla být jen ta část daně, která byla stanovena a uhrazena nad rámec toho, co daňový subjekt tvrdil. To osobně považuji za pozitivní změnu. Přestože totiž byly shora popsáné spory o úrok do značné míry ovlivněny procesní úpravou stanovení daně darovací, tedy tím, že výpočet daně provedl sám správce daně na základě údajů poskytnutých daňovým subjektem, zakládají nebezpečný precedent stran toho, jaké rozhodnutí vydané v daňovém řízení může být považováno za nezákonné. Pokud by totiž měl správce daně pod striktní majetkovou odpovědností provést důkladné právní posouzení milionů daňových přiznání, která ročně obdrží, pak by další správa daní byla takřka neudržitelná. Skutečnost, že nově je vznik nároku na úrok provázán s obsahem daňového přiznání, tak podle mého názoru vylučuje přiznání úroku tam, kde sám daňový subjekt neprojeví za účelem stanovení daně ve správné výši dostatečnou procesní aktivitu.

7 Závěr

V předkládaném příspěvku jsem se pokusil přiblížit uzavřený okruh sporů týkajících se vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně v souvislosti s nesprávnou implementací Směrnice a nezohlednění jejího přímého účinku v daňovém řízení při stanovení daně darovací z bezúplatně přidělených emisních povolenek. Pokusil jsem se nastínit jak příčiny těchto sporů, tak jejich průběh a konečné vyústění. Jak vyplývá již z textu tohoto příspěvku, mám k právním názorům, na kterých byl založen konečný výsledek těchto sporů, určité výhrady.

Konečné rozřešení popsáných sporů podle mého názoru znamená, že úhrada daně darovací představovala jednu z nejvýnosnějších investic, jakou mohly dotčené subjekty v daném čase realizovat. Otázkou však je, zda je její sanace z veřejných rozpočtů skutečně optimálním uspořádáním dotčených právních vztahů. Podle mého názoru tomu tak není. Spornou otázkou totiž nebylo, zda měly dotčené subjekty nárok na vrácení daně stanovené ve výši přesahující to, co v daném období dovolovalo právo Evropské unie. To samozřejmě měly, přičemž k tomu také došlo. Jak vyplývá z již výše uvedeného, pokud v této fázi došlo na straně správce daně k pochybení při doměření daně a dodatečný platební výměr byl změněn pro nezákonnost, pak byly dány také důvody pro přiznání úroku z neoprávněného jednání

správce daně za období od vydání takto změněného rozhodnutí. V takových případech bylo jednoznačně možné spatřovat pochybení správce daně, k jehož nápravě došlo i s konstatováním nezákonnosti jeho rozhodnutí. Spornou podle mého názoru nebyla ani otázka, zda mohly dotčené subjekty žádat náhradu škody, která jim nad rámec uhrazené a posléze vrácené daně případně vznikla v příčinné souvislosti s přijetím zákonné úpravy odporující čl. 10 Směrnice. Skutečnost, že právní úprava úroku z neoprávněného jednání správce daně v podstatné míře kopíruje zákonné podmínky náhrady škody vzniklé v souvislosti s nezákonným rozhodnutím, totiž neznamená, že by se v obou případech jednalo o totéž. Zásadní rozdíl je podle mého názoru třeba spatřovat v tom, že pro účely posouzení vzniku nároku na úrok z neoprávněného jednání správce daně bylo v podstatě irelevantní, zda dotčenému subjektu vznikla nějaká škoda, natož pak v příčinné souvislosti se změněným či zrušeným rozhodnutím.

Tím, že dotčené subjekty nepodaly odvolání již proti platebnímu výměru, nebo se nedomáhaly revize své daňové povinnosti již dříve, byla v podstatě předurčena doba úročení. Procesní pasivita některých subjektů tak byla v konečném důsledku odměněna relativně štědrým úrokovou mírou, a to za období, po které setrvaly v nečinnosti. S určitou nadsázkou lze na popsanou situaci nahlížet tak, že část energetického sektoru, která v rozhodném období při výrobě elektřiny vypouštěla nezanedbatelné množství skleníkových plynů, tímto způsobem obdržela nezamýšlenou veřejnou podporu. A to podporu, jejíž výše narůstá s rozsahem znečištění, kterého se svou činností dopouští a kterému odpovídá počet přidělených povolenek, a dobou, po kterou nečinily žádné úkony směřující k revizi jejich daňové povinnosti. A to přesto, že rozhodnutí o stanovení daně (platební výměr), na základě kterého posléze úročenou částku uhradily, nebylo nikdy formálně změněno, zrušeno, ani prohlášeno za nicotné. V žádném řízení nikdy nebyla formálně vyslovena ani nezákonnost těchto rozhodnutí, a to až do okamžiku, kdy soudy rozhodovaly ve věci přezkumu rozhodnutí týkajících se právě úroku z neoprávněného jednání správce daně. I přes výše uvedené tak na platební výměry bylo hleděno tak, jako by byly od počátku nezákonné a nevyvolávaly v podstatě žádné právní následky, tedy v rozporu s principem presumpce správnosti aktů vydaných orgány veřejné správy. Správní soudy tedy podle

mého názoru nahradily přezkum zákonnosti určitého rozhodnutí v příslušném řízení posouzením jeho zákonnosti až v řízení „odškodňovacím“, tedy učinily to, co by se dle ustálené judikatury Nejvyššího soudu České republiky a Ústavního soudu v obdobných případech dělat zásadně nemělo.

Domnívám se tedy, že Nejvyšší správní soud zaujal značně zjednodušený pohled, podle kterého pokud byla daň stanovena v nesprávné výši a tato skutečnost byla důsledkem posouzení právní otázky, pak se jednalo o pochybení přičitatelné správci daně. Zásadní výhrady pak mám zejména k závěru, že změna výše poslední známé daně představovala také změnu rozhodnutí o jejím stanovení pro nezákonnost. Poslední známá daň a rozhodnutí o stanovení daně totiž zřejmě nejsou totéž. Tento právní názor v podstatné míře popírá principy, na kterých jsou řízení před správními orgány v České republice zejména ve věci daní postaveny, mezi které patří i odpovědnost za správnost údajů uvedených v daňovém přiznání a presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci. Za relativně pozitivní však lze podle mého názoru považovat to, že podle nové koncepce úroků, jejíž právní úprava je obsažena v § 254 daňového řádu s účinností od 1. 1. 2021, by již k podobné situaci nemělo dojít, tedy nárok na úrok by neměl vzniknout v případech, kdy se výše daně stane mezi správcem daně a daňovým subjektem sporná mnohdy až s odstupem několika let po jejím stanovení.

Zvědavé čtenáře je konečně možné upozornit i na určitou dohru části popsaných případů, která spočívá ve sporech o úroky z úroků. Jejich rozřešením se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 6. 5. 2021, č. j. 10 Afs 382/2020-51, a ze dne 2. 6. 2021, č. j. 10 Afs 405/2020-41, přičemž jejich vyústění bylo pro finanční správu opět nepříznivé. Jelikož se však dané spory věnují ve své podstatě jiným otázkám, než které jsou předmětem tohoto příspěvku, tedy zejména platnosti zákazu anatocismu v daňovém právu a související přípustnosti úročení příslušenství daně (popřípadě co lze za takové příslušenství vůbec považovat), blíže se jim na tomto místě již nevěnuji.

Literature

Monografie

KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, Právní monografie.

MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, sv. 436.

RADVAN, Michal et al. *Finanční právo a finanční správa - berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, Edice učebnic Právnické fakulty MU, sv. 417.

Článek

ROZEHNAL, Tomáš a Michael FELDEK. Vybrané otázky při aplikaci úroku z neoprávněného jednání správce daně. *DAUC – expertní příspěvky*. Wolters Kluwer, 2019, s. 1–9.

Rozhodnutí

Rozhodnutí českých soudů

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2015, sp. zn. III. ÚS 1071/14.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, č. j. 7 Afs 94/2014-53.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 5. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 5 Afs 27/2017-45.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2018, č. j. 6 Afs 232/2018-32.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2020, 1 Afs 101/2019-75.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 9 Afs 179/2020-68.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2020, č. j. 9 Afs 180/2020-68.

Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 4. 12. 2014, sp. zn. 30 Cdo 4286/2014.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 10. 11. 2016, č. j. 52 Af 47/2016-43.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 20. 2. 2019, č. j. 25 Af 43/2018-55.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 7. 2020, č. j. 3 Af 38/2018-60.

Rozhodnutí Soudního dvora EU Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. 10. 2013 ve spojených věcech C 566/11, C 567/11, C 580/11, C 591/11, C 620/11 a C 640/11.

Rozsudek soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 2. 2015 ve věci C-43/14.

Právní předpisy

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008–2012.

Contact – e-mail

257064@mail.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

COFOLA 2021 – část 3

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

**JUDr. Michal Janovec, Ph.D., JUDr. Jan Malý, Ing. Mgr. Josef Šíp,
Mgr. Jakub Pohl, JUDr. Marika Zahradníčková (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2021

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 720

1., elektronické vydání, 2021

ISBN 978-80-210-8628-9 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-8628-9

